

***LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA
CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS
DOTACIONES URBANÍSTICAS***

TESIS DOCTORAL 2016

Facultad de Derecho

Departamento: Derecho Administrativo, Constitucional y

Filosofía del Derecho

Elaborada por:

IÑAKI SERRANO LASA

Dirigida por:

DRA. CARMEN AGOUÉS MENDIZABAL

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la UPV/EHU

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

“Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi ius”

Demetrio Loperena Rota: “Sin medio ambiente adecuado no hay hombre, ni sociedad, ni Derecho”

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. EL MODELO DE CIUDAD COMPACTA COMO ARQUETIPO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE	22
1. DETERMINACIONES REQUERIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: HACIA UN MODELO EUROPEO DE URBANISMO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE URBANO.....	24
1.1. La política comunitaria del medio ambiente y el objetivo de la cohesión territorial	29
1.2. Los documentos europeos sobre el modelo de ciudad.....	41
1.2.1. La <i>Estrategia Territorial Europea</i>	42
1.2.2. La <i>Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano</i>	45
1.2.3. Eficacia de los documentos de <i>soft law</i>	51
1.3. La defensa de la ciudad compacta como condicionante de las políticas comunitarias: el equilibrio entre el medio ambiente urbano y la libertad de comercio.....	66
1.3.1. Otros condicionantes comunitarios sobre el Derecho urbanístico nacional.....	66
1.3.2. El urbanismo comercial	72
1.3.3. La Directiva de Servicios y las razones imperiosas de interés general: la protección del medio ambiente y el entorno urbano	76
1.3.4. La transposición de la Directiva de Servicios en la normativa comercial	81
1.3.5. Las razones imperiosas de interés general en el modelo comercial de Cataluña	92
1.3.6. Luces y sombras de la consagración de la ciudad compacta	105
2. DETERMINACIONES SUSTANTIVAS EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CIUDAD COMPACTA.....	112
2.1. Determinaciones constitucionales: el principio de desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas.....	112
2.2. Transposición del modelo de medio ambiente urbano en España	121
2.3. Determinaciones competenciales en la regulación de los usos del suelo conforme al modelo de ciudad compacta	132
2.3.1. Relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas	132
2.3.2. Relaciones competenciales entre las Comunidades Autónomas y los municipios	140
2.4. El control judicial de la discrecionalidad a través del principio de desarrollo sostenible y la ciudad compacta	150
2.5. La calidad de vida como vínculo entre la ciudad compacta y sus dotaciones urbanísticas	169
CAPÍTULO 2. LA ORDENACIÓN DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS EN LA CIUDAD COMPACTA	183
1. EL MARCO CONCEPTUAL: LAS «DOTACIONES URBANÍSTICAS» Y LAS «PARCELAS DOTACIONALES»	183

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

2. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS.....	207
2.1. La calificación dotacional.....	207
2.2. Sistemas generales y dotaciones locales.....	216
3. LÍMITES LEGALES A LA CONFIGURACIÓN DE LAS NUEVAS DOTACIONES URBANÍSTICAS.....	227
3.1. Condicionantes de la legislación sectorial de bienes públicos.....	227
3.2. Límites cuantitativos: los estándares urbanísticos dotacionales legales.....	256
3.3. Límites cualitativos: principios rectores y propiedades de las nuevas dotaciones urbanísticas.....	267
4. IUS VARIANDI: EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO ENTRE USOS LUCRATIVOS Y DOTACIONALES.....	292
4.1. Mecanismos de alteración del plan urbanístico.....	292
4.2. Necesidad de sustitución con nuevas dotaciones urbanísticas públicas en caso de su reducción (desafectación de parcelas dotacionales).....	303
4.3. Necesidad de compensación si hay aumento de edificabilidad.....	307
4.4. Supuestos legales de flexibilidad de las medidas compensatorias.....	311
4.5. Mantenimiento de los usos públicos dotacionales.....	315
CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS PARCELAS DOTACIONALES EN LA CIUDAD COMPACTA.....	320
1. LOS MEDIOS DE ADQUISICIÓN DE LAS PARCELAS DOTACIONALES.....	322
2. LA REPARCELACIÓN DE PARCELAS PÚBLICAS EXISTENTES.....	330
3. EL DEBER DE CESIÓN DE PARCELAS DOTACIONALES.....	354
3.1. Los deberes urbanísticos de los propietarios.....	354
3.2. La crisis del macrourbanismo y la dificultad de la cesión dotacional en la ciudad compacta.....	358
3.3. Los deberes de cesión dotacional en las actuaciones de dotación.....	368
3.4. Los deberes de cesión dotacional en las nuevas actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.....	379
3.4.1 La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.....	379
3.4.2. Las reformas de la regulación autonómica en relación con las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.....	403
4. RECAPITULACIÓN: EL MICROURBANISMO DOTACIONAL.....	413
CAPÍTULO 4. LA DIMENSIÓN VERTICAL Y LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LOS USOS DEL SUELO DOTACIONALES.....	419
1. LA DIMENSIÓN VERTICAL DE LA CIUDAD COMPACTA.....	420
1.1. El urbanismo de los tres niveles.....	422
1.2. El incremento de los usos del subsuelo urbano.....	425
1.3. La legislación urbanística del subsuelo y vuelo.....	430
1.4. La planificación urbanística del subsuelo.....	433
1.5. Límites a la utilización del subsuelo.....	440
1.6. Técnicas jurídicas de uso del subsuelo y vuelo de las parcelas dotacionales públicas.....	447
1.6.1. Introducción: de la concepción unitaria a la división vertical funcional del suelo público.....	447
1.6.2. Concesión administrativa de uso privativo sobre el subsuelo y vuelo del suelo público.....	453
1.6.3. El derecho de superficie sobre las parcelas dotacionales públicas.....	458
1.6.4. El derecho civil de sobreedificación y subedificación.....	464

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

1.6.5. La segregación o estratificación vertical en parcelas.....	471
1.6.6. Otras modalidades de cesión de uso del subsuelo; en particular, las servidumbres.....	483
A. Servidumbres de uso público en subsuelo privado.....	483
B. Posibilidad de servidumbres privadas sobre bienes públicos.....	488
2. EL URBANISMO TEMPORAL O TRANSITORIO DE LAS PARCELAS VACANTES	493
CAPÍTULO 5. LA VERTIENTE PATRIMONIAL DE LAS PARCELAS DOTACIONALES EN LA CIUDAD COMPACTA	512
1. LA GESTIÓN ACTIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES	512
2. DESDE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD A LA FUNCIONALIDAD DE LA PROPIEDAD PÚBLICA.....	516
3. DESDE LA PROTECCIÓN PÚBLICA DE LOS BIENES CON VALOR HISTÓRICO Y CULTURAL A SU FUNCIONALIZACIÓN DOTACIONAL	524
3.1. La demanialidad del patrimonio ambiental y cultural	524
3.2. La categorización de bien cultural y la protección urbanística sometida a la normativa de patrimonio histórico.....	527
3.3. La asignación de funcionalidad dotacional al patrimonio cultural e histórico.....	534
4. LA TITULARIDAD PÚBLICA O PRIVADA DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS DE ACUERDO A SU FUNCIÓN DOTACIONAL	539
4.1. La privatización de los espacios libres públicos	544
4.2. Los equipamientos y servicios urbanos privados de interés público	547
4.3. La preferencia por la titularidad pública de la parcela dotacional	559
5. LA CONDICIÓN PATRIMONIAL DE LAS PARCELAS DOTACIONALES PÚBLICAS	567
5.1. La presunción de la naturaleza demanial de las parcelas dotacionales públicas.....	567
5.2. El proceso de conversión demanial de las parcelas dotacionales públicas	573
5.3. La modalización de la gran distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público	579
5.4. Las opciones de disposición de bienes patrimoniales.....	589
5.5. Las opciones de disposición de bienes integrantes de los patrimonios municipales del suelo ..	595
5.6. Las opciones de disposición del dominio público local.....	611
5.6.1. Marco actual de los bienes de dominio público local: la relatividad de su homogeneidad e inalienabilidad	611
5.6.2. La afectación y la desafectación del dominio público local	617
5.6.3. Alteraciones demaniales	628
A. Mutación demanial objetiva: refuncionalización y plurifuncionalización	629
B. Mutación demanial subjetiva: alteración de la titularidad.....	636
C. Mutación del propio elemento objetivo: operaciones de reordenación o reestructuración ..	640
5.6.4. Otorgamiento a terceros de títulos de ocupación y utilización sobre bienes de dominio público	643
6. RECAPITULACION: EL DINAMISMO DE LOS BIENES PÚBLICOS	652
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	655
ANEXO: ILUSTRACIÓN DE LAS POSIBILIDADES JURÍDICAS DE GESTIÓN PATRIMONIAL CON LAS PARCELAS DOTACIONALES PÚBLICAS.....	671
BIBLIOGRAFÍA	674

ABREVIATURAS

CCivil: Código Civil.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Cfr.: Confróntese.

DA: Disposición Adicional.

DGRN: Dirección General de los Registros y del Notariado.

DL: Decreto Legislativo.

ed.: Edición.

ETE: Estrategia Territorial Europea.

Ibid.: Ibídem. En el mismo lugar/Misma referencia que la nota inmediata anterior.

L3R: Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

LPH: Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

LRSAL: Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

LRSV 1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones.

LS 1956: Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.

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

núm.: número.

op.cit.: obra citada (*opere citato*).

pág.: página.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

PMS: Patrimonio Municipal de Suelo.

PPS: Patrimonio Público de Suelo.

P.e.: Por ejemplo.

RAP: Revista de Administración Pública.

RBEL: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

RGU: Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

RD: Real Decreto.

RDUMA: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.

RPU: Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.

ss.: siguientes.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TC: Tribunal Constitucional.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

TUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TRLA: Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

TRLS 1976: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

TRLS 92: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

TRLS 2008: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

TRLRS 2015: 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.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

TS: Tribunal Supremo.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, preocupada por asegurar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y del medio ambiente urbano, se ha ocupado de promover un modelo uniforme de ciudad compacta. En el contexto socioeconómico actual de post-burbuja inmobiliaria, se antoja fundamental examinar los distintos instrumentos que surgen de la conjunción del régimen jurídico de los usos del suelo y del régimen patrimonial para canalizar y materializar este modelo de ciudad sostenible. En este sentido, el presente trabajo tiene por objeto principal investigar las dotaciones urbanísticas como elementos activos y determinantes para la consecución de un medio ambiente urbano sostenible en general, y de un modelo de ciudad compacta en particular, todo ello con el objetivo final de asegurar una adecuada calidad de vida. Por «dotación urbanística» se han de entender aquellos elementos que están al servicio de todos los ciudadanos asegurando la calidad del medio urbano, funcionalmente sistemas de comunicación o red viaria, espacios libres y zonas verdes, equipamientos comunitarios e infraestructuras de servicios urbanos.

Entre las distintas perspectivas de análisis posibles, se adopta, por tanto, la óptica de las dotaciones urbanísticas como medios a través de los cuales es posible configurar como resultado un determinado modelo de ciudad. Dicho de otro modo, se pretende mostrar las diversas y variadas alternativas jurídicas que la regulación, ordenación, gestión y utilización de las dotaciones urbanísticas puede ofrecer en concurrencia con el resto de ámbitos implicados, en especial, con el planeamiento urbanístico. La elección de esta óptica responde a una serie de razones:

Por un lado, hay que destacar que en el entorno urbano, las dotaciones urbanísticas son elementos capitales de la ordenación de los usos del suelo y de la configuración urbana, ya que se conciben como piezas necesarias que cumplen un papel articulador y vertebrador de la ciudad. Pese a que los textos legales sobre las técnicas de planificación y de gestión urbanística se hayan consagrado principalmente a la transformación de las propiedades privadas en derechos edificatorios, las dotaciones urbanísticas, en particular las dotaciones públicas, pueden cumplir el mismo papel

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

conformador y transformador de la ciudad a través de su eficaz y eficiente manejo y utilización. El planeamiento urbanístico, como instrumento vinculado a la ordenación del espacio, permite a los poderes públicos elegir modelos urbanos que inciden directa o indirectamente en el régimen de las dotaciones urbanísticas; y a la inversa, el régimen de las futuras dotaciones urbanísticas puede coadyuvar a alcanzar el modelo urbano deseado.

Por otro lado, dentro del marco jurídico de una nueva normativa estatal y autonómica que prioriza el desarrollo sostenible y la planificación territorial y urbanística de rehabilitación del patrimonio inmobiliario y reutilización de las zonas degradadas y abandonadas, ya no cabe una mayor expansión urbana y surgen límites a la creación de nuevas dotaciones urbanísticas. Por dicho motivo, la gestión dinámica y eficiente de las dotaciones urbanísticas preexistentes por parte de las Administraciones públicas resulta clave, y conviene realizar propuestas de mejora sobre su administración y disposición.

En tercer lugar, en general, se ha tratado el Derecho de urbanismo y el Derecho de los bienes públicos como dos compartimentos estancos; y pese a la numerosa literatura doctrinal sobre el plano teórico de la naturaleza y el régimen de los bienes titularidad de las Administraciones públicas y de las propiedades especiales, no abundan los estudios que se han atrevido a expresar cómo se articula la interacción y conexión entre urbanismo y bienes públicos en relación con la ordenación de la ciudad. Este trabajo pretende prestar atención a esta simbiosis a través de la exposición de las diferentes técnicas de utilización de las parcelas dotacionales públicas en tanto bienes públicos garantes de un predeterminado patrón de ciudad.

Si bien la Unión Europea carece de competencias sustantivas expresas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, suelo o vivienda, a lo largo del proceso de construcción europea se ha visto la necesidad de adoptar una visión común de la ordenación territorial, y mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales ha incidido sobre la regulación de los usos del suelo de los Estados miembros. La cohesión territorial es un objetivo fundamental de la Unión Europea, y las normas comunitarias

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dictadas en ámbitos como el medio ambiente, el transporte, la política energética o los fondos estructurales y de cohesión determinan en gran medida los modelos territoriales dentro de la Unión y son aptos para tratar de integrar tanto las políticas ambientales europeas en el medio urbano como la dimensión urbana en las políticas ambientales europeas.

En el contexto europeo, han ido surgiendo distintos textos programáticos en el marco de las políticas de desarrollo urbano sostenible; y desde esta perspectiva procede indagar si las iniciativas comunitarias derivan en un diagnóstico coincidente de cuál deber ser el modelo de medio ambiente urbano. La realidad es que los criterios y objetivos de medio ambiente urbano formulados en determinados documentos comunitarios de *soft law* se toman como referencia por la normativa estatal de suelo y permiten perfilar un modelo de ciudad compacta acorde con las directrices derivadas del principio de desarrollo sostenible: una ciudad compleja, de alta densidad, de usos múltiples y mixtos, de proximidad, cohesionada socialmente, con un control de la expansión urbana y en la que se da primacía a la rehabilitación y renovación frente a nuevos crecimientos.

En este punto, cabe preguntarse si las libertades económicas comunitarias, que visiblemente condicionan la regulación de los usos del suelo y la actividad urbanística de los Estados miembros, se muestran igual de respetuosas con este patrón de medio ambiente urbano. Para abordar esta cuestión jurídica, se presta especial atención a la Directiva de 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). Al exigir que todo régimen autorizatorio, además de que no sea discriminatorio y resulte proporcional, esté basado en una razón imperiosa de interés general contenida en la misma Directiva, tiene gran incidencia indirecta en el urbanismo comercial. Entre dichas razones imperiosas de interés general, se halla la protección del medio ambiente y del entorno urbano, y esta protección abarcará el impacto sobre el modelo de ciudad compacta si se entiende que los regímenes de intervención limitativa del derecho de libertad de establecimiento son fundamentados para permitir controlar el consumo indiscriminado de suelo provocado mediante implantaciones comerciales fuera del

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

entorno urbano, y evitar además los efectos nocivos que producen sobre el medio ambiente y la movilidad.

Por consiguiente, se analizará si las Comunidades Autónomas, en el seno de un proceso complejo de transposición, a la hora de adaptar su normativa sobre la instalación de grandes establecimientos comerciales -tradicionalmente sometida a autorizaciones basadas en criterios de evaluación de naturaleza económica relacionados con el impacto sobre el comercio menor-, han invocado la defensa del modelo de ciudad compacta que subyace en la protección del medio ambiente y del entorno urbano. En un segundo término, deberá examinarse la jurisprudencia recaída respecto a la vulneración del Derecho de la Unión por las normas comerciales autonómicas y que pondera la proporcionalidad de la justificación del modelo de ciudad en relación con la libertad de comercio.

En el panorama estatal, un repaso a la evolución histórica del urbanismo español lleva a la conclusión de que el modelo desarrollista de ciudad difusa o de urbanización dispersa ha demostrado ser altamente insostenible desde la triple óptica económica, social y ambiental. De hecho, las instituciones comunitarias han cuestionado de forma severa los excesos de la política española de usar el suelo exclusivamente como un bien económico, denunciando asimismo la vulneración del derecho de propiedad, de la garantía de la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y de la tutela del medio ambiente. Aunque la práctica urbanística siguiese otros derroteros, el modelo europeo de desarrollo sostenible que apuesta por la ciudad compacta ya tenía encaje en el orden constitucional ambiental contenido en los artículos 45 a 47 de la Constitución (la protección del medio ambiente, el derecho a la vivienda y la tutela del patrimonio cultural). En tal sentido, el suelo debe utilizarse racionalmente de acuerdo con el principio rector del desarrollo sostenible, y específicamente en el hábitat urbano, con la finalidad de conseguir la mejor satisfacción de la calidad de vida de los ciudadanos.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo –sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo- trajo consigo un cambio de paradigma: configura el desarrollo territorial y

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbano sostenible como principio jurídico rector de las políticas públicas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Las mismas leyes autonómicas ya habían incorporado en mayor o menor medida el principio informador del urbanismo sostenible en la actividad urbanística. En esta tesitura, se comprueba si, efectivamente, el principio de desarrollo sostenible en el ámbito del urbanismo supone la asunción del arquetipo de ciudad compacta que se propugna desde las instancias europeas y al que deben orientarse los desarrollos urbanísticos. En tal caso, la consideración y conformación de este tipo de ciudad debería guiar siempre el ejercicio de la potestad de planeamiento y la discrecionalidad del planificador debería medirse bajo el prisma del establecimiento de límites al crecimiento urbanístico difuso y desparramado de la ciudad.

Desde el punto de vista competencial, las disposiciones de la legislación estatal sobre los usos del suelo –actualmente refundidos en 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- establecen las pautas que han de proyectarse sobre la ordenación territorial y la planificación urbanística para plasmar el principio de desarrollo sostenible. Dichas normas encuentran continuidad en las reglas jurídicas de mayor concreción y contenido de que va dotándose la legislación autonómica y que precisamente apuestan por un modelo de ocupación territorial de contención del desarrollo urbano expansivo y de continuidad en la urbanización. A las entidades locales les corresponde configurar su modelo específico de ciudad a través de los planes de ordenación urbana, aunque deberán respetar las planificaciones sectoriales y las determinaciones legales estatales y autonómicas. La sostenibilidad del desarrollo urbano es garantizada en último término por los tribunales que enjuician la actuación municipal. De esta forma, procede analizar los pronunciamientos judiciales más actuales sobre la racionalidad e interdicción de la arbitrariedad en el planeamiento urbanístico desde la perspectiva de si los principios de actuación inherentes al concepto de desarrollo urbano sostenible conforman nuevos límites a la discrecionalidad, y más concretamente, de si se recepciona el modelo de ciudad compacta como parámetro de sostenibilidad que amplía las posibilidades de control judicial.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En virtud de lo expuesto, y para enmarcar debidamente el objeto de este trabajo de investigación, el primer capítulo analiza todo el proceso de definición del desarrollo urbano sostenible en el plano comunitario, su cristalización en la creación de un modelo de ciudad sostenible en forma de ciudad compacta y que además excede al campo del urbanismo comercial, y la integración de estos conceptos en la legislación estatal y autonómica, así como en la práctica judicial.

Una vez que el desarrollo urbanístico se decanta por la consecución del referido modelo de ciudad, hay que tener en cuenta que el entorno o medio urbano constituye un lugar complejo en el que, además de la vivienda y las actividades comerciales e industriales, se ubican los espacios públicos, viales, servicios, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria, esto es, las dotaciones urbanísticas que son elementos procuradores de bienestar y calidad de vida humana. Desde esta concepción, como sistemática de estudio se ha elegido situar en el centro del foco a las dotaciones urbanísticas para ir desgranando poco a poco aquellos aspectos de la práctica urbanística y patrimonial que afectan, aunque sea periféricamente, a la materialización de una ciudad compacta. Con dicho elemento específico como protagonista, y a través de diversas cuestiones adyacentes que se suscitan, se trata de entender mejor la complejidad jurídica que engloba la ordenación de una ciudad y el funcionamiento del ordenamiento urbanístico y patrimonial, desechando otras alternativas sistemáticas que estudiarían el tema de una forma más teórica o genérica. La ordenación de las dotaciones urbanísticas, la gestión urbanística de las parcelas dotacionales, la dimensión vertical y temporal de los usos de suelo dotacionales, y la vertiente patrimonial de las parcelas dotacionales son, por este orden, los contenidos que se abordan.

En el momento de diseñar la ciudad, el planeamiento municipal deberá configurar las dotaciones urbanísticas más adecuadas y útiles para la construcción de la urbe, ya que constituyen recursos de ordenación que deberán favorecer la constitución del modelo de ciudad al que sirven. Corresponde a los instrumentos de planeamiento determinar las reservas de terrenos o espacios necesarios que deban de servir de soporte a los usos colectivos y servicios urbanos, tales como viales, parques y jardines, espacios públicos, infraestructuras y equipamientos comunitarios, cualquiera que sea su

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

finalidad. En esta línea, el planeamiento urbanístico deberá garantizar la suficiencia de dotaciones urbanísticas en un doble sentido: respecto a las dotaciones ya existentes, reconociendo su vinculación y permanencia de uso dotacional a través de su calificación urbanística; y en relación a nuevas dotaciones, previendo las necesidades de suelo para su futura implantación en espacios que se habilitarán al efecto, y en función de su destino de uso o servicio público considerará las características de su localización, dimensión y formato apropiado. En general, los usos calificados por los planes de ordenación urbana se agrupan en dos categorías: usos lucrativos –residenciales, terciarios o económicos- para fincas que luego tendrán un aprovechamiento urbanístico patrimonializable, y usos dotacionales –y dentro de éstos, los usos dotacionales públicos y los usos dotacionales privados-.

Partiendo del principio de racionalidad y las necesidades concretas de la ciudad, el municipio tendrá un amplio margen de maniobra para decidir la configuración de sus futuras dotaciones urbanísticas. No obstante, a la hora de ordenar las dotaciones urbanísticas, el órgano encargado del planeamiento urbanístico está sujeto al cumplimiento de una serie de determinaciones legales y se deben precisar las mismas. En primer lugar, habrá que reconocer si existen condicionantes materiales derivados de la legislación sectorial de bienes públicos, especialmente relacionados con el demanio natural y las infraestructuras generales u obras públicas pertenecientes al demanio artificial. En segundo lugar, al realizar las reservas dotacionales, debe observarse si la legislación establece normas de carácter estrictamente urbanístico articuladas como “estándares urbanísticos” en forma de límites mínimos cuantificables y objetivos de la calidad de vida urbana. Y en tercer lugar, cabe preguntarse si de la normativa vigente pueden inferirse una serie de reglas y principios que limiten cualitativamente la discrecionalidad del planificador a la hora de diseñar las dotaciones, infraestructuras y espacios en función de un determinado resultado de ciudad.

A su vez, la Administración urbanística puede ejercer el *ius variandi* y modificar el planeamiento vigente, por lo que deberán revisarse las consecuencias y efectos relacionados con las dotaciones urbanísticas. Considerando las dotaciones públicas como garantía material de la calidad de vida urbana, habrá que extraer aquellos supuestos en el que debe producirse una compensación de dotaciones urbanísticas como

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

requisito sustantivo adicional a los requisitos puramente procedimentales, y, en su caso, si existen situaciones de excepción legal al rigor del equilibrio entre usos lucrativos y usos dotacionales referidos a actuaciones en ámbitos urbanos consolidados donde no existen terrenos para materializar la compensación dotacional.

En consecuencia, el segundo capítulo trata de ofrecer una visión general de la relación entre el planeamiento urbanístico y las dotaciones urbanísticas. Para enfocar el tema, se realiza un primer esfuerzo introductorio de conceptualización y delimitación de las nociones más relevantes. Este estudio se centrará fundamentalmente en las dotaciones urbanísticas de titularidad pública municipal dentro del entorno urbano, es decir, de carácter local. Al abordar las determinaciones legales que debe observar el planificador a la hora de ordenar las dotaciones urbanísticas, en especial, se procurará identificar las características o atributos que deberían reunir las nuevas dotaciones urbanísticas de forma más acorde y coherente con el modelo de ciudad compacta, así como valorar si tales exigencias cualitativas constituyen requisitos sustantivos a modo de normas de directa aplicación o son más bien criterios de valoración como complemento de los estándares urbanísticos. La última parte se dedica a las implicaciones jurídicas de las modificaciones de planeamiento y los requisitos compensatorios en torno a las dotaciones públicas, a fin de que no se produzca una merma de la calidad de vida urbana.

Por otra parte, hay que tomar en consideración diferentes aspectos de la gestión urbanística conexos a las dotaciones urbanísticas, ya que a través de la gestión urbanística, por un lado, se obtendrán las parcelas necesarias para las dotaciones públicas, y, por otro lado, se garantizará la adjudicación de las parcelas dotacionales privadas. La ejecución del planeamiento mediante la aprobación de proyectos de equidistribución debe permitir la entrega o cesión tanto de las parcelas con destino dotacional como del porcentaje del aprovechamiento lucrativo que establezcan las legislaciones a favor de la Administración actuante, todo ello tras la supresión de las fincas existentes y su sustitución por las nuevas parcelas que permitan localizar dichas cesiones y aprovechamientos. A tal efecto, deberán desgranarse las reglas de equidistribución de cargas y beneficios en lo que atañe a los bienes públicos preexistentes –entre los que se hallan dotaciones urbanísticas ya materializadas-, en

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

particular, sobre la existencia del derecho de la Administración Pública a patrimonializar aprovechamiento o edificabilidad lucrativa por sus inmuebles en los ámbitos de actuación sistemática o integrada.

El deber de entrega de las parcelas dotacionales, en realidad, se realiza con cargo a la adjudicación de plusvalías en el mismo ámbito o en otro. Dichas plusvalías se habían generado sobre todo en los procesos de desarrollo urbanístico de las periferias, mientras que actualmente se asiste a una paralización de toda actividad de construcción dirigida a la creación de nueva ciudad como consecuencia de la crisis del mercado inmobiliario. En su lugar, se preconiza una reconversión que oriente tal actividad hacia el tejido urbano y residencial existente. El problema reside en que en el suelo urbanizado y edificado donde hay que intervenir, las plusvalías que genera la acción urbanística son menores.

La reforma de la legislación estatal del suelo de 2007 precisó los deberes urbanísticos dependiendo del tipo de actuación de transformación urbanística, y pensando en el suelo ya urbanizado introdujo las actuaciones de dotación que constituyen operaciones de microcirugía urbana que reequilibran las dotaciones públicas en caso de incremento de edificabilidad, mayor densidad o nuevos usos asignados. Actualmente, como consecuencia de la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se asiste a un nuevo marco normativo, y siguiendo el camino marcado por esta ley estatal, las leyes autonómicas han realizado reformas legales de calado. Esta ley introduce una serie de novedades con incidencia en el devenir de la ciudad compacta, entre las que se incluyen modulaciones que afectan a los deberes de cesión en relación con la viabilidad de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En consecuencia, deberá examinarse si se formulan medidas legales de ajuste de las cargas urbanísticas –sobre todo, referidas a la entrega de parcelas dotacionales-, así como sus fundamentos.

El tercer capítulo explica estos matices de la gestión urbanística de las parcelas dotacionales. En primer orden, se relacionarán los medios de adquisición más comunes de las dotaciones públicas, con especial hincapié en la entrega obligatoria y gratuita de dotaciones públicas. En segundo orden, se estudian las principales reglas de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

reparcelación referidos a los bienes públicos preexistentes en general y las dotaciones urbanísticas públicas ya materializadas en particular, contemplando los mecanismos compensatorios previstos, y prestando atención a si el equilibrio dotacional que se ha de preservar desde el planeamiento se quiebra en la fase de gestión urbanística como consecuencia de un exceso de aprovechamiento atribuible a la Administración. Finalmente, se pretende revisar el marco normativo actual respecto al deber de entrega de las parcelas dotacionales, a fin de reflejar la posibilidad de ajustes reductores y flexibles como consecuencia del nuevo escenario urbanístico desprovisto de plusvalías que apuesta por las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La distribución de los usos y aprovechamientos de la ciudad se ordena, además de horizontalmente, verticalmente por niveles (superficie, altura y subsuelo). En efecto, la dimensión vertical de la ciudad está formada por la superficie o rasante, el vuelo y el subsuelo; y el mejor aprovechamiento del volumen vertical en contrapartida a la menor ocupación horizontal del suelo está presente en los diseñadores de la ciudad compacta. El mismo plano horizontal a cota cero permite constituir distintos niveles superpuestos en sentido vertical, que constituyen parcelas con usos y aprovechamientos distintos y con titulares públicos o privados distintos.

Las nuevas tecnologías permiten acometer cada vez mayores usos en el subsuelo y vuelo de los suelos públicos. Desde su utilización tradicional para ubicar las redes de servicios e infraestructuras básicas de la ciudad, a la construcción de túneles, aparcamientos subterráneos, y todo tipo de aprovechamientos lucrativos. Ahora bien, la explotación del subsuelo, además de controversias medioambientales e inconvenientes de carácter económicos, genera problemas jurídicos relacionados con la formalización de la división funcional vertical, ya que dichos usos habrán de tener acomodo en el planeamiento urbanístico y su régimen deberá articularse por medio de formas legalmente previstas.

De un lado, deberá examinarse si la legislación urbanística permite expresamente el tratamiento jurídico diferenciado y normalizado del subsuelo, vuelo y suelo, y cuáles son los instrumentos de planeamiento urbanístico encargados de determinar si se atribuyen aprovechamientos o usos en el subsuelo o vuelo, así como su

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

reglamentación. De otro lado, avanzando que son diversas las soluciones que hacen posible el aprovechamiento diferenciado e independiente entre el suelo y el subsuelo o vuelo, se plantea la cuestión de cuáles son las instituciones o instrumentos jurídicos a disposición del Ayuntamiento propietario del suelo público para atribuir utilidades y aprovechamientos a sujetos distintos.

En tal sentido, el cuarto capítulo, tras efectuar un repaso general a las bondades de la proyección vertical en la ciudad compacta, aborda separadamente cada una de las posibilidades previstas legalmente para hacer efectiva la separación funcional entre el uso del suelo y el del subsuelo o vuelo, analizando hasta qué punto son sistemas aplicables a los suelos públicos, así como su idoneidad y limitaciones a nivel jurídico.

De igual modo, conjuntamente con su dimensión vertical, hay que atender a la dimensión temporal de la ciudad compacta, y, en particular, a la potencialidad del aprovechamiento transitorio o provisional de parcelas vacantes y espacios urbanos intersticiales o residuales. La optimización de los activos inmobiliarios aconseja la alternativa de realizar pequeñas intervenciones y actuaciones provisionales que hagan uso de elementos y espacios en desuso o abandonados. Este urbanismo adaptativo, táctico o transitorio ofrecería nuevas posibilidades de aprovechamiento de parcelas con destino dotacional, e incluso de aprovechamiento dotacional de parcelas privadas, permitiendo a los ciudadanos un uso general de las mismas. Ello plantea el problema de la compatibilidad entre los usos previstos por el planeamiento urbanístico y los usos asignados transitoriamente, por lo que deberá determinarse si el ordenamiento jurídico permite usos provisionales en tanto se ejecuta el planeamiento. Esta gestión activa de suelos y solares vacantes es indiciariamente acorde con las exigencias del interés general, pero habrá que ver bajo qué condiciones y limitaciones temporales. Todo ello es motivo de análisis en el mismo capítulo cuarto.

Atendiendo a su titularidad, las dotaciones urbanísticas, en su condición de elementos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, pueden ser de titularidad pública o de titularidad privada. En el caso de determinadas dotaciones urbanísticas, necesariamente habrán de ser de propiedad pública e incluso con naturaleza de dominio público por su afectación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este sentido, resta por investigar las dotaciones urbanísticas en clave exclusivamente patrimonial, es decir, en su condición de bienes públicos. Precisamente, una primera interrogante a dilucidar se referiría a cuál de los estados de titularidad de las parcelas dotacionales, pública o privada, facilita o favorece mejor al desarrollo de una ordenación compacta de la ciudad. En esta línea, cabe efectuar una proclama inicial a la concepción dinámica y funcional de los bienes públicos, pero ello no significa ni mucho menos que se pretenda liberarlos al mercado y tráfico jurídico privado. Al contrario, hace falta explorar las múltiples opciones de gestión eficiente de las parcelas dotacionales públicas, para así calibrar la importancia del mantenimiento de su propiedad pública en el contexto de la ciudad compacta.

Partiendo de la titularidad propia de la parcela, las Administraciones públicas podrán manejar diversas y variadas herramientas jurídicas de ordenación y gestión patrimonial, siempre teniendo en cuenta la naturaleza demanial o patrimonial (o en su caso, integrante del patrimonio público o municipal del suelo) de la parcela en ese preciso momento, lo que condiciona la normativa aplicable a los actos jurídicos de uso y aprovechamiento. Dependiendo de su tipología, varía la fórmula y la mayor o menor libertad de utilización y disposición por parte de la Administración titular, con las peculiaridades correspondientes al régimen local. En este punto, un segundo interrogante a plantear sería el de qué naturaleza o calificación jurídica, demanial o patrimonial, facilita o favorece mejor al desarrollo de una ordenación compacta de la ciudad.

A partir de estos dilemas, la gestión propiamente patrimonial de las dotaciones urbanísticas públicas en su condición de bienes públicos de la Administración Pública es abordada en profundidad en el quinto capítulo. A tal fin, se expondrá la amalgama de fórmulas patrimoniales para utilizar y disponer de las parcelas dotacionales que hacen posible o mejoran la configuración de una ciudad compacta en función de su naturaleza patrimonial o demanial, procurando a ser posible que no se produzca la pérdida de la titularidad pública.

En fin, a lo largo del trabajo de investigación irán surgiendo diferentes mecanismos jurídicos relacionados con las dotaciones urbanísticas y vinculados a la

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ordenación urbana. La necesidad de delimitar el objeto del trabajo lleva a centrar los esfuerzos en analizar la ciudad compacta desde las dotaciones públicas locales, porque se consideran instrumentos jurídicos en manos del planificador urbanístico con grandes potencialidades para la construcción de dicho modelo de ciudad, tal y como se intentará desgranar a lo largo de las siguientes líneas.

**LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD
COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES
URBANÍSTICAS**

**CAPÍTULO 1. EL MODELO DE CIUDAD COMPACTA
COMO ARQUETIPO DEL DESARROLLO URBANO
SOSTENIBLE**

Los usos del suelo se regulan a través de determinaciones requeridas por distintas instancias territoriales y planos competenciales¹, y dichas determinaciones, tal y como se intentará verificar en las próximas líneas, resultan coincidentes en su interés por la consecución de un determinado patrón de ciudad con la impronta de sostenibilidad: el modelo de ciudad compacta. Este modelo se incorpora de modo transversal en las políticas urbanas, afectando también a la forma en que deben configurarse y gestionarse los bienes públicos en el ámbito urbanístico, en particular, las dotaciones urbanísticas públicas, ya que las mismas deberán contribuir igualmente a la realización de dicho modelo de ciudad.

¹ Tal como señala ESCARTÍN ESCUDE, V., en «Urbanismo y bienes públicos», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pág. 39, la concepción actual del urbanismo pivota cada vez más en torno al concepto primordial del «uso del suelo», citando a BASSOLS COMA quien exponía que “*el término uso del suelo ha ido adquiriendo carta de naturaleza en la legislación urbanística, tanto en la española como en la comparada, hasta alcanzar un valor paradigmático que expresa o simboliza el propio contenido del Derecho urbanístico y el de sus principales técnicas de actuación: la planificación (como asignación sucesiva de usos al suelo, a través de su clasificación y calificación) y la disciplina urbanística (verificación ante un acto de uso concreto y específico de conformidad con el planeamiento)*” (BASSOLS COMA, M., *Las obras públicas y el urbanismo: los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid, 1994, pág. 13). Lo cierto es que, en consonancia con la conflictividad competencial que se produce en sede del Tribunal Constitucional –sobre todo a raíz de la trascendental STC 61/97, de 20 de marzo, que consagró que el urbanismo es competencia de instancias de ámbito inferior (Comunidades Autónomas y entidades locales)-, el hecho de que haya de darse mayor cabida a la acepción más global de “los usos del suelo” obedece a la exclusión de que la Unión Europea y el Estado tengan propiamente títulos competenciales en urbanismo. A pesar de ello, como se expondrá en las siguientes páginas, las Comunidades Autónomas no regulan en exclusiva el urbanismo y la ordenación del territorio, sino que la Unión Europea y el Estado en ejercicio de sus competencias influyen de tal manera en los usos del suelo a través de sus determinaciones que, en la práctica, pueden llegar a regular la actividad urbanística.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La planificación municipal, que a la postre rige el destino de cada municipio y la conformación de sus dotaciones urbanísticas, ha de atender a dos corrientes regulatorias de los usos del suelo de signo contrapuesto. De un lado, las leyes urbanísticas autonómicas han adoptado la filosofía del planeamiento territorial, lo que supone que primeramente, las Comunidades Autónomas deben diseñar la estrategia de la ordenación del territorio, y los sucesivos planes urbanísticos estarán sometidos a los postulados de los instrumentos de ordenación territorial. Es decir, dentro de la jerarquía normativa del planeamiento, en la cúspide se situarían las estrategias territoriales y se exige la adecuación del planeamiento urbanístico municipal a sus objetivos, criterios y directrices, en algunos casos consagrando el carácter vinculante de sus determinaciones. De otro lado, las mismas leyes urbanísticas autonómicas, abandonando la rigidez de modelos tradicionales anteriores, abren la espita a la flexibilización de los instrumentos de planeamiento -dotando por ejemplo de mayor capacidad al planeamiento de desarrollo para modificar determinaciones pormenorizadas del Plan General municipal o configurando los Estudios de Detalle como elementos de acomodación del Plan General- y de gestión urbanísticos -con la creación de nuevas figuras jurídicas que amplían las posibilidades de intervención urbanística en la ciudad consolidada como las actuaciones de dotación o los complejos inmobiliarios-. Sin negar la necesidad de ordenación de los usos del suelo, se necesita de una determinada agilidad y flexibilidad del planeamiento urbanístico que permita a la ciudad existente ser más «resiliente» para adaptarse y dar respuesta a las diferentes situaciones de crisis económicas, sociales y de sostenibilidad, haciendo uso en su caso de los propios elementos inmuebles públicos. En cualquier caso, todo el contenido de la planificación territorial y urbanística se apoya y se vincula a través del concepto de desarrollo sostenible, tratándose de un principio rector de las políticas públicas del suelo requerido desde todas las instancias territoriales y que limita la discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento. En el ámbito urbano, la idea del urbanismo sostenible cristalizará y será representada, en primer término, a través de un modelo territorial de ocupación sostenible y crecimiento limitado, y en condiciones más concretas, a través de un modelo municipal de ciudad compacta, que propugnado desde las instancias comunitarias, ha de servir de guía para las políticas urbanas sobre regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo.

1. DETERMINACIONES REQUERIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: HACIA UN MODELO EUROPEO DE URBANISMO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE URBANO

Es preciso iniciar esta exposición desde la consideración de una afirmación comúnmente aceptada: si bien la Unión Europea carece de competencias sustantivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo o vivienda, ya que ni los Tratados europeos vigentes –actualmente, el Tratado de la Unión Europea de Lisboa (en adelante, TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)²- ni los distintos instrumentos de adhesión de los Estados miembros contienen disposición alguna que reconozca una competencia comunitaria específica en dichas materias³, a lo largo del proceso de su construcción, se ha visto la necesidad de adoptar una visión europea común de la ordenación territorial, y, en última instancia, de un modelo determinado de ciudad sostenible. En concreto, se trata de un modelo de ciudad compacta, cohesionada socialmente y multifuncional⁴.

² Firmados en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, y que entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009 reformando los anteriores Tratado de la Unión Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) respectivamente. De acuerdo con lo previsto en el Tratado de la Unión Europea (apartado tercero del artículo 1), la Unión «sucederá y sustituirá a la Comunidad Europea» cuyo Tratado constitutivo pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

³ En el ámbito patrimonial, tampoco tiene la Unión Europea competencia alguna ligada a los regímenes de propiedad privada y pública previstos en las diferentes legislaciones estatales. El TFUE en su artículo 345 (antiguo art. 295 TCE) establece la cláusula que manifiesta la indiferencia comunitaria ante el régimen de propiedad: «Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros».

Ello no obstante, el Derecho de propiedad nacional no se librará de la influencia de las reglas de comercio interior de la Unión Europea. Así, por ejemplo RAMAEKERS, E., «Classification of objects by the European Court of Justice: Movable Immovables and Tangible Intangible», en *European Law Review* n° 39, August 2014, revisa las diversas sentencias que el TJUE ha dictado en el contexto de la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido conformando conceptos del derecho de propiedad e interpretando los criterios para clasificar bienes “inmuebles” (“*immovables*”) e “intangibles” (“*intangibles*”) –incluido el principio de accesión entre la tierra y las construcciones- que han de ser atendidas por el Derecho nacional.

⁴ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 591-592, describe perfectamente este modelo de ciudad cada vez más unido al concepto de ciudad sostenible: “*el modelo de ciudad más sostenible es el de la ciudad compacta, la ciudad densa en las que apenas existen núcleos de población aislados, con usos del suelo complejos y superpuestos en las mismas zonas, por lo que los servicios se prestan de manera cercana, sin necesidad de grandes infraestructuras viales, donde los nuevos asentamientos para atender a las nuevas necesidades residenciales no son necesarios porque se prefiere renovar la ciudad ya creada, reformando casa antiguas y el patrimonio histórico, poniendo en el mercado de la venta o del alquiler todo el*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Con carácter general, la ciudad compacta tiende a limitar el consumo de suelos, disminuir el consumo de energía y superar la especialización residencial, y se opone al modelo de ciudad dispersa o difusa donde el proceso de ocupación del territorio desvinculado de los núcleos centrales históricos es más insostenible, tanto por su impacto ambiental; económico -por los elevados costos energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos en los desarrollos urbanos dispersos-; y social -la segregación social comporta problemas de descohesión y convivencia-⁵. En este sentido, no se trata de realizar un elogio a la densidad, sino de priorizar una ciudad «razonablemente» compacta⁶.

Atendiendo solamente a las dotaciones urbanísticas que requieren uno y otro modelo de ciudad, la ciudad compacta es más sostenible que la ciudad difusa desde la triple óptica económica, social y ambiental. A tal efecto, se reproducen las reflexiones

patrimonio de vivienda que normalmente se oculta tras la especulación, con carriles-bici, itinerarios a pie, aparcamientos en las afueras de la ciudad y transportes públicos en el interior de las mismas, etc. (...) La ciudad sostenible es una ciudad con espacios comunes, donde la gente camina y pasea, viaja en medios de transportes colectivos, se encuentra en plazas y parques, compra en comercios pequeños donde nos conocen y conocemos a los demás, vive en régimen de propiedad horizontal, en comunidades de vecinos en las que el suelo se aprovecha mejor, donde se ve gente de toda condición social, religiosa y racial, etc. Es una “ciudad compartida”. Por lo que llevamos dicho se comprende que el modelo de ciudad sostenible sea el de la ciudad mediterránea“.

⁵ Sobre la defensa del modelo europeo de ciudad compacta y su contraposición a los costes asociados al modelo urbano dominante de la diseminación urbana (*urban sprawl*), existe ya una abundante literatura en Europa y en Estados Unidos donde es reivindicado por la corriente *New Urbanism*. De hecho, existe un *Congress for the New Urbanism*, cuya Carta y demás publicaciones pueden consultarse en su web www.cnu.org.

Por el contrario, habrá autores discordantes como BRUEGMANN (BRUEGMANN, R., *Sprawl: a compact history*, University of Chicago Press, 2005 (*La dispersión urbana. Una historia condensada*, trad. espa., Comunidad de Madrid-Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, 2011) que defienden la ciudad dispersa y la urbanización periférica, dudando que el daño ambiental de lo disperso sea superior al de lo compacto, entre otras razones, por el fenómeno compensatorio de la revitalización de los viejos cascos abandonados. Entre los partidarios o seguidores de este autor cabe citar en España a AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito legal de la ciudad compacta*, Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.

⁶ Compacidad que no debe servir de coartada para justificar aumentos desmesurados en volumetría y en altura mediante modificaciones de planeamiento que sustituyan o recrezcan el parque de vivienda en los suelos consolidados, pues el resultado es una ciudad sobresaturada de hormigón, empobrecida en luz, y con problemas de hacinamiento; asimismo, una densidad fuera de escala perjudicaría cualesquiera estándares de calidad y volvería hostil lo que pretende ser una apuesta por una ciudad amable y sostenible (TOLIVAR ALAS, L., «Urbanismo compacto y movilidad», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, mayo 2016, págs. 1-30).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

comparativas de MORENO LINDE⁷:

- Desde la perspectiva económica, la ciudad difusa es un modelo más ineficaz. La ciudad difusa caracterizada por la dispersión en la ocupación y baja densidad, trae consigo la necesidad de realizar fuertes inversiones para construir dotaciones, infraestructuras de transporte y kilómetros de viario al servicio de las nuevas urbanizaciones. Asimismo, exige ejecutar onerosas operaciones de conexión de las redes urbanas de saneamiento, de suministro de agua, electricidad, telefonía, telecomunicaciones, etc. Y además, a los costes generados por estas actuaciones, habrá que añadir los de su mantenimiento, una vez que las urbanizaciones son recepcionadas por los municipios. Frente a ello, la elección de un modelo de ciudad compacta, densamente poblada, que apueste por la regeneración del tejido urbano y por la distribución racional de los espacios e infraestructuras públicas supondrá un uso más eficiente de los recursos económicos públicos.

- Desde la óptica de la cohesión social, resultará más sostenible un modelo de ciudad compacta en el que se promueva la mezcla de usos y de tipologías edificatorias y la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios públicos. Los modelos de baja densidad pueden complicar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos en condiciones de proximidad, cuando la implantación de las dotaciones se sujeta a parámetros como el número de habitantes o de viviendas. O en caso de que se construyan sin atender a estos criterios, se tratará de dotaciones sobredimensionadas y en absoluto desequilibrio en relación con las zonas urbanas más pobladas.

- Finalmente, las mayores afecciones ambientales que provoca un modelo de urbanización expansivo son evidentes. En primer lugar, la ciudad difusa implica, obviamente, mayor ocupación de un recurso finito como es el suelo, que, además, por sus condiciones físicas, no siempre es apto para acoger nuevos crecimientos urbanos. En segundo lugar, los modelos de urbanización dispersa exigen la ejecución de un gran

⁷ MORENO LINDE, M., «El nuevo marco jurídico para la reconversión y la dinamización del sector de la construcción y la vivienda», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 91, Sevilla, enero-abril 2015, págs. 279-316, y *El régimen jurídico de la regularización urbanística*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, págs. 366-368.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

número de infraestructuras y redes de transporte para la conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad existente, lo que comporta la creación de barreras en los desplazamientos de las especies que afectan negativamente a la biodiversidad de los entornos urbanos. En tercer lugar, el modelo de ciudad difusa incrementa la necesidad de desplazamientos que deben realizar sus moradores y uso de medios de transporte, y especialmente de vehículos privados, pues a más dispersión, mayor dificultad de conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad mediante la red pública de transportes urbanos, y con ellos se incrementa el consumo de combustible y consecuentemente las emisiones a la atmósfera.

Lo cierto es que durante la mayor parte del proceso de integración europea hasta épocas recientes, la construcción del territorio y de la ciudad no había sido percibida como un problema a escala europea, pero desde los años noventa, la Unión Europea ha ido desplegando una progresiva actividad en cuestiones urbanísticas vinculado a la idea del medio ambiente urbano a la cual da carta de naturaleza⁸. De esta suerte, a pesar de que el urbanismo europeo como ordenamiento o conjunto de normas vinculante que disciplina la ciudad es una realidad inexistente y no consagrada como título competencial específico, la Unión Europea acabará incidiendo en problemas comunes de las ciudades europeas a través de diversos planos de actuación, de tal manera que algunas tendencias jurídicas llegan a debatir la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁹.

⁸ Hay numerosos textos que analizan la evolución de la política europea del medio ambiente urbano. Por todos, se puede acudir a MORENO MOLINA, Á.M., *Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant Lo Blanch, Universidad Carlos III, Madrid, 2008. En la página 101 adelanta algunas de las principales razones de la involucración comunitaria: “En los últimos años se ha dado, de común, una sensibilización hacia la cuestión urbanística desde preocupaciones medioambientales, y, de especial, la eclosión de aspectos transnacionales en la dinámica urbanística, causada por la libertad de establecimiento de las empresas urbanísticas y el florecimiento del mercado de segunda residencia que ha llevado a ciudadanos de algunos países (fundamentalmente Reino Unido, Francia y Alemania) a adquirir segundas viviendas en otros estados miembros”.

⁹ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ es uno de los autores que considera indiscutible que hoy existe ya una ordenación del territorio a nivel europeo, el cual “se asentaría en cuatro “pilares”: primero, la cooperación transfronteriza; segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio; tercero, las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio; cuarto, la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio en el marco de la Constitución Europea conforme a las más recientes tendencias jurídicas” (GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La difuminación de las fronteras nacionales: Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza*, Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En la vertiente material, el territorio y el suelo sufren constantes transformaciones como consecuencia de determinadas políticas sectoriales sobre las que la Unión Europea sí tiene atribuidas competencias (Política de Medio Ambiente, Política Agrícola Común, Política de Transportes, Política de Redes Transeuropeas, Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico (I+D), Política de Turismo, Política de Cohesión Económica, Social y Territorial...). Fundamentalmente serán las acciones comunitarias amparadas en la política de medio ambiente y la Cohesión Económica, Social y Territorial –en adelante, CEST- las que más directamente afecten al territorio y al suelo. Además, como influjo indirecto, en aras a garantizar el objetivo de la libre competencia en la prestación de servicios, la Unión Europea vela para que se cumpla el Derecho comunitario de servicios y de contratación pública en el mercado interior, y las fronteras materiales le lleva a extender sus tentáculos a otras variadas áreas de actividad, incluida la urbanística¹⁰.

En cuanto al aspecto formal de un supuesto *corpus* normativo comunitario que afecta a la planificación territorial y urbanística, en primer lugar, la Unión Europea ha

Zaragoza, 13 de diciembre del 2004). De hecho, la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2007: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig, los días 24 y 25 de mayo de 2007, señalaba expresamente la necesidad de valorar “los efectos de la legislación europea sobre planificación y desarrollo territorial y urbano sostenible”. En concreto: “(33) Pedimos a la Comisión Europea y a otras instituciones europeas que inicien un diálogo con los Estados miembros, basado en el principio de subsidiariedad, para discutir cómo los efectos de la legislación europea sobre planificación y desarrollo territorial y urbano sostenible pueden ser valorados y tenidos en cuenta, y cómo mejorar la coordinación de las políticas de la UE y las iniciativas que conciernen a las áreas de política territorial. Esta valoración y coordinación pueden tener lugar en el marco de las instituciones y procedimientos existentes” (Texto disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf).

¹⁰ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *La EEuropeización del territorio*, Dykinson S.L., Madrid, 2013, termina de calificar de “revolución silenciosa europea” a la influencia expansiva y extensiva del Derecho comunitario en la modelación del espacio europeo y de la idea de hacer ciudad. La autora defiende que hay un modelo europeo de desarrollo urbano y considera que los principales elementos y parámetros condicionantes de esta uniformidad se articulan a través de los siguientes pilares (págs. 12-13): “-El medio ambiente y el desarrollo sostenible como política común y la influencia del soft law en las legislaciones urbanísticas.

-La concepción de la gestión integrada del medio ambiente y el control ambiental como control indirecto de los usos y el destino del suelo.

-La cohesión territorial, a través de la ordenación del territorio y las infraestructuras, especialmente el caso de las redes transeuropeas.

-La directiva de contratos y servicios que conduce hacia una homogeneización del concepto de derecho a urbanizar a través del ordenamiento comunitario y los principios de libre circulación y libertad de empresa”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

aprobado varias disposiciones jurídicas obligatorias bajo la categoría de Directivas en los campos sectoriales en los que tiene competencia expresa; y, en segundo lugar, ha aprobado un conjunto de documentos de carácter programático de *soft law* o de carácter no vinculante¹¹.

Toda esta regulación y acción comunitaria en cuestiones urbanas condiciona el Derecho territorial y urbanístico nacional con efectos materialmente equivalentes a los que pudiera haberse producido de haber existido una competencia comunitaria sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, apuntando a un modelo de desarrollo urbano sostenible en los usos del suelo a transponer por los Estados miembros.

1.1. La política comunitaria del medio ambiente y el objetivo de la cohesión territorial

¹¹ De acuerdo a GALERA RODRIGO, S. («Urbanismo sostenible: La política europea de medio ambiente urbano», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUMA)*, núm. 224, marzo 2006, págs. 155-182), “*estos problemas comunes a escala europea explican que, a pesar de la inexistencia de ese corpus normativo vinculante que denominaríamos «Urbanismo Europeo», algo similar empiece a ser reconocible a partir de un doble plano de actuaciones:*

- *por una parte, por orientaciones y declaraciones en principio no directamente vinculantes que se adoptan en el plano internacional y de la Unión Europea: no obstante su no eficacia normativa, en algunos casos -conferencias internacionales- su eficacia se aprecia a partir de la voluntaria autovinculación por parte de entes territoriales no estatales; en otros casos -declaraciones y orientaciones de la Unión Europea- dejando su impronta en normas comunitarias éstas sí de carácter vinculante y adoptadas en otros ámbitos de actuación;*

- *por otra parte, el Derecho de la Unión Europea comprende un conjunto de normas sectoriales, adoptadas en el ámbito de sus competencias -medio ambiente, contratación, política regional y energética...- que, en su conjunto, condicionan -aunque aun tímidamente las decisiones estatales en materia de urbanismo y ordenación del territorio”.*

En esta línea, a los numerosos trabajos sobre la incidencia de la actividad comunitaria en el Derecho urbanístico español, hay que sumar al ilustre administrativista BASSOLS COMA quien en «El Derecho Urbanístico Español y el Derecho de la Unión Europea» en *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 13-35, señala que “*Una de las particularidades de esta conexión del ordenamiento urbanístico con el europeo reside en las vías de penetración de este último en el sentido tradicional de las fuentes del Derecho. Fuentes normativas directas o verticales prácticamente no existen a nivel de Reglamentos o de Directivas, si bien a nivel horizontal de Directivas, especialmente en materia de Medio Ambiente son crecientes las regulaciones que a través del concepto expansivo de la sostenibilidad están transformando muchos de los capítulos del Derecho urbanístico clásico, al tiempo que otras Directivas sobre contratación pública, o transparencia están penetrando en ámbitos de la gestión urbanística que se consideraban inmunes; e incluso por vía indirecta algunas Directivas como la de Servicios de 2006 amenazan con transformar todo el sistema de control preventivo de la actuación urbanística. Pero, sin embargo, la penetración más fuerte se está produciendo por la vía de las llamadas fuentes atípicas del Derecho europeo: Comunicaciones; Libros Verdes, Programas, Estrategias, Cartas temáticas; Declaraciones del Consejo o a raíz de reuniones de Ministros competentes etc. que si bien no tienen eficacia vinculante directa, logran influir poderosamente en las reformas legislativas de los respectivos Estados en materia de Urbanismo”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

De acuerdo con lo dispuesto en el TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la Unión Europea sólo dispone de competencias de atribución, lo cual significa que la Unión siempre actúa basándose en competencias específicas que se le haya atribuido expresamente por los Tratados¹². Partiendo del ámbito de sus competencias, a través de políticas sectoriales amparadas por títulos colaterales, la Unión Europea ha adoptado un conjunto de normas jurídicas obligatorias de Derecho derivado que resultan determinantes de la ordenación del territorio de los Estados miembros y, en definitiva, del propio modelo territorial de la Unión Europea, sobre todo, en cuanto que las mismas tienen que ser coherentes con una determinada opción de organización espacial en orden a su coordinación.

De entre las políticas sectoriales europeas¹³, sin duda alguna, son la competencia de medio ambiente y el objetivo de cohesión las que fundamentan la repercusión sobre el territorio y el campo de urbanismo, hasta el punto de que la doctrina se ha planteado

¹² En este sentido, el art. 5 del Tratado de la Unión, después de afirmar en su apartado 1 que «la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución», en su apartado 2 dispone que «la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan» y que «toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros». Así, en el *Asunto ThyssenKrupp*, el Tribunal de Primera Instancia recordaba que “*en el seno de este ordenamiento jurídico comunitario, las instituciones sólo disponen de competencias de atribución*” (Asunto 24/07, *ThyssenKrupp-Stainless c. Comisión*, sentencia de 1 de julio de 2009, párrafo 64).

No obstante, esta afirmación admite su matización, ya que el panorama de las acciones de la Unión Europea no se limita exclusivamente a las competencias expresas. En situaciones concretas, el cumplimiento de un objetivo encomendado por el Tratado puede amparar para adoptar la acción pretendida sin necesidad de contar con una atribución explícita para ello, con arreglo a la denominada por la doctrina “cláusula de imprevisión” según la cual, cuando una acción de la Comunidad resultara necesaria para lograr uno de sus objetivos y el Tratado no contemple competencia alguna para llevarlo a cabo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes (art. 352 TFUE, anterior art. 308 TCE). De todas formas, en el Dictamen del Tribunal de Justicia de 15 de noviembre de 1994 se interpretan de forma restrictiva las competencias implícitas, subsidiarias o residuales amparadas por el art. 308 TCE, dejando claro que no se puede crear un ámbito de competencia exclusiva en el plano externo únicamente en función de la citada previsión legal.

¹³ Entre las diversas políticas sectoriales de la Unión con efectos territoriales, la *European Spatial Development Perspective*, publicada en castellano como la *Estrategia Territorial Europea* (ETE), y adoptada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam citaba en su apartado 28 los siguientes títulos del Tratado que especialmente abrían a la Comisión Europea la posibilidad de realizar actuaciones con efectos sobre el desarrollo territorial de la UE: La política comunitaria de competencia, las redes transeuropeas (RTE), los fondos estructurales, la política agrícola común (PAC), la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D) y las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

la hipótesis de que el Tratado pudiera considerar la ordenación territorial como parte de estas políticas comunitarias¹⁴.

La Unión Europea ostenta una competencia compartida con los Estados miembros en materia de medio ambiente. A lo que hay que añadir que dicha competencia ha de ser ejercida por la Unión conforme a los principios de subsidiariedad¹⁵ y proporcionalidad¹⁶ (art. 5 TUE), principios que han sido objeto de un Protocolo para establecer las condiciones para su aplicación. Asimismo, hay que tener

¹⁴ Llegados a este punto, hay que destacar la tesis doctoral de PAREJO NAVAJAS, T., reproducida en la obra *La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004, quien señala: “La Comunidad no tiene competencia sobre esta materia ni ha “generado” un título de competencia propio y específico sobre la misma. Sin embargo, desde diferentes ámbitos sectoriales de actividad, se ha llegado a la necesidad de considerar el territorio como espacio en el que se desarrollan las políticas de la Comunidad con una doble consecuencia: a) la concurrencia de varias políticas en un mismo territorio, o las propias características de éste, condicionan la eficacia de la actividad sectorial misma y b) dichas intervenciones comunitarias tienen una destacada capacidad de organizar y estructurar el territorio” (págs. 384-385). Ahora bien, la autora concluye que a pesar de la evidente conexión entre los objetivos de las políticas de Medio Ambiente y de Cohesión Económica y Social, y los relativos a la ordenación del territorio, ninguna de las regulaciones que de ellas realiza el Tratado justifica por sí misma la construcción de una política de ordenación del territorio a escala europea de carácter formal.

¹⁵ El art. 5.3 TUE acerca del principio de subsidiariedad establece: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». LOZANO CUTANDA, B., en *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson S.L., 8ª ed., Madrid, 2003, pág. 443, considera que en materia de la ordenación territorial, se habla de la doctrina del debilitamiento del principio de subsidiariedad, motivado por varios factores, “como son la idea del territorio como bien o patrimonio común de la Comunidad, la incapacidad demostrada con frecuencia por los Estados para asegurar la protección de ese patrimonio común, y el hecho de que la ordenación del territorio como medio para la protección ambiental presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros”.

¹⁶ El art. 5.4 TUE acerca del principio de proporcionalidad determina: «El contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados». En la Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998 recaída en el Asunto C-157/96, *The Queen contra Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte Nacional Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd. R. S. and E. Wright Ltd. Anglo BeefProcessors Ltd. United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd. International Traders Ferry Ltd. MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd y Vian Exports Ltd.*, sobre medidas de emergencia contra la encefalopatía espongiiforme bovina -Enfermedad denominada “de las vacas locas”-, el Tribunal recuerda que “el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los actos de las Instituciones comunitarias no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa* y otros, C-331/88, Rec. p. 1-4023, apartado 13, y de 5 de octubre de 1994, *Crispoltoni* y otros, asuntos acumulados C 133/93, C-300/93 y C-362193, Rec. p. 1-4863, apartado 41)” (apartado 60).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en cuenta que el art. 11 TFUE otorga un plus adicional competencial a la protección del medio ambiente en la medida en que debe integrarse como variable transversal u horizontal en todas las políticas comunitarias. La norma fundamental que constituye la base legal para la adopción de acciones de protección del medio ambiente es el actual art. 192 del TFUE (anterior art. 175.2 del Tratado de la Comunidad Europea) que permite al Consejo adoptar medidas que afecten a «la ordenación territorial» y a «la utilización del suelo», si bien se encuentran entre los sectores en los que se requiere la unanimidad en el Consejo de todos los Estados para adoptar las correspondientes decisiones. Esta sujeción a la unanimidad, en la práctica, supone que son sectores que siguen controlados por los Estados miembros y dificulta que la Unión Europea pudiera adoptar normas generales sobre el uso del suelo de carácter explícitamente urbanísticas¹⁷.

En cualquier caso, la política ambiental europea desempeña un papel central en la “europeización” del Derecho urbanístico y de la planificación de la ciudad, que incorpora la variable ambiental desde dos ámbitos formales de intervención: la primera, creando un *corpus* normativo vinculante de carácter integrador por la vía de normas ambientales comunitarias con incidencia en el uso del suelo urbano como las

¹⁷ En efecto, el apartado 1 habilita a la Unión Europea a adoptar acciones para la realización de los objetivos medioambientales («El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones decidirán las acciones de la Unión»). No obstante, el apartado 2 establece como excepción a dicho procedimiento de toma de decisiones, una serie de sectores en los que se requiere la unanimidad en el Consejo de todos los Estados para adoptar las correspondientes decisiones. Se trata de «las disposiciones esencialmente de carácter fiscal; las medidas que afecten a la ordenación territorial; la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos; la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético». Son por tanto sectores que siguen controlados por los Estados miembros. Esta referencia expresa a la ordenación territorial dentro de la política de medio ambiente suscita la duda de si en realidad ello ampara un título competencial para desarrollar una política comunitaria en esta materia o de si pudiera ésta desarrollarse como parte de la política de medio ambiente. Para PAREJO NAVAJAS, *La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, op. cit., págs. 430-431, la política de medio ambiente no lleva implícita la atribución de una política de ordenación del territorio, ya que “*el territorio es tratado simplemente como un recurso natural más objeto de la política de medio ambiente de la Comunidad, a las que se aplica un procedimiento de decisión específico aplicable cuando de tales medidas ambientales pudiera derivarse un efecto de ordenación del territorio. Se trata, por tanto, de medidas de carácter instrumental al servicio de este concreto procedimiento, al servicio de la política de protección de los recursos naturales*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

relacionadas con la evaluación de impacto ambiental¹⁸ y la evaluación ambiental estratégica¹⁹; y, la segunda, adoptando un *corpus* normativo no vinculante, mediante programas de acción medioambiental y estrategias.

Por lo que se refiere propiamente a la creación de normas obligatorias, y dejando la segunda perspectiva para su examen en un título posterior, la UE ha aprobado numerosas disposiciones de contenido ambiental, en general Directivas²⁰, que tienen incidencia real en las políticas de suelo e influyen de una forma más o menos tangencial en el proceso urbanístico, ya sea en el contenido propio del plan urbanístico – clasificación y zonificación de suelos-, ya en el proceso de planificación, ya en la cristalización de la edificación²¹: normas ambientales con determinaciones sobre

¹⁸ La necesidad de evaluación de impacto ambiental de proyectos ha sido objeto de numerosas sentencias por parte del Tribunal de Justicia, que proceden tanto como consecuencia de la interposición de recursos por incumplimiento por parte de la Comisión Europea (art. 258 TFUE), o como resultado de la formulación por órganos jurisdiccionales estatales de cuestiones prejudiciales ante el TJUE (art. 267 TFUE). De conformidad con estas Directivas, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Como ejemplo jurisprudencial, en el Asunto C-332/04 *Comisión c. España*, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea declaró que España había infringido el Derecho comunitario, al no haber obligado a someter a evaluación de impacto ambiental el proyecto de construcción de un centro comercial. El Ayuntamiento de Paterna aprobó la construcción de Kinépolis, un complejo de 200.000 m² con 24 salas de cine, 70 locales comerciales y 3.000 plazas de aparcamiento. En su sentencia de 16 de marzo de 2006, el TJCE condenó a España por varios incumplimientos de la Directiva 85/337; principalmente se reprocha a la legislación española en materia de evaluación de impacto ambiental que incorpore de manera incompleta la Directiva y excluya someter al procedimiento de autorización y evaluación de impacto ambiental a proyectos de urbanización situados en zonas urbanas. En este caso, debido a la naturaleza, dimensiones y localización del centro de ocio, el proyecto podía tener repercusiones importantes en el medio ambiente; y el Tribunal dictamina que los proyectos también deben ser evaluados cuando se encuentren en zonas o terrenos urbanos, ya que pueden afectar negativamente a los elementos y valores ambientales identificados en la Directiva.

¹⁹ Por su parte, en el ámbito de la evaluación ambiental estratégica, los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente han de someterse a un proceso de evaluación ambiental, con el objeto de determinar con carácter general los efectos que la aprobación del plan provocará sobre el medio ambiente. Esta es una clara muestra de que la política comunitaria en materia ambiental considera que la planificación urbanística constituye un instrumento eficaz para la protección del medio ambiente.

²⁰ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, op. cit., pág. 207, señala que el alto nivel de detalle de las directivas en materia medioambiental les ha valido el título de Directivas “tipo reglamento”.

²¹ A destacar el trabajo de HAUMONT, F., *Droit Européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruselas, 2007, quien realiza una brillante sistematización de la intervención de las instancias comunitarias desde el Derecho derivado en la política administrativa de ordenación del territorio y urbanismo de los Estados miembros en diversos aspectos como el contenido de los planes, el proceso de elaboración, efectos y puesta en marcha de los planes, las autorizaciones de urbanismo, el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

evaluación ambiental de proyectos, planes y programas urbanísticos (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente –“texto codificado” que refunde las Directivas anteriores desde la Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985-²²); normas de protección de los espacios naturales (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la Directiva 79/409, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres²³); normas de planificación hidrológica (Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación para la gestión del agua), normas de protección del suelo (las diversas

acceso a la información y el control de las infracciones y sanciones. Además, en aras a conformar todos los contornos de un “*Derecho europeo de ordenación del territorio y del urbanismo*”, suma el estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con arreglo al protocolo adicional núm. 1 de 1952 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que sobre el artículo 6 del Convenio relativo al derecho de propiedad, la regulación de la expropiación forzosa y la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo al interés general se ha formado una auténtica jurisprudencia urbanística a nivel europeo sobre temas claves como indemnizaciones por limitaciones urbanísticas, justiprecios expropiatorios, derecho de reversión, expropiación y derechos de tanteo y retracto.

²² En España, la Directiva 2001/42/CE con especial incidencia en los planes urbanísticos fue objeto de transposición por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; mientras que en relación a la evaluación de los proyectos, la normativa interna de transposición inicial fue el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental, y recogido luego en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. En la actualidad, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, unifica en una sola norma el régimen jurídico aplicable a planes y proyectos.

²³ Un buen análisis de estas Directivas se encuentra en GARCÍA URETA, A., *Derecho europeo de la Biodiversidad: aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2010, y GARCÍA URETA, A. (Dir.), *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años*, Aranzadi, Navarra, 2012. Las citadas Directivas de hábitats y aves prohíben el deterioro de ciertas áreas o hábitats protegidos (Zonas de Especial Protección para las Aves o ZEPAS y Zonas de Especial Conservación o ZEC) por parte de proyectos urbanísticos que inciden negativamente sobre dichos espacios. Con arreglo a la Directiva de Hábitats se establece la red Natura 2000, red de espacios naturales protegidos a escala de la UE, lo que supone entrar directamente sobre el control de los usos de suelo, ya que la Red Natura 2000 condiciona la clasificación de estos suelos en suelo no urbanizable de especial protección. En cuanto a ejemplos de la aplicación jurisprudencial de estas Directivas, en el Asunto C-209/02, la sentencia del TJCE de 29 de enero de 2004 condena a Austria por haber autorizado la ampliación de un campo de golf a pesar de su incidencia negativa en la ZEPA contigua donde existía una colonia de guión de codornices. En el Asunto C-103/00, la sentencia del TJCE de 30 de enero de 2002 condena a Grecia por la degradación por desarrollos urbanísticos de ocio y turismo de unas playas donde desova la tortuga Caretta Caretta. Por último, en el Asunto C-355/09, en sentencia de 2 de agosto de 1993, el TJCE declaró el incumplimiento del Estado español al no haber clasificado las Marismas de Santoña como ZEPA y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación de dicha zona.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Directivas sobre gestión de residuos, de nitratos, de contaminación atmosférica, tratamiento de aguas residuales urbanas), normas de construcción sostenible (Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al rendimiento energético de los edificios; las Directivas 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo y Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y Consejo de 25 de octubre de 2012 relativas a la eficiencia energética)²⁴; normas sobre la prevención frente a riesgos ambientales (Directiva 96/82/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas²⁵), o normas sobre el ruido (Directiva 2002/49/CE, del Parlamento y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental)²⁶.

Estas Directivas comunitarias del medio ambiente no sólo determinan la regulación estatal de los usos del suelo, sino que avalan el modelo territorial autonómico, a la par que sirven para limitar la discrecionalidad de las autoridades públicas locales. Así se recoge en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 23 de diciembre de 2010²⁷, la cual concluye que no hay un atentado a la autonomía local sobre el diseño de la ciudad si el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía tiene su justificación en la evaluación estratégica territorial sobre la planificación del territorio, o incluso en *“la aplicación de un derecho superior al propio autonómico, e incluso estatal, como puede ser el cumplimiento de los objetivos marcados por las Directivas ambientales que, como normas que imponen un resultado, vienen siendo contempladas por la jurisprudencia del TJCE como auténticos límites a*

²⁴ Transpuestas por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se analizará más adelante.

²⁵ La sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2011 recaída en el Asunto C-53/10, *Land Hessen v. Franz Mücksch OHG*, sobre la interpretación del artículo 12 de la Directiva 96/82/CE en su versión modificada por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2003, determina el carácter vinculante y obligatorio de la misma para los Estados miembros tanto en sus políticas de asignación o de utilización del suelo (planificación), como en su política de gestión y ejecución de planes vinculando también a las autoridades que participan en ella con los objetivos de prevención de accidentes graves y de limitación de sus repercusiones.

²⁶ En general, para realizar un buen repaso de todas estas Directivas, se puede acudir a la serie de artículos de GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ BATALLER, B. en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*: «Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano» -núm. 224, 2006-, «Crónica europea II» -núm. 234, 2007-, «Crónica Europea III» -núm. 246, 2008-, «Crónica Europea V» -núm. 274, 2012-, y «Crónica Europea VI» -núm. 286, 2013-.

²⁷ RJCA 2011\203.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

las facultades de decisión de los poderes públicos estatales, los originariamente obligados a cumplir las Directivas, pero también los autonómicos y municipales encargados de ejecutar distintas potestades que garantizan el cumplimiento de estos objetivos ambientales que afectan a la facultad de planificar”²⁸.

Por lo que respecta a la cohesión territorial, del análisis del TUE y del TFUE cabe derivar una mayor conciencia de la dimensión territorial de las políticas comunitarias, ya que con la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, se añadió la territorialidad a la cohesión económica y social, de forma que la cohesión territorial deviene en un nuevo objetivo de la Unión Europea y en una nueva competencia compartida²⁹.

De acuerdo con el art. 175 TFUE, la Unión fomentará la consecución del CEST mediante fondos estructurales³⁰ -Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, (FEOGA)-; el Fondo de Cohesión, el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros. En la práctica, los componentes económico y social de la cohesión ya habían sido completados por el componente territorial, ya que a través de

²⁸ “Así se desprende de las siguientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: TJCE Sala 5ª, S 25-11-1999, nº C-96/1998 (TJCE 1999, 270) ; TJCE Sala 6ª, S 1-4-2004, nº C-217/2002 C-53/2002; TJCE Sala 1ª, S 10-6-2004, nº C-87/2002; TJCE Pleno, S 7-9-2004, nº C-127/2002 : TJCE Sala 3ª, S 8-9-2005, nº C-416/2002; TJCE Sala 2ª, S 20-10-2005, nº C-6/2004; TJCE Sala 2ª, S 10-1-2006, nº C-98/2003; TJCE Sala 2ª, S 23-3-2006, nº C-209/2004; TJCE Sala 1ª, S 4-5-2006, nº C-290/2003 y TJCE Sala 2ª, S 14-9-2006, nº C-244/2005 (TJCE 2006, 250)”, las cuales sirven para resumir las diferentes Directivas que imponen limitaciones en la libertad de planificación, en su mayoría relacionadas con la evaluación de impacto ambiental.

²⁹ El artículo 174 del TFUE establece que «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». Si bien, ya con anterioridad, a partir de la Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial 2007-2013 [2006/702/CE, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021es00110032.pdf] y el *Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* [Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de octubre de 2008 (COM (2008) 616 final) (<http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:ES:PDF>)] ya se había acertado a incorporar al acervo comunitario la “dimensión territorial de la política de cohesión”.

³⁰ En la actualidad, el marco de los instrumentos estructurales se articula en el Reglamento (CE) 1083/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al conjunto de Fondos Estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

fondos estructurales se han financiado iniciativas comunitarias de cohesión (INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL...) e instrumentos que tienen entre sus objetivos la cooperación territorial europea³¹.

De otro lado, la propia evolución de la política territorial de la Unión Europea plasmada en diversas acciones y documentos con el objetivo de la cohesión ha aleccionado la posibilidad de una ordenación del territorio de alcance comunitario³². Sin duda alguna, el antecedente documental de mayor relevancia lo constituye la *European Spatial Development Perspective* (ESDP), publicada en castellano como la *Estrategia Territorial Europea* (en adelante, ETE), y adoptada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam. Se suele señalar que este documento -sobre el que se volverá más tarde- constituye el punto de partida de la posterior articulación de medidas concretas de definición de un modelo territorial europeo con sesgo ambiental³³.

³¹ Los fondos estructurales se caracterizan por el carácter cohesivo desde el punto de vista territorial de las ayudas y han sido la vía indirecta de aplicación de la cohesión territorial, tal y como afirman POLVERARI, L. y BACHTLER, J. en «La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa» en *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (Editores), Ediciones Trea SL, Gijón, 2004. págs. 75-108.

Entre los instrumentos que se han creado para impulsar una cooperación en materia territorial se pueden citar:

-La Red Europea de Conocimiento Urbano -EUKN *European Urban Knowledge Network*- (<http://www.eukn.org>).

-La Red Europea de Observación sobre cohesión y desarrollo territoriales -ESPON *European Spatial Planning Observation Network*- (<http://www.espon.eu>).

-La plataforma europea de conocimiento URBACT de cooperación en red para compartir experiencias (<http://www.urbact.eu>).

-La infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea -INSPIRE-, establecida por la Directiva 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007.

³² Sobre los antecedentes y evolución de la cohesión territorial de la Unión Europea hay numerosos textos. Para una síntesis, ver JANIN RIVOLIN, U., «EU territorial governance: learning from institutional progress», en *European Journal of Spatial Development*, abril 2010, págs. 1-28 (<http://www.nordregio.se/EJSD/refereed%2038.pdf>) y CAMACHO BALLESTA, J.A. y MELIKHOVA, Y., «Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial» en *Cuadernos Geográficos*, nº 47 2010-2, págs. 169-188.

³³ Se ha dicho que la ETE constituye un acto intermedio o un documento de transición en el proceso de formación de una política territorial europea. En este sentido, FALUDI y WATERHOUT, de una manera muy gráfica expresan “*The show must go on*”, advirtiendo de la necesidad de continuar en el proceso (FALUDI, A. y WATERHOUT, B., *The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Routledge. Taylor & Francis Group, Londres, 2002, págs. 158 y ss.). En la misma línea, FARINÓS DASÍ defiende que es un paso intermedio, no final, para la planificación del desarrollo espacial de la UE en «La Estrategia Territorial Europea para el futuro» en *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, op. cit., pág. 69.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A partir de 2000, el debate del modelo territorial y en especial de las ciudades sostenibles³⁴ es un proceso que se irá plasmando en sucesivas reuniones intergubernamentales a nivel de ministros, y culmina en la vigente *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de regiones diversas*, aprobada en la reunión ministerial del 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría), para configurarse como el principal instrumento orientador de la política territorial de la Unión Europea, basada en la Estrategia *Europa 2020*, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010 -tras la Comunicación de la Comisión “*EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*” de 3 de marzo de 2010 (COM(2010) 2020)³⁵-.

Cuestión diferente es si las atribuciones en materia de cohesión territorial sirven para construir una política formal o sustantiva de ordenación territorial europea. Las instituciones comunitarias han emprendiendo acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de ámbito comunitario europeo y que deben ser respetadas por las instancias nacionales con competencia en la materia territorial. En este sentido, se ha llegado a debatir al más alto nivel técnico la conveniencia de crear una competencia de ordenación del territorio a nivel comunitario³⁶ y si dicha competencia habría de ser complementaria de aquéllas que

³⁴ Tal y como se ha comentado, en la reunión informal de los Ministros de Desarrollo Urbano y de Cohesión Territorial de la Unión Europea, celebrada bajo Presidencia alemana en la ciudad de Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007, se adoptó la llamada *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf). La Carta plantea la necesidad de incluir enfoques integrados en las políticas urbanas, y de prestar especial atención a los barrios menos favorecidos, apostando nuevamente por desarrollar políticas integradas y verdaderamente multisectoriales, mediante la coordinación horizontal y vertical, la creación de espacios públicos de calidad, la modernización de las redes de infraestructuras, la mejora de la eficiencia energética, la innovación preactiva y las políticas educativas, el fomento del transporte urbano eficiente y asequible, etc.

Según MOLINA DEL POZO, C.F., «La preocupación de la Unión Europea por lograr ciudades sostenibles: La Carta de Leipzig» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Editorial Reus, Madrid, 2008, pág. 429-444, este documento comunitario pone de relieve “*que el uso eficiente y sostenible de los recursos debe basarse en una estructura compacta de los asentamientos, y esto puede alcanzarse a través de una buena planificación urbana y territorial que venga a evitar la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos*”.

³⁵ Este último documento se puede consultar en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

³⁶ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «*La difuminación de las fronteras nacionales: Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza*», op.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

tienen los Estados miembros apoyando las acciones de los Estados o si en cambio dicha posible competencia ha de ser compartida o concurrente con la única limitación del principio de subsidiariedad en cuanto a su ejercicio³⁷.

Tras el malogrado proyecto de Constitución de la Unión Europea, es la propuesta que apuesta por un mayor impulso a la cohesión territorial la que ha sido únicamente acogida. En el fondo, ya en el proceso de elaboración de la ETE³⁸, se cuestionaba si tenía sentido una planificación territorial supranacional por varias

cit., lo defendía de esta manera: *“El sentido de una competencia de ordenación del territorio en el ámbito europeo está en gran medida en abrir una vía para lograr que los Estados realicen las acciones que, por si solos, no serían capaces de llevar a cabo. La Unión Europea hace posible acciones que a los Estados, individualmente, les es costoso o complejo realizar, responsabilizándose en estos casos a una instancia superior que es la Unión Europea. Esta es la gran virtualidad práctica de la Unión Europea. Es así como, por ejemplo, se ha conseguido en gran parte la liberalización de los sectores económicos o la reconversión de otros, y sólo así seguramente es como puede conseguirse eficazmente un desarrollo sostenible del territorio dentro de Europa, entre otros fines de esta posible competencia comunitaria territorial”*.

³⁷ Así cuenta la Historia BATTIS, U., en «Influencia del Derecho comunitario europeo sobre el Derecho urbanístico de los estados miembros: ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio?», en *RDUMA*, núm. 37, 2003, págs. 135-145: El Ministro alemán de Transportes, Urbanismo y Vivienda encargó a una Comisión de Expertos integrada por siete prestigiosos profesores universitarios, de Alemania, España, Francia, Grecia, Polonia, Reino Unido y Suecia, y algunos otros juristas de reconocido prestigio el estudio acerca de la concepción futura de ordenación del territorio en Europa (Los miembros de la Comisión de Expertos eran: Prof.Dr.Dr.h.c. Ulrich Battis, Prof.Dr. Werner Buchner y Prof.Dr. Hans-Jürgen Rabe (Alemania), Prof.Dr. Martin Loughlin (Reino Unido), Prof.Dr. Gérard Marcou (Francia), Prof.Dr. Hans Mattsson (Suecia), Prof.Dr. Dimitris Melissas (Grecia), Prof.Dr. Zygmunt K. Niewiadomski (Polonia), abogado Holger Schmitz (Alemania) y Prof.Dr.Dr. S. González-Varas Ibáñez (España)). A juicio de estos expertos, en principio la Unión Europea no necesitaba que se afirmase expresamente en el Tratado una competencia de ordenación del territorio para llevar a cabo sus competencias en materia regional, de política estructural o de transportes. Después de algunas sesiones en Berlín, la última durante los días 13 y 14 de junio de 2003, la Comisión propuso, a sabiendas de la dificultad política del tema, primero, completar el artículo 16.2 de la Constitución Europea, sobre competencias complementarias, haciendo mención a la ordenación del territorio; segundo, que la Constitución Europea recogiese, dentro de los fines de la Unión su dimensión territorial junto a la "económica" y la "social"; finalmente, que en la Constitución se incluyese la necesidad de que la Unión ejercite sus competencias sectoriales de forma coherente con una consideración europea del territorio y que desarrolle el concepto europeo de "ordenación del territorio". En este sentido, la Comisión de Expertos consideró primero la posibilidad de prever una competencia comunitaria en favor de la ordenación del territorio en el artículo 12 del Proyecto de Constitución Europea, en el marco de las competencias compartidas, y estimó que la mejor solución no era prever una competencia compartida o concurrente, en el sentido de excluir la competencia de los Estados en tanto en cuanto la Unión Europea haga uso de su competencia, ya que esto significaría marginalizar las competencias de los Estados miembros. Más bien, la Comisión propuso que la competencia de la UE fuese una competencia complementaria, de apoyo económico y de fomento en el marco de los artículos 15 y 3 del Proyecto de Constitución europea, además de las competencias sectoriales que permiten a la Unión Europea repercutir indirectamente en la materia de ordenación del territorio. De este modo, parecía conseguirse un equilibrio entre las competencias de los Estados y de la Unión Europea.

³⁸ Sobre los pormenores de su dilatado proceso de elaboración, ver FALUDI, A. y WATERHOUT, B., *The Making of European Spatial Development Perspective: No Masterplan!*, op. cit..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

razones. En primer lugar, el hecho de que la definición y delimitación de la ordenación del territorio sea muy diferente en los Estados miembros y la diversidad de modelos y o sistemas que concurren en el espacio europeo³⁹, y la diversa forma en qué interactuaría la armonización de un planeamiento comunitario con sistemas de planeamiento nacional a la vista del principio de subsidiariedad. En segundo lugar, por el hecho de que junto a sistemas tradicionalmente descentralizados (Bélgica, Finlandia, Alemania o Suecia), hay una tendencia a la descentralización urbanística a favor de otras administraciones territoriales en otros países europeos (Francia, Gran Bretaña, Italia, Portugal o España), de manera que caso de que la Comisión obtuviera competencias en ordenación del territorio interferiría en la prerrogativa de planificación de estos entes descentralizados⁴⁰.

En virtud de todo lo expuesto, hoy día, si bien formalmente no existe una competencia comunitaria de ordenación del territorio y urbanismo, es innegable que se ha articulado una clase de política urbana europea. Una política urbana europea que, bajo el amparo de títulos sectoriales como el medio ambiente y el CEST que inciden sobre el territorio y la ciudad, ha adquirido un grado de formalización importante a través de Directivas y acciones comunitarias, lo cual en su día podría constituir la base para un Derecho común urbanístico europeo.

³⁹ MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (Editores), en «Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio», *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1994, recogen los resultados de un grupo de trabajo sobre “Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio” (1992-1994), en el que realizan una comparación de la ordenación del territorio y la política económica regional en los Estados de Alemania, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia y Países Bajos, sobre las cuales poder formular recomendaciones para una eventual política europea de ordenación territorial. Como conclusión, uno de los obstáculos principales a una política europea de ordenación del territorio es la falta de una concepción unitaria e unívoca de la organización territorial. SIEDENTOPFF generaliza dos versiones históricas de política territorial (pág. 253-274): -La ordenación del territorio como ordenación del espacio dirigida a objetivos y como estímulo jurídico de la planificación pública, en los Estados miembros con una estructuración interna federal o con Administraciones territoriales fuertes y autónomas como Alemania, España y Holanda; y -La ordenación del territorio como conjunto de medidas de desarrollo económico local y regional en Estados miembros de configuración centralizada como Francia, Gran Bretaña y Grecia.

⁴⁰ Si bien la República Federal de Alemania ha jugado un papel muy activo en relación con el fomento de una ordenación del territorio comunitaria, en el proceso de elaboración del ETE se alarmó y se opuso a la elaboración de un plan general europeo porque esto restaría poder a los Länder frente a la Comunidad Europea, según señala FALUDI (FALUDI, A., «The German Role in the ESPD Process», en American Planning Association (APA), National Planning Conferences, Session: European Spatial Planning (11 de marzo de 2001), New Orleans, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/ESPD>).

1.2. Los documentos europeos sobre el modelo de ciudad

Junto con las Directivas y acciones comunitarias, existe una gran diversidad de cartas (*Carta Europea de Ordenación del Territorio*), recomendaciones (*Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*), informes (sobre ciudades sostenibles), resoluciones (del Consejo Europeo), dictámenes (del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social) y otros documentos de trabajo que inciden sobre la planificación espacial a nivel comunitario -aunque desde un punto de vista jurídico siempre de carácter no vinculante y de naturaleza atípica- y, en particular, algunos de estos hacen referencia directa al medio ambiente urbano y a la sostenibilidad de las ciudades, aventurándose a instaurar un modelo de ciudad europea⁴¹.

Entre estos textos y documentos europeos de *soft law*, como hitos en la construcción de un modelo europeo de medio ambiente urbano y con un diagnóstico coincidente de cuál debe ser el modelo de ciudad, en el siguiente título se destacarán dos de ellos: la referida *Estrategia Territorial Europea* de 1999 y la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* de 2006, por ser los expresamente citados en la exposición de motivos de la última gran reforma urbanística -la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante, LS 2007), después integrada en el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS 2008)-, cuyo cambio de modelo hacia un urbanismo más sostenible está inspirado o vinculado con los requerimientos del *soft law* comunitarios, a inscribir en el proceso de europeización de la ordenación territorial y urbanística sustentado en el desarrollo sostenible⁴².

⁴¹ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, op. cit, pág. 443 afirma que “son ya varios los documentos comunitarios que auguran el salto cualitativo hacia una mayor intervención de las instancias europeas en el derecho de ordenación del territorio de los Estados miembros, mediante reglas dirigidas a la protección ambiental que las autoridades urbanísticas deberán respetar en el planeamiento”.

⁴² La Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, se antepuso a la ley estatal a la hora de citar a estos documentos como referentes para las políticas territoriales europeas: «Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero debe responder a los requerimientos del desarrollo equilibrado y sostenible, minimizando los impactos de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de las ciudades y villas existentes. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

1.2.1. La Estrategia Territorial Europea

La ETE⁴³ aboga por seguir un modelo de desarrollo territorial policéntrico, y determina los cinco aspectos siguientes como decisivos para el desarrollo sostenible de las ciudades:

-El control de la expansión urbana. Para ello, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse precisamente en la idea de la *ciudad compacta* o la “*ciudad de pequeñas distancias*” (tal y como se describe en el epígrafe 84)⁴⁴.

-La mezcla de funciones y grupos sociales a fin de lograr una mayor calidad de habitabilidad para los ciudadanos y evitar la progresión de la pobreza y la exclusión social. Ello implica recuperar áreas abandonadas y en desuso y mantener espacios libres y zonas verdes urbanas.

-La gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular, el agua, la energía y los residuos). El objetivo es reducir la contaminación y disminuir las presiones sobre el medio ambiente, a la vez que se aumenta el número de espacios verdes entre otras cosas.

-Una mejor accesibilidad de las ciudades mediante una política de localización y una planificación integrada de los transportes que reduzca la dependencia del automóvil.

-La protección y el desarrollo del medio natural y el patrimonio cultural.

En cuanto al valor jurídico y eficacia de la ETE, el documento señala que se trata de “*un marco adecuado de orientación para las políticas sectoriales con*

la Comisión sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano, que deben ser los referentes para las políticas públicas sobre el territorio».

⁴³ COMISION EUROPEA. *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999.

⁴⁴ Epígrafe 84: “*Para poder controlar mejor la continua tendencia a la expansión de las ciudades, los Estados miembros y sus autoridades locales y regionales deben apoyarse en la idea de la “ciudad compacta” (o ciudad de pequeñas distancias). Esto incluye, por ejemplo, el control de la extensión de las áreas urbanizables, en el marco de una política urbanística cuidadosa, particularmente en las periferias urbanas y en muchas zonas costeras. Por otra parte, la limitación de la expansión urbana sólo puede llevarse a cabo en un contexto regional. Para ello, es necesario intensificar la colaboración entre las ciudades y su entorno rural, así como encontrar nuevas formas de asociación para conciliar intereses contrapuestos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros, así como para las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo” (pág. 12), si bien en el Preámbulo ya se había definido como “*documento jurídicamente no vinculante*” y niega que establezca una nueva competencia comunitaria⁴⁵. Pese a que formalmente es un documento aprobado por los representantes de los Estados miembros -el Consejo informal de Ministros responsables en materia de ordenación del territorio-, se ha estudiado su caracterización como acto jurídico comunitario. En especial, interesa seguir el análisis de PAREJO NAVAJAS, para quien la ETE pertenece al heterogéneo tipo de los actos atípicos de las Comunidades Europeas⁴⁶. Como se reconoce en el propio documento, tiene un carácter voluntario, asemejándose, por tanto, en su naturaleza no normativa, a un modelo de carácter *soft* o ligero. A pesar de la falta de imperatividad de sus propuestas, ello no quiere decir que no tengan una dimensión jurídica⁴⁷, “*sobre todo en la medida en que los objetivos de política territorial queden incorporados transversalmente en las demás políticas atribuidas a la Comunidad en los Tratados*”⁴⁸.

Su eficacia se traduce en su “referibilidad”, es decir, en su susceptibilidad de convertirse en un elemento de referencia en el discurso o discursos de las medidas y de las políticas que afecten a la ordenación territorial. Los representantes de los Estados miembros acordaron el documento en expresión del interés general comunitario⁴⁹, y las

⁴⁵ “*Todos los participantes se mostraron de acuerdo en que la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la comunidad, sino que sirve como marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia*”.

⁴⁶ La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio, op.cit., pág. 403.

⁴⁷ Tal y como señaló el Tribunal de Justicia en el Asunto Grimaldi de 13 de diciembre de 1989, Asunto 322/88, “*la ausencia de efectos vinculantes no implica per se ausencia de efectos jurídicos*” de este tipo de instrumentos.

⁴⁸ PAREJO NAVAJAS, T., *La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, op.cit., pág. 403.

⁴⁹ Según el Preámbulo, “*En aras de una integración europea más profunda, los Ministros consideran necesaria la colaboración en el ámbito de desarrollo territorial entre los Estados miembros y entre sus autoridades regionales y locales, que deberán en el futuro colaborar por encima de las fronteras nacionales. La ETE constituye un documento de referencia adecuado para el fomento de esta colaboración, con pleno respeto al principio de subsidiariedad. Todos los participantes se mostraron de acuerdo en que la ETE no establece nuevas competencias a nivel de la Comunidad, sino que sirve como*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

instancias comunitarias deben considerar sus objetivos de política territorial dentro de las distintas políticas sectoriales con impacto en el territorio. De esta manera, la formulación de objetivos y conceptos por la ETE pone a disposición de los órganos de control de los actos comunitarios una poderosa herramienta de contraste para analizar la razonabilidad de la propia medida comunitaria⁵⁰. Ello implica la necesidad de motivar y justificar las medidas comunitarias que elijan otra alternativa de actuación territorial⁵¹.

Determinada en dichos términos la vinculación de la actividad comunitaria al contenido de la ETE, en relación con los Estados, su carácter condicionante parece más débil. No obstante, la ETE se ha convertido en un punto de referencia para la justificación de la ordenación del territorio y su simple referencia dota de una mayor legitimación a la legislación nacional, determinando la razonabilidad de las decisiones adoptadas⁵². En este sentido, la ETE es un instrumento global de planificación estratégica territorial que se constituye en punto de referencia esencial en numerosas normas de ordenación del territorio⁵³; incluyendo la idea de ciudad compacta que introduce para poder controlar la expansión de las ciudades.

marco de orientación a los Estados miembros, a sus autoridades regionales y locales y a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencia “.

⁵⁰ PAREJO NAVAJAS, T., *La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, op.cit., pág. 409.

⁵¹ Ibid., pág. 436: “Una vez incorporados los objetivos de la política territorial, la eficacia jurídica de la ETE se debe al sistema del propio Tratado porque: 1) entre los objetivos que impone el Tratado hay algunos de clara vocación territorial, como por ejemplo, los del art. 158, lo que permite insertar los señalados en la ETE en la formalización de las políticas comunitaria, como criterios de orientación de las mismas; 2) los acuerdos comunitarios habrán de estar motivados, según el art. 253 del Tratado, por lo que cualquier acción que no responda a los objetivos de la ETE, habrá de ser justificada; 3) estos objetivos, además, son de obligado cumplimiento para la Comunidad en virtud del principio de legalidad de la Administración comunitaria”.

⁵² Ibid., pág. 436 concluye que “esta vinculación tampoco se escapa al nivel estatal, no sólo porque los Estados miembros habrán de considerar estos objetivos en sus políticas sectoriales y de ordenación del territorio, sino también, y debido a la complejidad de la materia y del modelo que se plantea, por la necesidad de coordinación de las políticas en todos los niveles, evitando con ello posibles neutralizaciones o efectos contrarios de las mismas. Esa coordinación, con el territorio como elemento determinante, se organiza a través de la ETE, que dirige las acciones en una misma dirección: la consecución del desarrollo sostenible de todas las regiones de la Comunidad”.

⁵³ En algunas leyes autonómicas de ordenación del territorio es citada en los preámbulos para justificar la existencia de un modelo y objetivos territoriales comunes para conseguir un futuro desarrollo territorial sostenible en todas las regiones de la Unión Europea; y como marco en donde tiene cabida la armonización de las distintas políticas sectoriales con incidencia territorial (Véase la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes de ordenación del territorio y del litoral de Galicia; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de Comunidad Valenciana –derogada por la

1.2.2. La Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano

El Título XIX del Tratado de la Comunidad Europea, tal y como se ha visto habilitaba expresamente en su artículo 175.2 para adoptar «medidas que afecten a la ordenación territorial» y «la utilización del suelo» (actual art. 192.2 TFUE), y prevé los Programas Ambientales al establecer que el Parlamento Europeo y el Consejo, consultando al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán «programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse»⁵⁴. En ejercicio de las competencias comunitarias compartidas sobre medio ambiente al amparo de dicho Título, se materializa una estrategia sobre el medio ambiente urbano⁵⁵, a través del Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente para el período 2002-2012⁵⁶.

Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, pero que mantiene la referencia; y la Ley 4/2009, de 22 de junio de Ordenación del Territorio de Aragón de 2009 –derogada por el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón pero sin mantener la referencia. En algunas otras, se citan los objetivos de la ETE como objetivos orientadores de sus estrategias territoriales (En la Ley 3/2008, de 17 de junio, Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León; 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; La Estrategia Territorial de Navarra que se inserta en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra). Finalmente, en el caso de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, la ETE forma parte del propio articulado, ya que el art. 2 enumera entre los fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio: «Coordinar la política territorial de La Rioja con la Estrategia Territorial Europea así como con la actuación territorial del Estado en La Rioja». Incluso la ETE llega a utilizarse también en un ámbito estrictamente diferente a la ordenación del territorio, concretamente, en la ordenación de la actividad comercial (En el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de Ordenación de los equipamientos comerciales de Cataluña y en la Ley 7/2008, de 25 de junio del País Vasco de Segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial).

⁵⁴ Las Comunidades Europeas iniciaron las actuaciones en materia de medio ambiente a finales de los años 60 del siglo XX sin tener ninguna base jurídica general en los Tratados Europeos originales. La Comisión Europea primero y después los Ministros de Medio Ambiente de los Estados miembros en 1972 acordaron que dicha política se articularía a través de los Programas de Acción en materia de Medio Ambiente. Y así, se elaboraron los siguientes: Primer Programa Ambiental de la Comunidad Europea (1973-1976), Segundo Programa Ambiental (1977-1981), Tercer Programa Ambiental (1982-1986), Cuarto Programa Ambiental (1987-1992), Quinto Programa Ambiental para los años 1993-2000 (DOCE C 318, 17 de mayo de 1993), y, sobre la base de una Comunicación de la Comisión de 2001, el Sexto Programa. A fecha actual, está en vigor el Séptimo Programa Ambiental de la Unión Europea (2013-2020), a raíz de la Decisión nº 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta».

⁵⁵ Antes de que la Unión Europea fuese capaz de materializar una estrategia sobre el medio ambiente urbano, hay una serie de antecedentes:

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En desarrollo del marco establecido en el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la Unión Europea, y como primera fase de la preparación de la Estrategia final, en el año 2004, la Comisión presentó la Comunicación de la Comisión de 2004 *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*⁵⁷. Esta Comunicación pivota en torno a cuatro temas transversales prioritarios para la sostenibilidad de las ciudades a largo plazo: la gestión urbana sostenible, el transporte

-Las iniciativas comienzan con el trascendental *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano* (Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 27 de junio de 1990. COM (90) 218 final).

-En 1996, el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano –integrado por representantes de los Ministerios Nacionales de los Estados miembros, así como de las organizaciones especializadas en temas urbanos y de las redes de municipios, expertos independientes y funcionarios de la Comisión- creado en 1991 derivado de la Resolución del Consejo de Ministros sobre el Libro Verde redactó el informe capital "*Ciudades Sostenibles Europeas*", en el que se establecía un marco detallado para el desarrollo de la actuación local.

-En 1997, la Comisión presenta la Comunicación *Hacia una política urbana para la Unión Europea* (Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 6 de mayo de 1997. COM (97) 197 final). Dicha Comunicación fue valorada en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre la *Comunicación de la Comisión Hacia una política urbana para la Unión Europea (98/C 251/04)*, citando expresamente la necesidad de desarrollar una ciudad compacta y mejorar la habitabilidad mediante espacios públicos de alta calidad: "4.2.2. *La clave para conseguir vitalizar las ciudades es la reurbanización. Las políticas de las ciudades están orientadas hacia la creación de diversidad y sostenibilidad y el desarrollo de entornos atractivos para viviendas y comercios. Por un lado, el objetivo de estas políticas es una utilización más eficaz del espacio urbano mediante el desarrollo de una ciudad compacta, y por otro, la mejora de la habitabilidad con más espacios públicos de alta calidad. Un planteamiento equilibrado de la urbanización permite que las ciudades den prioridad a la construcción de nuevas casas en áreas urbanas existentes antes que crear nuevas urbanizaciones. Por supuesto, ambas cosas son necesarias, pero deberían desarrollarse de tal modo que el conjunto de la ciudad saliera fortalecido*".

-En 1998, se elaboró la Comunicación de la Comisión titulada *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea* (Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 28 de octubre de 1998. COM (98) 605).

⁵⁶ Este Sexto Programa Ambiental (2001/2002-2012), denominado "*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*", que cubre el período comprendido entre el 22 de julio de 2001 y el 21 de julio de 2012, fue aprobado mediante una Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, publicándose después como Decisión 1600/2002/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por el que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DO n° L 242 de 10.9.2002). Este Programa instaba a que se elaborara una estrategia temática para el medio ambiente urbano con el fin de contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas y de hacer posible un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos proporcionando un medio ambiente en el que los niveles de contaminación no tengan efectos perjudiciales sobre la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible.

⁵⁷ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 11 de febrero de 2004. COM (2004) 60 final.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbano sostenible, la construcción sostenible y el urbanismo sostenible⁵⁸. Después de reconocer (apartado 2.4.3) que *“no corresponde a la Comunidad fijar un sistema uniforme para adoptar decisiones sobre ordenación del territorio, ni definir el modelo de asentamiento urbano “ideal”, ya que cada ciudad es única, y las soluciones para llegar a un medio ambiente urbano sostenible son específicas de cada ciudad”*, sin embargo, considera que *“está claro que algunos enfoques son insostenibles y la estrategia procurará impedirlos y promover alternativas sostenibles”*, y no descarta la posibilidad de establecer *“Directrices”* para controlar la expansión urbana⁵⁹.

Para la Comisión, el mayor problema de las ciudades europeas es la expansión incontrolada hacia fuera (Apartado 2.4.1.), lo que, al margen del surgimiento de terrenos abandonados y propiedades vacías y la división funcional extrema entre las zonas y las desigualdades sociales, afecta a la localización de las dotaciones, equipamientos e infraestructuras. Así, las nuevas zonas de viviendas fuera de la ciudad deberán disponer de los servicios básicos y deberán cumplir los estándares dotacionales. Los equipamientos comerciales y de ocio se desplazan al exterior con la consiguiente necesidad de la red viaria. Frente a ello, la Comisión preconiza un modelo comunitario de medio ambiente urbano en el que *“predomina el modelo de los asentamientos con usos múltiples y de alta densidad en los que se aprovechan los terrenos abandonados y los solares vacíos y la expansión urbana tiene lugar de una manera planificada en vez de improvisada”* (Apdo. 2.4.3.)⁶⁰ y reconociendo también que reconvertir zonas para

⁵⁸ La Comisión parte de la consideración de que *“el sistema físico urbano comprende elementos estáticos, como las edificaciones, infraestructuras, espacios abiertos, zonas abandonadas y degradadas, agricultura y bosque, junto con elementos más dinámicos como el transporte, el agua, la energía y los residuos. Cada función urbana está regulada por una política específica y, en consecuencia, las políticas influyen y conducen el desarrollo de los elementos estáticos y dinámicos del sistema. Es imprescindible un enfoque coordinado y planificado de estas políticas urbanas”* (Apartado 2.1.1).

⁵⁹ *“La Comisión estudiará también la posibilidad de elaborar Directrices sobre cuestiones concretas que podrían tener una influencia positiva sobre la práctica diaria y que, por ejemplo, podrían consistir en Directrices sobre la ubicación y la densidad de los nuevos proyectos inmobiliarios, la integración de los espacios verdes, la renovación de las zonas urbanas para mejorar sus sostenibilidad, o la continuidad del tejido urbano (conexión del tejido nuevo y del antiguo)”* (Apartado 2.4.3).

⁶⁰ Además, es preciso planificar bien las zonas verdes de las ciudades, incluso su fomento a partir de la reutilización de terrenos abandonados, ya que éstas cumplen funciones esenciales: mejoran la calidad de vida de sus habitantes, pueden cumplir funciones de conservación de la biodiversidad y pueden servir de elementos que amortigüen los efectos del cambio climático en las ciudades.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

usos múltiples es más fácil que invertir la tendencia a la expansión urbana incontrolada o aumentar la densidad de la ocupación del suelo⁶¹.

Posteriormente, el 11 de enero de 2006, se aprueba por parte de la Comisión Europea la definitiva Comunicación *Sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano*⁶².

En la Comunicación de 2006 se reiteran los cuatro temas prioritarios señalados en la Comunicación preparatoria de 2004 y se plantean dos líneas de actuación en relación con la naturaleza y la biodiversidad: una planificación urbana sostenible⁶³ y la protección del suelo como recurso natural escaso e insustituible⁶⁴. Sin embargo, su texto

⁶¹ En el Anexo 2 se presenta una visión propia del urbanismo sostenible. El urbanismo sostenible es definido como un proceso en el cual todos los protagonistas colaboran con el fin de integrar las consideraciones medioambientales y de calidad para proyectar y planificar un entorno edificado con las siguientes características:

- Tratamiento del suelo como un recurso precioso que debe utilizarse de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos dentro de las zonas urbanas en vez de construir terrenos vírgenes, evitando así la expansión urbana.
- Localización de los nuevos proyectos urbanísticos de manera estratégica, asegurando la accesibilidad mediante los transportes públicos y el respeto del medio ambiente natural (biodiversidad, salud y riego ambiental).
- Densidad e intensidad de actividad y utilización suficientes para que los servicios como los transportes públicos sean viables y eficientes, respetando, al mismo tiempo, un entorno de calidad (intimidad y espacio privado; minimización de efectos nocivos, como el ruido, por ejemplo).
- Una estructura verde que optimice la calidad ecológica de la zona urbana (biodiversidad, microclima y calidad del aire).
- Utilización mixta del suelo con el fin de sacar el mejor partido posible de los beneficios de la proximidad y limitar así al máximo los trayectos entre domicilio, tiendas y lugar de trabajo.
- Aplicación de estrategias avanzadas de ahorro de recursos, como viviendas con bajo consumo de energía, transportes con un consumo de combustible económico y sistemas de calefacción urbana y reciclado.
- Infraestructuras de calidad y bien planificadas, incluidos servicios de transporte público, calles, caminos peatonales y pistas para bicicletas a fin de fomentar la accesibilidad, especialmente para los grupos desfavorecidos, y de crear las condiciones de un alto nivel de actividad social, cultural y económica.
- Respeto y potenciación del patrimonio cultural y los vínculos comunitarios.

⁶² Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo. 11 de enero de 2006 COM (2005) 718 final.

⁶³ “La planificación urbana sostenible (utilización adecuada del suelo) contribuirá a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. La gestión integrada del medio urbano deberá propiciar políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la promoción de la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano”.

⁶⁴ “La estrategia temática para la protección del suelo, en curso de elaboración, tratará con probabilidad la rehabilitación y reutilización de las zonas industriales abandonadas así como la planificación del ahorro de espacio con el fin de aminorar el sellado de suelos y asegurar un uso racional”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

final decepciona al resultar de menor enjundia, menos contundente, menos extensa y menos avanzada que la Comunicación que la precede⁶⁵. El documento afirma la importancia de las administraciones locales en la gestión integrada del medio ambiente urbano y ciertamente minusvalora el papel de la Unión Europea, como consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad, según el cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz. La Estrategia descarta la adopción de medidas legislativas a nivel comunitario, centrándose en las medidas de incentivo y de intercambio de información; en concreto, limita el papel de la Unión a ser *“el cauce más adecuado para respaldar a los Estados miembros y a las autoridades locales en el fomento de las mejores prácticas facilitando su uso generalizado e impulsando una creación más efectiva de redes de intercambio de experiencias entre ciudades. La UE puede ofrecerles apoyo financiero en sus inversiones para hacer frente a las prioridades medioambientales y en la creación de capacidades liberando fondos para investigación y formación, desarrollando la orientación adecuada y animando al establecimiento de centros nacionales de asesoramiento”*. Y todo ello a pesar de reconocer que *“la Comisión había examinado diferentes opciones, incluso la conveniencia de legislar para asegurar que la gestión integrada se haga a nivel local. Sin embargo, dada la diversidad de las zonas urbanas y de las obligaciones actuales de carácter nacional, regional y local, unidas a las dificultades de establecer normas comunes para todos los problemas, se decidió que la legislación no es el mejor medio de alcanzar los objetivos de la estrategia”*⁶⁶.

⁶⁵ Una buena comparación entre los dos textos con un tono crítico debido a la reducción de los niveles de exigencia se efectúa por JIMÉNEZ JAÉN, A., en «El medio ambiente urbano: La Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.

⁶⁶ Asimismo, se descarta la adopción de obligaciones comunitarias de carácter vinculante para la gestión medioambiental y los planes de transportes, al parecer debido a que la mayor parte de los Estados miembros y de las administraciones locales pusieron en tela de juicio la necesidad de imposición de instrumentos de gestión obligatorios. En relación con el transporte sostenible, la Comunicación de 2004 tenía propuestas ambiciosas como la obligación de adoptar planes de transportes urbanos sostenibles. La Comunicación de 2006 no llega a este nivel de exigencia, limitándose a plantear una simple recomendación a las Administraciones locales para desarrollar y poner en práctica planes de transporte urbano sostenible, sin exigir, siquiera a las ciudades de mayor población, la implantación de tales planes de transporte urbano sostenible.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Los documentos comunitarios posteriores subrayan la necesidad de contemplar la dimensión urbana en la política de cohesión territorial⁶⁷, hasta devenir en la Declaración de Toledo de 22 de junio de 2010, adoptada en la reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central es “*la regeneración urbana integrada*”⁶⁸. De vez en cuando hay iniciativas para impulsar la política urbana europea⁶⁹, pero con mayores dudas sobre si llegará a cristalizar en su día en instituciones urbanísticas y la emergencia de un ordenamiento urbanístico europeo. A día de hoy, el último de dichos documentos es la Comunicación de la Comisión Europea COM(2014) 490 final, de 18 de julio, sobre la necesidad de una Agenda Urbana Europea intitulada *La dimensión urbana de las políticas de la UE: Elementos clave de una agenda urbana para la UE*⁷⁰, donde confirma el consenso sobre el modelo de ciudad europea con una estructura de asentamiento compacto con una expansión urbana limitada⁷¹.

A modo de corolario, esa dimensión urbana que adereza la acción de la UE en el conjunto de políticas comunitarias, fundamental y principalmente la ambiental, tiene lugar pese a que no existe una base jurídica expresa para el desarrollo de una auténtica política urbana en los Tratados constitutivos. A la vista de todos estos documentos, el modelo de urbanismo sostenible que propone la Unión Europea tiene como aspecto

⁶⁷ Así en la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de marzo de 2009, sobre *la dimensión urbana de la política de cohesión en el nuevo periodo de programación* (2008/2130(INI)) (En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0073:0078:ES:PDF>).

⁶⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf.

⁶⁹ Paralelamente a un menor protagonismo paulatino de la Comisión, el Comité de las Regiones se ha convertido en la institución más activa e impulsora de la política urbana europea en los últimos años. En el *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa* (2010/C 267/07, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52010AR0098>), al amparo del objetivo de cohesión territorial añadido al Tratado de Lisboa, el Comité de las Regiones en el marco de una “*Agenda urbana europea*” propone lanzar una iniciativa titulada “*Regeneración urbana para ciudades europeas inteligentes, sostenibles e integradoras*”.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_es.

⁷¹ Para ello parte del informe realizado desde la Dirección de Política Regional de la Comisión Europea titulado *Ciudades del mañana – Retos, visiones y caminos a seguir* (octubre de 2011) (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_fin_es.pdf), y coincide con la visión de la ciudad del futuro que se formula en él. La propia ONU comparte esta visión global de las ciudades compactas (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) <http://www.onuhabitat.org/>).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

clave el control de la expansión urbana y presenta los siguientes caracteres destacables⁷²:

- Apuesta por el modelo de ciudad compacta⁷³ con usos múltiples y alta densidad. De esta forma, se pretende evitar asentamientos de baja densidad⁷⁴ con abundante consumo de suelo y los problemas de congestión y aglomeración del transporte al estar relativamente cercanos los espacios destinados a ocio, vivienda, servicios y trabajo.
- Apuesta por la reutilización de los terrenos industriales abandonados y los solares vacíos. De esta forma, se pretende frenar la desvitalización de los centros urbanos, a la par que frenar la expansión urbana y el consiguiente consumo de suelo virgen.
- Apuesta por la expansión controlada y planificada en contraposición a la improvisada e incontrolada.
- Apuesta por la evaluación ambiental de la actuación urbanística, incluso en fase de proyecto.
- Apuesta por la incorporación a la construcción de la tecnología y las energías renovables, para así conseguir edificios medioambientalmente sostenibles.
- Apuesta por la regeneración urbana y revitalización urbana.

1.2.3. Eficacia de los documentos de *soft law*

Todos estos documentos denotan la importancia de las ciudades en la búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible. Descartada la vía de normas vinculantes de carácter directo en relación a los usos del suelo por la referida falta de competencia de las instituciones europeas –tal y como señala expresamente la Comunicación de 2006

⁷² Vid. BERMUDEZ PALOMAR, V., «Urbanismo sostenible y suelo rustico» en *Revista Aranzadi de urbanismo y edificación*, núm. 22, 2010, págs. 147-161.

⁷³ De estos mismos documentos se pueden entresacar una serie de características marcadas de los espacios y dotaciones públicas en el modelo de ciudad compacta: proximidad de las dotaciones públicas para evitar desplazamientos; mezcla de usos urbanos; el aprovechamiento de la red de equipamientos públicos para desarrollar actividades polivalentes que atiendan a distintos colectivos; proporcionalidad y calidad; red de espacios y equipamientos públicos dimensionados y equilibrados; la importancia de la zona verde urbana; la recuperación y reutilización de suelos públicos, etc.

⁷⁴ El geógrafo MUÑOZ RAMÍREZ denomina “*urbanización*” al crecimiento de la urbanización asociado a fenómenos de dispersión urbana con bajas densidades (MUÑOZ RAMÍREZ, F., *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona 1985-2001*. Tesis doctoral dirigido por SOLÀ-MORALES y ASCÓN I BORRAS, Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Geografía, defendido en junio de 2004 (<http://www.tesisenred.net/handle/10803/4962>).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

sobre *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*-, los instrumentos o declaraciones de *soft law* -Libros verdes, Libros blancos, dictámenes, informes, comunicaciones, estrategias y similares-, reflejan la aspiración de las instituciones europeas, en particular, de la Comisión, representante de los intereses de la Unión en su conjunto, de fijar un modelo europeo de desarrollo sostenible.

Cabría pensar que estos documentos comunitarios al carecer de vinculación normativa o jurídica no tienen mayor eficacia. Sin embargo, estos documentos están teniendo una incidencia de primer orden dentro de los Estados miembros, y en particular, en el caso del ordenamiento jurídico español del suelo, son los dos referidos documentos con carácter de *soft law* comunitario -La *Estrategia Territorial Europea* de 1999 y la *Estrategia Temática para el medio ambiente urbano* de 2006- los que formalmente justifican el cambio a un modelo de sostenibilidad urbana⁷⁵. Los criterios y objetivos formulados a nivel europeo terminan por adquirir fuerza de obligado cumplimiento cuando se trasladan al ordenamiento interno de manera que han de ser respetados por los planes de urbanismo.

A falta de una traducción precisa al español de este «derecho blando o flexible», la doctrina ha acogido la expresión *soft law*; un barbarismo procedente del inglés y con origen en resoluciones no obligatorias o recomendaciones de organizaciones internacionales⁷⁶, para referirse a estos actos que no son formalmente vinculantes, pero pueden producir efectos jurídicos de modo indirecto. Entre otras expresiones técnicas

⁷⁵ LOPÉZ RAMÓN dice que “*Los documentos que vamos a referir forman parte, sin duda, del soft law, del Derecho débil, de las declaraciones que no generan obligaciones. No se trata, al menos en la mayor parte de los casos, de textos propiamente normativos. No por tal razón, sin embargo, hemos de despreciarlos. El observador atento podrá apreciar en ellos el diseño de futuros elementos normativos que pueden alcanzar la obligatoriedad (por eso, en la doctrina francesa se denominan textos prejurídicos) y, en todo caso, fundados criterios que debieran vertebrar las políticas urbanas*” (LÓPEZ RAMÓN, F., en «Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, 2004, págs. 71-80, y en «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo de 2007» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2008, págs. 15-22).

⁷⁶ La generalización del empleo de esta expresión se produjo a raíz de la práctica internacional de dar reconocimiento legal a las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la coyuntura especial de la Guerra Fría, cuando el Consejo de Seguridad estaba paralizado por el veto soviético. Sobre el valor del *soft law* como fuente de Derecho Internacional, ver MAZUELOS BELLIDO, A., «Soft law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?» en *Revista electrónica de Estudios internacionales*, núm. 8, 2004, págs. 1-32.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

utilizadas para denominar esta práctica de la Unión Europea, se pueden citar “*instrumentos de derecho indicativo*”⁷⁷ o “*actos no obligatorios*”⁷⁸ – resaltando que carecen de efecto o consecuencia jurídica vinculante a diferencia del Derecho imperativo- y “*actos atípicos*”⁷⁹ o “*actos de las instituciones no previstos en los Tratados*”⁸⁰ - éstas últimas expresiones enfatizan el hecho de que no constituyen una categoría de actos reconocida por los Tratados-. La teoría internacionalista sobre el *soft law* no ha podido dar una definición clara de esta gran variedad de actos o instrumentos que no tienen obligatoriedad jurídica, pero que producen efectos jurídicos. El significado más extendido se refiere a que se trata de reglas de conducta sin fuerza vinculante pero que pueden producir efectos prácticos⁸¹, y más concretamente, la mejor definición es provista por SENDEN: “*Rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects*”⁸².

Asimismo, se puede hablar de dos categorías de *soft law* comunitario: los actos típicos previstos específicamente por los Tratados constitutivos -las Recomendaciones y

⁷⁷ Entre los autores que utilizan dicha expresión, se encuentran MEDINA ORTEGA, M. (En «Los instrumentos de derecho indicativo en la Unión Europea» en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II / coord. por BADIA MARTÍ, PIGRAU I SOLÉ y OLESTI RAYO, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2009, págs. 1119-1130) o IBAÑEZ GARCIA, I. (En «Notas sobre el *soft law*» en *Actualidad administrativa*, núm. 8, 2008).

⁷⁸ Así se refiere MOLINA DEL POZO, C.F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, 3ª ed., Madrid, 1997, pág. 501.

⁷⁹ ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La aplicación en España de los actos comunitarios atípicos: Análisis de la práctica jurisprudencial y legislativa», en *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*, Consejo de Estado/Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2008, págs. 271-337 y «Los actos comunitarios atípicos y su incidencia en la legislación española», en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II, op. cit., págs. 803-829.

⁸⁰ ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, 5ª ed., Barcelona, 2000, pág. 60.

⁸¹ Es la definición alumbrada por SNYDER, F. («The Effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques» en *Modern Law Review*, vol. 56, 1993, págs. 19-56) como “*rules of conduct which, in principle, have no legally binding force, but which nevertheless may have practical effects*”.

⁸² SENDEN, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart, Oxford and Portland Oregon, 2004, pág. 456. Probablemente éste sea el trabajo más completo elaborado sobre el tema.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Dictámenes⁸³-, y un elenco de actos atípicos comunitarios con efectos indeterminados, que hacen igualmente las veces de *soft law*. En su *Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español de 14 de febrero de 2008*, el Consejo de Estado español resumía el papel del *soft law* de la Unión Europea en los siguientes términos:

“Como normas o actos no vinculantes, el mismo artículo 249 TCE menciona las recomendaciones y los dictámenes. Además, en la práctica diaria de las Instituciones europeas, se dan numerosos “actos atípicos”, la mayoría sin valor vinculante (comunicaciones, declaraciones, resoluciones, libros blancos y verdes...). Algunos de estos actos, cada vez más comunes, se conocen como soft law en terminología anglosajona, sin que su falta de fuerza vinculante implique la carencia total de efectos jurídicos. Por otra parte, existe una variedad de instrumentos jurídicos que podrían entrar en la categoría de “actos meramente administrativos” (instrucciones, cartas de emplazamiento o de requerimiento, dictámenes motivados y detallados e incluso algunas de las “decisiones” del artículo 249, como las que aprueban un reglamento interno), debiendo diferenciarse a este respecto entre normas con efectos para terceros y actos con efectos meramente internos en la organización.

El que un acto pueda considerarse como atípico, de soft law o administrativo no quiere decir que sus consecuencias queden por ello limitadas; en realidad, las de cada “acto atípico” son independientes de la forma que éste adopta, pues lo que las determina es su contenido, pudiendo encontrarse actos con efectos jurídicos para terceros, otros que sirven de pauta interpretativa y otros utilizados para confirmar una determinada argumentación judicial (STJ de 31 de marzo de 1971, asunto 22/70, AETR). Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha reconocido la actual confusión entre acto normativo y acto

⁸³ Mientras el Reglamento, la Directiva y la Decisión son actos que gozan de eficacia jurídica plena, con ellos coexisten las Recomendaciones y los Dictámenes, que tal como indica el artículo 288 TFUE (antes art. 249 TCE) «no serán vinculantes». Junto a ellos, el TFUE en el artículo 290 ha introducido como novedad los actos delegados que permiten delegar a la Comisión la facultad de adoptar «actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo», y otros actos reglados o típicos son los actos de ejecución del Consejo y de la Comisión (art. 291 TFUE). De esta forma, tras el Tratado de Lisboa, habría un tercer nivel constituido por los actos típicos de “delegación” y “ejecución”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

administrativo pero, utilizando una vez más un criterio material, ha establecido que esa diferencia formal no es relevante en el Derecho comunitario ya que siempre hay que analizar el contenido concreto de cada instrumento jurídico para determinar sus efectos (STJ de 10 de diciembre de 1998, en asunto C-221/1997)”.

Los principales límites para reconocer una facultad normativa de Derecho derivado por parte de las instituciones de la Unión fuera del marco expreso de los Tratados son los propios principios que vertebran el sistema competencial de la Unión Europea -el principio de atribución de competencias, el principio de subsidiariedad, y el principio de proporcionalidad-, además del principio de seguridad jurídica⁸⁴, debido a la incertidumbre que genera que el reconocimiento de efectos jurídicos normativos a estos actos de las instituciones dependa en último término de lo que decidan los tribunales europeos tras un proceso judicial. Junto a los citados principios, se señala que la facultad de la Comisión de adoptar normas jurídicas vinculantes supone una amenaza a la idea del principio de equilibrio institucional⁸⁵. En especial, es el Parlamento Europeo la institución que mayor preocupación ha mostrado por las implicaciones institucionales y jurídicas del recurso a los instrumentos de Derecho indicativo, exigiendo un recurso restrictivo y con mayor cautela por parte de la Comisión de las Recomendaciones y las Comunicaciones interpretativas⁸⁶. Como contrapeso, un sector de la doctrina ha

⁸⁴ MEDINA ORTEGA, M., “«Soft-law»: su relevancia como instrumento jurídico de la Unión Europea” en BENEYTO PÉREZ, J.M^a. (Dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS y BECERRIL ATIENZA (Coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea, Tomo IV*, Aranzadi, 2011, págs. 263-344, señala al respecto: “*aunque la Comisión defiende sus competencias exclusivas en materia de fijación de reglas para la interpretación y ejecución del derecho de la Unión, el principio de seguridad jurídica exige el establecimiento de medios de control de los actos con eficacia normativa para evitar, por un lado, la arbitrariedad en el ejercicio del poder por parte de las instituciones dotadas de competencias ejecutivas, y por el otro, la imprevisibilidad en la aplicación del derecho de la Unión*”.

⁸⁵ La idea del “*equilibrio institucional*” había sido objeto de toda una elaboración pretoriana por parte del Tribunal a partir de la sentencia dictada en el *Asunto Parlamento Europeo c/ Consejo – Chernobyl* (Sentencia del TJ de 22 de mayo de 1990, C-70/88) en la que afirmó que los Tratados establecen un sistema de distribución de poderes entre las diferentes instituciones de la UE, mediante la asignación a cada institución de un rol específico en la estructura institucional de la UE y en el cumplimiento de sus fines. El Tribunal añadía que el respeto de este equilibrio institucional demanda a cada una de las instituciones el ejercicio de sus poderes sin invadir los de las demás instituciones y exige también la posibilidad de penalizar cualquier infracción de esta regla. Según la referida sentencia, corresponde al Tribunal mantener este equilibrio institucional definido por los Tratados.

⁸⁶ Además de las sucesivas Resolución del Parlamento Europeo, sobre *Legislar mejor* y los Informes anuales de la Comisión Europea de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, véase al respecto el Informe de la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

fundamentado la necesidad de que los actos atípicos ayuden al buen funcionamiento de la Unión en el principio de cooperación leal o lealtad comunitaria, previsto en el art. 4.3 TFUE y que obliga a los Estados miembros a ayudar a las instituciones para el cumplimiento de los objetivos de los Tratados⁸⁷.

Lo cierto es que la jurisprudencia de la Unión Europea ha dado preferencia al contenido del acto sobre la forma a la hora de determinar su naturaleza y validez⁸⁸. En el *Asunto Grimaldi (Asunto 322/88, Salvatore Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, sentencia de 13 de diciembre de 1989, Rec., 1989, 4407), el Tribunal reconoció que la ausencia de efectos vinculantes no excluye *per se* ausencia de efectos jurídicos, ya que estimó que a pesar de adoptar la forma de recomendación no podían ser considerados como actos carentes totalmente de efectos jurídicos, sino que debían ser tenidos en cuenta por el juez nacional a la hora de resolver los litigios que conocen “*sobre todo cuando aquellas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante*” (apartado 18)⁸⁹. Además, esta sentencia abre la veda a la impugnación de actos no obligatorios por vías indirectas, en particular, por vía prejudicial de validez; y el

Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo *sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo*, de 28 de junio de 2007 (Ponente: Medina Ortega. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0259+0+DOC+XML+V0//ES>).

⁸⁷ Dice así: «La Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones de los Tratados». Con ocasión de un recurso planteado por el Gran Ducado de Luxemburgo contra el Parlamento Europeo en materia de sedes institucionales, el TJCE estableció, en relación con el principio de lealtad comunitaria, la existencia de “*una regla que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal*” (Sentencia de 10 de febrero de 1983, *Luxemburgo/Parlamento Europeo* (C-230/81, apartado 37). Y así también se ha pronunciado en otras ocasiones, como en las sentencias de 15 de enero de 1986, *Hurd/Jones* (C-44/84, apartado 38), o de 15 de enero de 1986, *Comisión/Bélgica* (C-52/84, apartado 16), entre otras.

⁸⁸ La jurisprudencia que determina la naturaleza vinculante o no vinculante de la actividad comunitaria analizando el contenido de la misma en detrimento de su forma arranca en el *Asunto AETR* (Asunto 22/70, *Comisión c. Consejo*, sentencia de 31 de marzo de 1971).

⁸⁹ En este asunto, el Tribunal de Justicia antepone el fondo a la forma, aunque tras analizar el fondo para decidir sobre la naturaleza del acto, luego pasa a anularlo por defecto de forma. ALONSO GARCÍA, R., «El soft law comunitario» en *RAP*, núm. 154, 2001, págs. 63-94, critica las “*incoherencias de una tal doctrina llevada hasta sus últimas consecuencias, que conducen al reconocimiento de efectos vinculantes de un instrumento en función de su contenido para, a continuación, anularlo por defectos de forma o competencia*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Tribunal de Justicia admitirá posteriormente que los instrumentos de *soft law* son susceptibles de recurso de anulación⁹⁰.

MEDINA ORTEGA hace un repaso a la compleja jurisprudencia sobre la validez de los actos atípicos como “los códigos de conducta”, cartas de la Comisión, télex de la Comisión, resoluciones del Consejo, declaraciones de la Comisión..., para concluir que el Tribunal se ha mostrado dispuesto a reconocer valor normativo a una gran variedad de instrumentos de Derecho indicativo en unos casos, mientras lo niega en otros, y no se ajusta a una línea clara⁹¹.

Desde la óptica de los efectos de autovinculación de las instituciones comunitarias, muchos actos atípicos se proponen producir efectos jurídicos *ad intra*, ya

⁹⁰ En el *Asunto T-258/06* (Sentencia del Tribunal General (Sala Quinta) de 20 de mayo de 2010, República Federal de Alemania c. Comisión), sobre una Comunicación interpretativa de la Comisión relativa al *Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública*, la propia Comisión declaró que una Comunicación no tenía efectos jurídicos vinculantes, pero el Tribunal de Justicia admite el recurso de anulación ya que “*el mero hecho de que, tal como alega la Comisión, una Comunicación interpretativa no se presente, por su forma, naturaleza o tenor, como un acto destinado a producir efectos jurídicos no es suficiente para concluir que no produce efectos jurídicos vinculantes*” El Apartado 25 añade “*Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, el recurso de anulación puede interponerse en lo que respecta a todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, destinadas a producir efectos jurídicos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, C-57/95, Rec. p. I-1627, apartado 7, y la jurisprudencia allí citada)*”. A este respecto, si el examen del contenido de la Comunicación revela que establece obligaciones específicas o nuevas que vayan más allá de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario existente, el recurso deberá considerarse admisible (Apartado 27: “*Para determinar si la Comunicación está destinada a producir efectos jurídicos nuevos respecto de los que implica la aplicación de los principios fundamentales del Tratado CE, procede examinar su contenido (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 1990, Francia/Comisión, C-366/88, Rec. p. I-3571, apartado 11; de 13 de noviembre de 1991, Francia/Comisión, C-303/90, Rec. p. I-5315, apartado 10, y de 20 de marzo de 1997, Francia/Comisión, citada en el apartado 25 supra, apartado 9)*”). De esta forma, una Comunicación no sólo no puede producir efectos jurídicos vinculantes, sino que puede ser susceptible de impugnación directa.

⁹¹ MEDINA ORTEGA, M., “«Soft-law»: su relevancia como instrumento jurídico de la Unión Europea”, op. cit., pág. 312: “*Aunque el Tribunal da preferencia al contenido del acto sobre la forma, en muchos casos no puede esquivar la exigencia de que incluso con respecto a los actos atípicos las instituciones tienen que seguir ciertas normas de procedimiento, sobre todo en materia de publicidad y notificación a los interesados, por razones de seguridad jurídica, pero también para mantener las exigencias generales de motivación y base jurídica.*”. A modo de ejemplo, al Tribunal no le parece bien que las instituciones recurran a los actos atípicos para conseguir resultados cuando no pueden conseguirlos con los procedimientos previstos en los Tratados. Así, en el *Asunto C-57/95, Francia c. Comisión*, el abogado general Tesoro señaló que la Comisión había recurrido a la “*operación de camuflaje de sustituir la directiva por una comunicación*”. Por otra parte, hay que atender a la competencia de las instituciones. En principio, los actos previstos en los Tratados requieren de una base jurídica adecuada (*Asuntos C-366/88 y C-303/90 Francia c. Comisión*). De acuerdo al art. 296, párrafo 2º del TUE, se exige motivación de «los actos jurídicos» con carácter general, sin distinguir entre actos reglados y atípicos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

que van dirigidos esencialmente a regular el funcionamiento del juego interinstitucional y aspectos organizativos de carácter interno. Los actos son adoptados por las instituciones comunitarias con la finalidad de ceñir su propia conducta y, así, otorgar seguridad jurídica a quienes se relacionan jurídicamente con aquéllas. La Comisión, en el ejercicio de su potestad discrecional, al establecer determinadas orientaciones y criterios en una Comunicación⁹², se autovincula por estas reglas indicativas al tiempo posterior de aplicar la norma que interpreta. No obstante, no es posible simplemente atribuir una función directiva a los documentos COM, sino que estos actos se están revelando en ocasiones como instrumentos capaces de incorporar actos de otra naturaleza, incluso normativa. En el *Asunto T-374/04, RFA c. Comisión*, en la sentencia de 7 de noviembre de 2007 del TJCE, se pone de manifiesto que estos actos son capaces tanto de alojar directrices que autovinculan a la Comisión como auténticos reglamentos⁹³. El TJCE recuerda su doctrina sobre los efectos jurídicos de las COM, que contienen directrices, desde una perspectiva *ad intra*, pero además, legitima en algunos casos los efectos jurídicos *ad extra* de estos COM⁹⁴. En la misma línea, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera) en el *Asunto T-70/99 (Alpharma Inc contra Consejo*, Sentencia de 11 septiembre 2002), también

⁹² Formalmente, las Comunicaciones se publican en la serie C del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* donde se publican informaciones, recomendaciones y dictámenes relativos a la Unión, al contrario que la serie «L» que tiene por objeto publicar actos jurídicamente vinculantes.

⁹³ En este caso una Directiva del Consejo establece una regulación sobre una materia y remite su concreción a dos actos jurídicos posteriores: la Comunicación de la Comisión, interpretativa de los criterios que en el Anexo de la Directiva se establecen, y el plan de asignación nacional de derechos de emisión del Estado miembro. La Comisión rechaza mediante una Decisión el plan de asignación nacional. Posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea anula tal Decisión porque en ella se establecen nuevos requisitos no previstos en las orientaciones interpretativas que por remisión de la Directiva se establecen en el documento COM de la Comisión. El TJCE considera que la Comisión se encuentra autovinculada por sus propias orientaciones, y al omitirlos allí, no puede después determinar ni objetar.

⁹⁴ El TJCE manifiesta que “*las orientaciones para la aplicación de una Directiva forman parte de la categoría de reglas, que como tales, no tienen, en principio, efectos vinculantes autónomos frente a terceros y de las que la Comisión hace amplio uso en el marco de su práctica administrativa*” (apartado 111). Pero “*en determinadas circunstancias y en función de su contenido, dichas reglas de conducta de alcance general pueden producir efectos jurídicos y la Administración no puede apartarse de ellas, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato*” (apartado 111). “*La Comisión se autolimita mediante sus orientaciones, de forma que no puede apartarse de ellas, so pena de vulnerar, en su caso, determinados principios generales de derecho comunitario, tales como el de igualdad de trato, el de protección de la confianza legítima o el de seguridad jurídica. En consecuencia, las orientaciones de la Comisión son oponibles, en particular por los Estados miembros*” que son sus destinatarios, cuando adopta medidas contrarias a dichas orientaciones (apartado 112).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

señala este papel vinculante de los actos atípicos como orientadores de la política de las instituciones europeas⁹⁵.

Tras diferenciar entre su efecto *ad intra* y su efecto *ad extra*, en relación con el *soft law* con destino *ad extra*, ALONSO GARCÍA⁹⁶ distingue hasta cuatro funciones esenciales que puede estar llamados a desempeñar, a saber: en cuanto avance del *hard law* como preparación de normas jurídicas futuras sondeando la posibilidad de posteriores normas de carácter vinculante en la materia⁹⁷; en cuanto alternativa al *hard*

⁹⁵ “139 En este contexto, al tiempo que sostiene que las instituciones comunitarias infringieron las disposiciones de la Directiva 70/524, Alpharma alega igualmente una infracción de dos textos de la Comisión relativos a la interpretación de dicho principio en el Derecho comunitario. Estos textos son, en primer lugar, un documento de fecha 17 de octubre de 1998 titulado «Guidelines on the application of the precautionary principle» («Directrices sobre la aplicación del principio de cautela») y, en segundo lugar, la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución de 2 de febrero de 2000 [COM(2000)1; en lo sucesivo, «Comunicación sobre el principio de precaución»].

140 Ciertamente, es jurisprudencia reiterada que las instituciones comunitarias pueden imponer orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos no previstos en el artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE), por ejemplo, mediante comunicaciones, en la medida en que dichos actos contengan normas indicativas sobre la orientación que deben seguir las instituciones comunitarias y no sean contrarios a las normas del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 1991, *Hercules Chemicals/Comisión*, T-7/1989, Rec. pg. II-1711, apartado 53, de 5 de noviembre de 1997, *Ducros/Comisión*, T-149/1995, Rec. pg. II-2031, apartado 61, y de 30 de abril de 1998, *Vlaams Gewest/Comisión*, T-214/1995, Rec. pg. II-717, apartados 79 y 89). En tales circunstancias, el juez comunitario verifica, aplicando el principio de igualdad de trato, si el acto impugnado respeta las orientaciones que las instituciones se impusieron al adoptar y publicar las mencionadas comunicaciones”.

⁹⁶ ALONSO GARCÍA, R., «El soft law comunitario», op. cit..

⁹⁷ La adopción de Reglamentos y Directivas comunitarias está precedida de una actividad previa de estudio y adopción de documentos preliminares en los que ya se definen los objetivos y criterios que, más tarde, darán lugar a actos jurídicos vinculantes cuyos efectos son de sobra conocidos. Los modelos de actuación reflejados en las Estrategias, Libros Verdes, Libros Blancos y similares se incorporan en actos jurídicos «atípicos» que, en ocasiones, presentan efectos jurídicos vinculantes. SNYDER, F., «The Effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques», op. cit., se planteaba si este *soft law* podía devenir en *hard law*, y en qué condiciones. SNYDER considera el *soft law* como uno de los instrumentos de la Comisión que asegura la efectividad de la ley comunitaria, y señala que la Comisión ha desarrollado las formas cuasilegales de la Comunicación en los ámbitos de sus competencias discrecionales y a la sombra de la ley comunitaria. Añade que la transformación de una forma cuasilegal en una forma legal podría tener lugar mediante dos vías: directamente, a través de una legislación formal emanada del Consejo, o indirectamente, por medio del reconocimiento judicial. La primera posibilidad, que consiste en la adopción de una legislación formal por el Consejo (p.e., fijando los criterios para la aplicación de los artículos del TFUE en materia de control de ayudas estatales a un sector concreto), está expresamente contemplada en el artículo 109 del TFUE, el cual autoriza al Consejo a «adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 y 108». Hasta que el Consejo se decidiera a elaborar un Reglamento, existía otra posibilidad que hubiera permitido mejorar la debatida naturaleza de los criterios contenidos en las disciplinas sectoriales, en ausencia del reconocimiento por el TJUE del carácter vinculante para la Comisión de las directrices comunitarias: se trataba del reconocimiento judicial de los distintos criterios contenidos en dichas directrices. En la medida

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

law en aquellos ámbitos en los que no quepa una normativa de carácter vinculante; en cuanto complemento del *hard law* en aquellos casos en que no sea posible una regulación completa de carácter vinculante; y en cuanto parámetro de interpretación del *hard law* que sirva como marco de referencia. En una línea similar, SENDEN, atendiendo a su función u objetivo, se atreve a efectuar una clasificación exhaustiva de este Derecho terciario: Instrumentos preparatorios e informativos; Instrumentos interpretativos y decisorios; e Instrumentos de dirección⁹⁸. Dicha clasificación permite identificar los diferentes roles que el *soft law* adopta en el ordenamiento comunitario, y del contenido del acto puede desprenderse que entra dentro de más de una categoría al cumplir más de una función descrita. En relación a los sistemas jurídicos, la autora identifica tres funciones potenciales del *soft law*: -una función pre-legislativa, esto es, el instrumento de *soft law* servirá para la elaboración y preparación de la futura legislación del sistema jurídico, aportando mayor fundamento y respaldo a las reglas contenidas en la legislación, y sirviendo como un canalizador de los consensos que lleven a la creación de la norma jurídica; -una función post-legislativa que es desarrollada por los instrumentos de *soft law* posteriores a la existencia de la legislación del sistema jurídico, con el objetivo de complementarlo o interpretarlo⁹⁹; y -una función para-legislativa, que se refiere al uso del *soft law* en lugar de (cuando no hay; para cubrir lagunas jurídicas) o como una alternativa a la legislación (como una fuente del derecho en mejor estado que

en que cada uno de los criterios contenidos en las distintas directrices comunitarias fueran aplicados en decisiones sucesivas de la Comisión, tales criterios serían considerados por el TJUE, que tendría ocasión de pronunciarse sobre ellos.

⁹⁸ SENDEN, L., *Soft Law in European Community Law*, op. cit. (Vid. un resumen en «*Soft law and its implications for institutional balance in the EC*», Volume 1, Issue 2, December 2005, <http://www.utrechtlawreview.org/>), desarrolla la siguiente clasificación:

-Instrumentos preparatorios e informativos: Libros verdes, Libros blancos, programas de acción y Comunicaciones informativas. Con una función pre-legal o pre-legislativa.

-Instrumentos interpretativos y decisorios: Reglas administrativas; comunicaciones y notificaciones interpretativas; notificaciones y comunicaciones decisorias; directrices, códigos y marcos decisorios. Con una función post-legal o post-legislativa como suplemento o complemento de la normativa comunitaria existente.

-Instrumentos de dirección: Instrumentos formales de dirección (Recomendaciones de la Comisión; recomendaciones del Consejo; dictámenes de la Comisión) –con funciones pre-legal, post-legal y para-legal (o para-legislativa)- e Instrumentos de dirección no formales (Actos de los Estados miembros; conclusiones del Consejo; declaraciones del Consejo y declaraciones de los Estados miembros; declaraciones conjuntas y acuerdos interinstitucionales; resoluciones del Consejo; códigos de conducta y prácticas del Consejo y de la Comisión; conclusiones, declaraciones y resoluciones mixtas) -como alternativas a la normativa comunitaria con una función para-legal-.

⁹⁹ Es decir, esta función aunaría en una las funciones de complemento de *hard law* y parámetro de interpretación del *hard law* diferenciadas por ALONSO GARCÍA.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

las fuentes propias del sistema jurídico). Esta última función sería la más proscrita como consecuencia del principio de autosuficiencia del sistema de fuentes comunitario.

En general, cobran especial sentido los efectos jurídicos interpretativos del *soft law* comunitario en todo el territorio de la Unión como elementos auxiliares para interpretar el Derecho nacional¹⁰⁰. Los instrumentos de Derecho indicativo pueden gozar de efectos hacia los Estados miembros y hacia los particulares desde el punto de vista de la interpretación, para obligar a quien tiene la facultad de interpretar y aplicar el ordenamiento lo haga teniendo en cuenta el contenido del *soft law* aplicable al caso. Así, como técnica hermenéutica tiene un lugar especial para informar la legislación nacional¹⁰¹.

Llegados a este punto, en relación al valor jurídico de la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*, hay que confirmar las conclusiones que se derivaban del análisis de la ETE. Es decir, a pesar de no estar llamada a desplegar efectos jurídicos vinculantes, se le dota de efectos jurídicos. En principio, de un lado, la Comisión se autolimita y no puede apartarse de las reglas de conducta sin justificación razonada; y de otro lado, para los Estados miembros constituye una orientación con valor

¹⁰⁰ Por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de diciembre de 2010 (*Mehiläinen Oy y Terveystalo Healthcare Oy contra Oulun kaupunki*, Asunto C-215/09), cita dos de estos instrumentos a efectos de interpretación: Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada y el *Libro Verde de la Comisión sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*.

¹⁰¹ Esta manifestación tendría su punto de partida en la jurisprudencia del referido *Asunto Grimaldi*, donde el Tribunal obliga a tener en cuenta la Recomendación y enfatizó el hecho de que la recomendación ilustre “*acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación*”. Las Comunicaciones interpretativas de la Comisión son muy frecuentes en la práctica de la Unión. De hecho, tal función fue expresamente reconocida por la Comisión en su *Libro Blanco sobre la consecución del mercado interior [COM (85) 310 final]*, en el que avanzó su intención de un recurso «sistemático» a las denominadas *Comunicaciones*, que “*servirán de guía a los poderes públicos en lo que se refiere a sus obligaciones, y a los ciudadanos comunitarios en lo que se refiere a los derechos que les asisten*”. A título de ejemplo, el carácter delicado de toda intervención en materia de las ayudas estatales ha promovido que se acuda con frecuencia a instrumentos de *soft law*, en particular a directrices para la interpretación de los Reglamentos y Directivas: Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2011 en el *Asunto C-360/09, Pfleiderer AG y Bundeskartellamt*; de 2 de abril de 2009 en el *Asunto C-415/07 Lodato Gennaro & C. SpA e Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), SCCI*; sentencia de 28 de junio de 2005 en el *Asunto Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-213/02 P, Rec. p. I-5425; y de 29 de septiembre de 2011 en el *Asunto C-520/09 P Arkema SA, contra Comisión Europea*. Sobre este extremo, léase en especial a PÉREZ RIVARES, J.A., «Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 21, junio 2011.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

indicativo¹⁰². Al carecer los instrumentos de Derecho indicativo de la fuerza vinculante que los Tratados atribuyen a otro tipo de actos jurídicos, su incorporación al Derecho interno no se puede efectuar por la vía de la transposición, como ocurre en el caso de las Directivas. El reconocimiento efectivo del valor normativo o interpretativo de los diferentes instrumentos de Derecho indicativo está en manos de las autoridades nacionales, administrativas o jurisdiccionales, sin perjuicio del control último que pueda ejercer el Tribunal de Justicia por vía de recursos para determinar el alcance y validez de los actos de las instituciones, tanto si son normativos como si son meramente interpretativos o de mera ejecución.

Si se hace un repaso de sus fundamentos, el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, fue aprobado por Decisión del Parlamento

¹⁰² En este sentido, el valor jurídico de estas Comunicaciones se aprecia al analizar la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2012 en el *Asunto* C-226/11, que valora la fundamental Comunicación de la Comisión relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [Diario Oficial C 368 de 22.12.2001], COMUNICACIÓN “DE MINIMIS”, conocida también como *Comunicación relativa a los acuerdos de menor importancia*, en la que la Comisión establece en qué circunstancias aprecia que existe una “*restricción sensible de la competencia*” a efectos del artículo 81 CE (actualmente art. 101 TFUE). Son sumamente interesantes las conclusiones del abogado general Juliane Kokott en las que repasa la jurisprudencia del Tribunal sobre el valor del *soft law* e incluso es más contundente que la propia sentencia sobre la necesidad de que los Estados observen la Comunicación. La sentencia concluye:

“28 *En efecto, de este punto se desprende, por un lado, que la referida Comunicación pretende exponer el modo en que la Comisión, actuando como autoridad de competencia de la Unión, aplicará el artículo 101 TFUE. En consecuencia, mediante la Comunicación de minimis, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de su contenido, so pena de violar los principios generales del Derecho, en particular, la igualdad de trato y la protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 211). Por otro lado, pretende brindar una orientación a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades de los Estados miembros a la hora de aplicar dicho artículo.*

29 *De ello se desprende, tal como el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar, que una comunicación de la Comisión, como la Comunicación de minimis, no es imperativa para los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de junio de 2011, Pfeiderer, C-360/09, Rec. p. I-0000, apartado 21).*

30 *Así, dicha Comunicación se publicó en el año 2001 en la serie C del Diario Oficial de la Unión Europea, la cual, a diferencia de la serie L de éste, no tiene por objeto publicar actos jurídicamente vinculantes, sino sólo informaciones, recomendaciones y dictámenes relativos a la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, Rec. p. I-0000, apartado 35).*

31 *De ello se deriva que, con el fin de determinar el carácter sensible o no de una restricción de la competencia, la autoridad de competencia de un Estado miembro podrá tomar en consideración los umbrales establecidos en el punto 7 de la Comunicación de minimis sin no obstante estar obligada a aplicarlos. En efecto, tales umbrales son únicamente algunos de los indicios que permiten a esta autoridad determinar el carácter sensible o no de una restricción en función del marco real en el que se sitúe el acuerdo”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 (nº 1600/2002/CE) –la forma de Decisión conlleva su carácter vinculante para sus destinatarios, esto es, las instituciones comunitarias (ex art. 288 del TFUE, antiguo art. 249 TCE)¹⁰³- e introducía la elaboración y puesta en práctica de “estrategias temáticas” en siete áreas concretas, y que ya han sido aprobadas por la Comisión mediante Comunicación. Entre ellas, la *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*¹⁰⁴.

Este concreto documento de naturaleza programática que contiene medidas positivas y generales de armonización parece cumplir más de una función de ejecución del Derecho comunitario. Así, como avance del *hard law*, puede significar la siembra del terreno para ulteriores intervenciones de naturaleza vinculante en un sector en el que la Unión tiene dudas de su competencia para intervenir; como complemento del *hard law*, completa el contenido de una decisión vinculante como es el Sexto Programa de

¹⁰³ La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 12 de diciembre de 1996, en el *Asunto C-142/95 P (Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine y Cirillo Brena contra Comisión de las Comunidades Europeas, Mauro Girello y Greguoldo Daniele)* se refiere al valor jurídico de los anteriores programas de acción para el medio ambiente:

“31 Por último, hay que hacer referencia al punto 12 del Resumen del Quinto Programa comunitario de medio ambiente, que describe la naturaleza del Programa en los siguientes términos: «Con respecto a cada uno de los temas principales se ha establecido una serie de objetivos a largo plazo que indican la dirección o el impulso que se les debe imprimir para conseguir un desarrollo sostenible, unas metas o resultados que deben alcanzarse antes del año 2000 y una selección representativa de medidas encaminadas a la consecución de esas metas o resultados. Estos objetivos y estas metas no constituyen ninguna obligación jurídica sino, más bien, unos determinados logros o resultados a los que hay que tender desde ahora para conseguir que el desarrollo sea sostenible.

32 De dichas consideraciones se desprende claramente que el Quinto Programa tiene por objeto crear un marco para la definición y aplicación de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, pero no contiene normas jurídicas de carácter obligatorio.

33 De lo antedicho se deduce que la adopción del Quinto Programa de medio ambiente no impone a la Comisión la obligación, a la hora de aplicar el Reglamento, de oír a particulares que ejerzan actividades en las zonas afectadas o a asociaciones que les representen, antes de conceder a los Estados miembros una ayuda económica”.

¹⁰⁴ LOZANO CUTANDA, B. y PLAZA MARTÍN, C., «La política de medio ambiente» en LINDE PANIAGUA, E. (Coord.) *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex, 5ª ed., 2008, págs. 850-851: “Los anteriores cinco Programas de Acción en materia de medio ambiente adoptados entre 1973 y 1992 se aprobaron mediante actos atípicos, que han revestido la forma de “Declaración” o de “Resolución” del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros (...), de forma, que tales Programas se configuraron como meros instrumentos de carácter político, sin fuerza normativa o carácter vinculante alguno, a través de las cuales se marcaban las directrices políticas de las futuras normas vinculantes de la Comunidad”. Será a posteriori, de modo consecuente con el reconocimiento expreso y la creciente importancia de la competencia comunitaria ambiental, cuando el Tratado de la Unión Europea reconoce a los Programas el carácter de actos comunitarios, previendo expresamente la adopción por el Consejo y el Parlamento, mediante el sistema de codecisión y previa consulta al Comité Económico y Social, de «programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse» (art. 192 TFUE).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

acción; y por último, contiene orientaciones de interpretación para los Estados miembros y para los jueces nacionales a la hora de resolver litigios¹⁰⁵.

En el caso del poder legislativo, es usual incluir en las exposiciones de motivos del texto legal las referencias a los instrumentos de Derecho indicativo -como ha ocurrido en la Exposición de Motivos de la LS 2007 y del TRLS 2008-, sobre todo citas a actos no vinculantes de la Comisión (Libros Verdes y Libros Blancos, comunicaciones, directrices y códigos de buenas prácticas)¹⁰⁶. Los órganos jurisdiccionales citan también documentos programáticos sin obligatoriedad jurídica tanto del Consejo Europeo, como del Consejo y de la Comisión utilizándolos unas veces como fuentes del Derecho de la Unión y otras como medio para la interpretación del mismo¹⁰⁷. En cualquier caso, la forma más ortodoxa de incorporar *soft law* en el sistema de fuentes interno consiste en su inclusión dentro de un texto de *hard law*, es decir: en

¹⁰⁵ MORENO MOLINA se muestra tajante sobre el valor referente de estos documentos, en *Urbanismo y Medio ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, op. cit., págs. 51-52: “Estos documentos, aunque no son “obligatorios” (binding), sí que tienen fuerza persuasiva (persuasive), aunque no sea más que como parámetro de referencia interpretativa, puesto que:

-a) proceden no de organizaciones privadas o agrupaciones civiles o mercantiles, sino de estructuras político-institucionales en las que se han expresado representantes de comunidades políticas organizadas, entre las que figura el estado español;

-b) suelen cristalizar con el tiempo en auténticas normas jurídicas, por lo que alumbran o anticipan esos desarrollos estrictamente normativos. Son, pues, enunciados proto-jurídicos;

-c) gozan de una aceptación referencial prácticamente universal, puesto que no son contradichos por otros documentos o desarrollos de signo contrario. Es decir, no existe ningún documento que abogue por un desarrollo insostenible o por no respetar el medio ambiente, al que pueda haberse adherido España. Hay por lo tanto una anuencia o asentamiento universal (global consensus) sobre su pertinencia. Además, la diferencia entre *soft* y *hard*, al menos desde la perspectiva epistemológica del realismo jurídico, no es tan evidente y clara como podría parecer. La realidad jurídica es más sutil y compleja de lo que una visión positivista/reduccionista nos podría hacer creer”.

¹⁰⁶ La profesora ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA considera que nuestras instituciones muestran una gran deferencia hacia los que denomina “actos atípicos de la Unión Europea” («Los actos comunitarios atípicos y su incidencia en la legislación española», op. cit.).

¹⁰⁷ Como significativos ejemplos, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 19 de enero de 2000 (RJ 2000\177), cita la Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997 *sobre una Estrategia comunitaria de gestión de residuos*; la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 7 de julio de 2004 (RJ 2004\ 6506), cita la *Estrategia comunitaria para el desarrollo sostenible* aprobada por el Consejo europeo de Gotemburgo en junio de 2001 o la sentencia del Tribunal Constitucional 224/1999, de 13 de diciembre, sobre acoso sexual en el ámbito laboral utiliza la *Resolución del Consejo relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo* (90/C 157/02) y la *Recomendación de la Comisión relativa a la protección de la dignidad de la mujer y del hombre en el trabajo* (92/C 27/04), acompañada de un *Código de Conducta sobre las medidas para combatir el acoso sexual* como parámetro de interpretación a los efectos de fijar el contenido y alcance del derecho fundamental a la intimidad personal.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

el articulado de una norma con rango legal o reglamentario, dejando constancia de que se trata de un cuerpo informal, asumido por un cuerpo normativo formal.

En principio, parecería difícil reconocer a las Comunicaciones sobre medio ambiente urbano una función de avance, complemento e interpretación del *hard law*, por los condicionamientos de tipo jurídico en torno al principio comunitario de atribución de competencias, pero por eso mismo deben adoptar la forma de *soft law*, en tanto que es el recurso para intervenir en sectores donde resulta más que dudosa su competencia para intervenir en ellos de forma imperativa. Las normas indicativas sirven para señalar la dirección que la Unión Europea desea dar a la evolución de la normativa de los Estados miembros. A partir de la remisión al modelo de ciudad compacta en la Exposición de Motivos de la reforma normativa estatal del suelo, parece que se incorpora en el ordenamiento jurídico español en su condición de Derecho de la Unión Europea, y tal y como se verificará más adelante, cada vez son más las citas de los tribunales nacionales españoles a este modelo de ciudad compacta¹⁰⁸.

Partiendo de la mención a los citados dos documentos comunitarios en el TRLS 2008, la extensión de este título sobre los efectos de los instrumentos de *soft law* obedece principalmente a dos motivos que se proyectan a nivel comunitario y a nivel estatal. A nivel comunitario, porque en el ámbito de la política territorial europea, es frecuente hacer uso de documentos que crean y organizan metas, aspiraciones y objetivos a ser logrados en el futuro; pero que no sólo reiteran la misma visión europea¹⁰⁹, sino que se hace continuamente referencia cruzada de los mismos entre instrumentos e instituciones comunitarios, dando lugar a que en los niveles regionales y locales subsiguientes se invoquen repetidamente y se asimilen los principios e ideas

¹⁰⁸ En todo caso, parece admisible un recurso prejudicial solicitando al TUE pronunciarse acerca de si una determinada normativa estatal o autonómica incumple los términos que estos documentos programáticos hacen para que los Estados miembros adopten determinadas medidas legislativas a favor del modelo de ciudad compacta. Más dudoso resulta adelantar si el eventual incumplimiento de sus postulados sin cobertura de ámbito nacional es susceptible de dar lugar al correspondiente recurso de anulación.

¹⁰⁹ Tal y como ocurre últimamente con la remisión continúa a la Declaración de Toledo o al informe realizado desde la Dirección de Política Regional de la Comisión Europea titulado *Ciudades del mañana – Retos, visiones y caminos a seguir* (octubre de 2011).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

contenidos en los mismos¹¹⁰. De esta forma, la norma de *soft law* tiende a evolucionar e intentar ser recogida en un instrumento vinculante para convertirse en una norma de *hard law*. A nivel nacional¹¹¹, no obstante no haberse acogido en el Derecho preceptivo y vinculante y poner así en entredicho sus posibilidades para ser invocado ante los juzgados y tribunales, el *soft law* produce efectos jurídicos desde la perspectiva de la interpretación, condicionando el margen de discrecionalidad de la Administración Pública que lo aplica, quien deberá ofrecer motivos suficientes en caso de no seguir sus directrices y recomendaciones¹¹².

1.3. La defensa de la ciudad compacta como condicionante de las políticas comunitarias: el equilibrio entre el medio ambiente urbano y la libertad de comercio

1.3.1. Otros condicionantes comunitarios sobre el Derecho urbanístico nacional

Como resumen de lo expuesto hasta ahora, en el seno de la Unión Europea se detecta una creciente preocupación por asegurar un desarrollo sostenible respetuoso con el medio ambiente en el ámbito urbano, y a pesar de que la Unión Europea no tiene atribuidas competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ha incidido sobre la regulación del uso del suelo mediante el ejercicio de sus competencias sectoriales con indudable carácter estructural. Al margen de la intensa labor legislativa medioambiental en forma de Directivas, las instituciones europeas han aprobado multitud de textos de carácter programático -el denominado *soft law*-, que patrocinan el modelo de ciudad compacta como el marco idóneo para el medio ambiente urbano. De este modo, las iniciativas desarrolladas desde las perspectivas territoriales y medioambientales urbanas de la Unión Europea, a pesar de no tener vinculación jurídica

¹¹⁰ CAMPUSANO DROGUETT, R.F., «Normas de “soft law” ambientales y sociales aplicables a proyectos del sector de recursos naturales», en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, n.ºs 233-234, año LXXXL (En-Dic 2013), págs. 291-307, indica “*La repetición de la práctica es un elemento central en la formación del soft law*”.

¹¹¹ En el ordenamiento jurídico español, el TC ha declarado la constitucionalidad del *soft law* en relación por ejemplo con la competencia reglamentaria del Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (SSTC 135/1992 de 5 de octubre, 178/1992 de 13 de noviembre de 1992 y 133/1997 de 16 de julio).

¹¹² LAPORTA, FRANCISCO J., *El imperio de la Ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid 2007, pág. 263, afirma que el *soft law* sí posee una cierta *auctoritas*, pues la no adhesión a sus mandatos suele exigir una motivación o justificación explícita.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

alguna en muchos casos, suponen un marco de referencia que informan la actuación de la Unión Europea y las futuras actuaciones de los Estados miembros, influyendo en sus políticas activas que deben ir dirigidas al fomento y defensa de este modelo supranacional europeo de ciudad. Por ello, la *Estrategia Territorial Europea* y la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* se formulan como referencias valedoras de la apuesta por el desarrollo sostenible en el ordenamiento jurídico estatal del suelo.

Pero los influjos desde las instancias comunitarias van más allá, puesto que incluso el Derecho urbanístico nacional más simple se ve sometido al proceso de complejidad impuesto por el Derecho europeo, desde el Derecho de los Tratados o Derecho derivado como desde el Derecho secundario resultante de las facultades normativas de las instituciones¹¹³, lo cual constituye una fuente de penetración indirecta del Derecho europeo en la política urbanística de los Estados miembros, forzando a éstos a remar en la misma dirección. El Derecho estatal, aún cuando se promulgue en ejercicio de la competencia estatal, sigue estando sujeto a los principios fundamentales del Derecho de la Unión Europea, y el Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento del Derecho comunitario¹¹⁴. Las actuaciones urbanísticas no son ajenas a las reglas de la

¹¹³ Al hilo de lo cual, AGUADO I CUDOLÀ, V., «Estudio preliminar: la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Directiva de Servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general» en *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, AGUADO I CUDOLÀ y NOGUERA DE LA MUELA (Dirs.), Editorial Atelier, Barcelona, 2012, pág. 33, señala lo siguiente: “*El fenómeno de la denominada europeización del Derecho administrativo no es una cuestión novedosa, sino que los juristas hemos sido testigos y hemos asistido desde hace unas décadas a un proceso paulatino en el que el Derecho de la Unión Europea ha producido importantes cambios en el Derecho interno de los estados. En este sentido, ámbitos como las ayudas públicas, la contratación del sector público, los servicios de interés general, el medio ambiente, han experimentado una profunda transformación propiciada desde el Derecho de la Unión europea, tanto desde el Derecho originario de los Tratados como desde su aplicación a través del Derecho derivado*”.

¹¹⁴ A modo de ejemplo, el TJCE ha señalado en distintas sentencias –Sentencias de 1 de junio de 1999, *Asunto Konle C-302/97*, apartado 38; sentencia de 6 de noviembre de 1984, *Asunto FEARON C-182-83*, apartado 7- que “*aunque el régimen de propiedad inmobiliaria sigue siendo competencia de cada uno de los Estados miembros en virtud del artículo 295 CE, esta disposición no sustrae dicho régimen de las normas fundamentales del Tratado*”. De esta forma, así si bien según lo dispuesto en el art. 295, el Tratado CE “*no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros*”, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha disposición sólo reconoce la competencia de los Estados miembros para establecer el régimen de la propiedad, pero esa competencia debe ejercerse siempre en conexión con los principios fundamentales del Derecho comunitario, como son la libre circulación de bienes, personas, servicios y capital (Véase la Sentencia de 22 de junio de 1976 en el *Asunto Terrapin/Terranova, C-119/75*).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

competencia, el derecho de establecimiento y la libertad de circulación de servicios, personas y capitales y mercancías, y la jurisprudencia comunitaria ofrece buenas pruebas de que el cumplimiento de la normativa comunitaria de contratos públicos¹¹⁵ y ayudas estatales¹¹⁶ en relación con las libertades fundamentales del Tratado condiciona la política urbanística y de vivienda de los Estados miembros.

Por ejemplo, en el caso de los Asuntos acumulados *C-197/11* y *C-203/11*, la cuestión prejudicial y el recurso de anulación interpuesto por sociedades del sector inmobiliario versaban sobre la interpretación y aplicación de un decreto de la Región flamenca relativo a la política territorial e inmobiliaria y si las medidas que establecía el mismo para facilitar el acceso a la vivienda eran conformes a la libre circulación y residencia y la normativa comunitaria de ayudas estatales y contratos públicos. La sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2013 concluirá, en primer lugar, que

¹¹⁵ La finalidad perseguida por la regulación comunitaria europea sobre la contratación pública – Actualmente Directivas 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; y Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales-, tomando como base los principios de libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, es la de conseguir un marco común normativo en todos los Estados miembros de la UE que posibilite que quienes quieran acceder a la contratación pública, en cualquiera de los Estados, estén en condiciones de igualdad con lo que ello implica en cuanto a la objetividad, proporcionalidad, publicidad y transparencia en la preparación y adjudicación de los contratos públicos.

MESTRE DELGADO, J.F. y CORDOBA CASTROVERDE, D., «Contratos públicos y urbanismo (La influencia del Derecho comunitario europeo y sus consecuencias en el derecho interno)» en *Libro Homenaje al Prof. M. BASSOLS COMA, Tomo III. Urbanismo y Estado de las Autonomías*, Reus, Madrid, 2008, pág. 407 dirán: “Ello quiere decir que si bien las normas urbanísticas son, en principio de la competencia de cada uno de los Estados miembros, dicha normativa no está sustraída del control del TJCE para detectar el incumplimiento que estas normas pudiesen tener sobre los principios del derecho primario y, eventualmente sobre las normas de Derecho derivado destinadas a regular otras materias, en este caso, las materias de contratación pública. Lo contrario, como fácilmente se advierte, permitiría incumplir el derecho comunitario en diferentes materias, so pretexto de legislar una materia de competencia propia”.

¹¹⁶ EL TFUE regula las ayudas públicas en sus arts. 107 a 109 partiendo del principio general de incompatibilidad de las ayudas públicas con el mercado interior y, por tanto, de su prohibición, aunque a la par contempla un elevado dispositivo de excepciones a la prohibición. Tanto la jurisprudencia como la práctica de la Comisión Europea entienden que para que una medida sea calificada como ayuda de Estado debe cumplir acumulativamente los siguientes requisitos: a) que se haya otorgado por el Estado o mediante fondos estatales; b) que genere un beneficio en quien la reciba y favorezca a determinadas empresas o producciones (selectividad); c) que falsee o amenace con falsear la competencia; y d) que afecte a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Dentro de la amplia jurisprudencia existente, por todas, véase la sentencia del TJUE de 2 de abril de 2009, en el *Asunto C-431/07-P Bouygues SA y Bouygues Télécom SA contra Comisión de las Comunidades Europeas*, apartado 102.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

constituye una restricción de las libertades fundamentales consagradas en los artículos 21 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE la disposición que condiciona la transmisión de bienes inmuebles situados en los municipios destinatarios únicamente a personas vinculadas al municipio, previa la comprobación por parte de una comisión de evaluación provincial de la existencia de un “vínculo suficiente” entre el adquirente o el arrendatario potenciales y estos municipios¹¹⁷. En segundo lugar, de acuerdo al Tribunal, la medida de imponer a determinados operadores económicos, al concederles una licencia de construcción o parcelación, una “carga social” en la urbanización - consistente en destinar una parte de su proyecto a la construcción de viviendas sociales o a realizar una contribución económica al municipio en el que se ejecuta dicho proyecto- es conforme a la normativa comunitaria siempre que el órgano jurisdiccional remitente aprecie que esta norma es necesaria y apropiada para el cumplimiento del objetivo que tiene por finalidad garantizar una oferta de vivienda suficiente para las personas con escasos ingresos o para otras categorías desfavorecidas de la población local. En tercer lugar, dictamina que los incentivos fiscales y mecanismos de subvención previstos en el decreto flamenco para compensar la carga social de los promotores y los parceladores pueden calificarse de ayudas del Estado¹¹⁸, y corresponde

¹¹⁷ El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha indicado reiteradamente que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, incluso si son indistintamente aplicables a nacionales y no nacionales de un Estado miembro, deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por razones imperiosas de interés general; que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen; y, que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (Sentencia del TJCE de 30 de noviembre de 1995, *Asunto C-55/94, Gebhard*, apartado 39).

¹¹⁸ “74 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de ayuda de Estado requiere que se cumplan todos los requisitos establecidos en dicha disposición. De este modo, en primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (sentencias *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, antes citada, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 29 de marzo de 2012, *3M Italia*, C-417/10, Rec. p. I-0000, apartado 37).

76 En lo que respecta al segundo requisito, ha de recordarse que, a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencias de 15 de diciembre de 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, Rec. p. I-11137, apartado 54, y de 10 de enero de 2006, *Cassa di Risparmio di Firenze* y otros, C-222/04, Rec. p. I-289, apartado 140).

77 En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véanse, en

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

al juez nacional apreciar si se trata de servicios susceptibles de ser calificados de servicios de interés económico general y estar exentas de la obligación de notificación a la Comisión. Finalmente, la sentencia dicta que la edificación de viviendas sociales que deban posteriormente ser vendidas, a precios sometidos a límites máximos, a un organismo público de viviendas sociales o mediante la subrogación de este organismo en el prestador de servicios que ha edificado estas viviendas, está incluida en el concepto de “contrato público de obras” si se cumplen los criterios establecidos en la normativa comunitaria de contratación. Por tanto, a raíz de lo enjuiciado en este caso concreto, habrá que ver si en un futuro próximo la Comisión empieza a cuestionar la afectación a la competencia de las políticas de vivienda de protección pública y si las instituciones públicas han de justificar mejor la adecuación de sus actuaciones al Derecho comunitario.

Igualmente, en el plano patrimonial, la gestión de los bienes públicos por parte de las Administraciones públicas no está exenta de control comunitario en cualquiera de sus vertientes¹¹⁹. Así, actualmente, la construcción de infraestructuras públicas está fuertemente sujeta a la normativa de contratación pública y de ayudas estatales. De hecho, la desconfianza comunitaria hacia la actuación de los Estados en materia económica y la liberalización del régimen de las infraestructuras de dominio público lleva a que la financiación con fondos públicos de obras públicas pase a ser tratada como una ayuda de Estado¹²⁰. GONZÁLEZ SANFIEL¹²¹ explica que en los siguientes

particular, las sentencias, antes citadas, Unicredito Italiano, apartado 56 y jurisprudencia citada, y Cassa di Risparmio di Firenze y otros, apartado 141)”.

¹¹⁹ De acuerdo a la jurisprudencia comunitaria, el carácter demanial de los bienes no niega la naturaleza económica de la actividad que se desarrolle en los mismos. La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 diciembre de 2000 (*Asunto T-128/98, Aéroports de Paris*) establece “*la existencia en el Derecho nacional de un régimen de policía especial del dominio público no es en modo alguno incompatible con el ejercicio en el dominio público de actividades de naturaleza económica*” (apartado 120). A su vez, la STPI de 17 de diciembre de 2008, *Asunto T-196/04 Ryanair/Charleroi*, señala “*si bien es cierto que tales actividades se desarrollan en zona de dominio público, este mero hecho no basta para considerarlas comprendidas en el ámbito del ejercicio de las prerrogativas del poder público*”, añadiendo que “*la circunstancia de que la Región Valona sea una autoridad pública y la propietaria de unas instalaciones aeroportuarias que forman parte del dominio público no basta por sí sola para excluir que pueda ser calificada, en el caso de autos, de entidad que desarrolla una actividad económica*” (apartado 92).

¹²⁰ Tradicionalmente, por el contrario, la financiación pública de las infraestructuras de uso colectivo, tales como carreteras, puertos o aeropuertos se consideraba como una medida general de política económica que no podía calificarse como ayuda de Estado. Se entendía que este tipo de actuaciones era una medida general que beneficiaba al conjunto de la economía de un país, salvo cuando pudiera acreditarse que las aportaciones públicas fueran selectivas, es decir, que beneficiaran a una

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

casos la financiación con fondos públicos de obras públicas no se considera ayuda estatal y es compatible con el mercado común: si se respeta el “principio del inversor privado en una economía de mercado”¹²²; si la actividad se configura como un servicio de interés económico general (art. 106.2 TFUE)¹²³; o si la financiación va dirigida a compensar los costes del ejercicio de prerrogativas de poder público. En todo caso, esas infraestructuras tienen que tener una relevancia económica de primer orden y en tal caso deben someterse a las reglas de mercado, como cualquier operador económico. Si las infraestructuras no tienen una dimensión comunitaria, especialmente por su carácter regional, tal ayuda puede declararse compatible por la Unión Europea¹²⁴.

Asimismo, cuando los bienes públicos se venden por parte de una entidad pública por debajo de su precio de mercado se está ante una posible ayuda del Estado. En esta materia, es preciso tener en cuenta la Comunicación 97/C209/03 de la Comisión relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de

empresa o grupo de empresas colocándola en mejores condiciones respecto de sus competidores en el mercado, en cuyo caso se les daba el tratamiento de ayudas de Estado. Por ejemplo, la Decisión de la Comisión de 2-8-2002 (2003/227/CE) sobre diversas inversiones públicas en infraestructuras para el parque temático Terra Mítica, consideró que las obras financiadas con cargo a los presupuestos públicos fueron construidas en beneficio de la colectividad en su conjunto, sin que existiera una explotación económica de las mismas.

¹²¹ GONZÁLEZ SANFIEL, A.M., «El control comunitario sobre la financiación estatal de infraestructuras» en *RAP*, núm. 187, 2012, págs. 67-95.

¹²² La financiación pública se considera no constitutiva de ayuda estatal a los efectos del art. 107.1 del TFUE si, en circunstancias similares, un operador privado hubiera adoptado la misma decisión tomando en consideración perspectivas de rentabilidad “*haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social, o de política regional o sectorial*”. La inversión debe realizarse en condiciones de autofinanciación, de rentabilidad y retorno de los costes como si la Administración fuera un inversor privado. Así, en el caso de los aeropuertos, el gestor de la infraestructura deberá financiar con sus propios medios los costes de utilización o construcción de las infraestructuras que gestione. En otras palabras, los aeropuertos deben recuperar los costes mediante tasas aeroportuarias (STPI de 17 de diciembre de 2008, *Asunto T-196/04 Ryanair/Charleroi*).

¹²³ En especial, la sentencia del TJCE de 24 de junio de 2003 en el caso *Altmark Trans GMBH, Asunto C-280/00*, establece los requisitos para que la compensación por la financiación de los servicios de interés económico general no sea considerada ayuda de Estado.

¹²⁴ Las directrices de la Comisión sobre financiación de aeropuertos –tanto las directrices de 2005 como las nuevas directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y a compañías aéreas aprobadas el 20 de febrero de 2014– establecen una serie de criterios para determinar la compatibilidad del uso de fondos públicos para financiar infraestructuras regionales. Al amparo del art. 107.3.c) TFUE, se considera que son compatibles con el mercado interior si contribuyen al desarrollo regional. En el caso concreto del aeropuerto de la Región de Murcia, la Comisión Europea validó la financiación que se realizó con capital público, aunque fuese explotada por un operador privado, por tratarse de “*ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de intercambios de forma contraria al interés de la Comunidad*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los poderes públicos¹²⁵. Esta comunicación describe un procedimiento mediante el cual los Estados miembros pueden proceder a la enajenación de terrenos y construcciones de forma que queda excluida automáticamente la existencia de ayuda de Estado¹²⁶. A la vista de las relaciones existentes entre la gestión de los bienes públicos y el planeamiento urbanístico que más tarde se examinarán, hay que destacar que estos condicionantes se trasladan al plano urbanístico¹²⁷.

1.3.2. El urbanismo comercial

¹²⁵ La sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002 (Asuntos acumulados T-127/99, T129/99 y T-148/99 apartado 73, Diputación Foral de Alava y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas) señala: “A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que la venta de bienes por parte de una autoridad pública, como la realizada a través de Gasteizko Industria, en condiciones preferenciales puede constituir una ayuda de Estado (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 59). Para apreciar si, en el caso de autos, Demesa recibió una ayuda de Estado con ocasión de la adquisición del terreno de 100.000 m², debe examinarse si dicha empresa compró el terreno de que se trata a un precio que no hubiera podido obtener en condiciones normales de mercado (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999, España/Comisión, C-342/96, Rec. p. I-2459, apartado 41, y de 29 de junio de 1999, DM Transport, C-256/97, Rec. p. I-3913, apartado 22)”.

¹²⁶ La Comunicación diferencia entre venta mediante licitación incondicional y la venta sin licitación incondicional. La venta mediante licitación incondicional consiste en la venta de terrenos y construcciones mediante licitación suficientemente anunciada, abierta e incondicional, similar a una subasta, adjudicada al mejor o único postor. A su vez, en el segundo caso de venta sin licitación incondicional, los Estados miembros deberán notificar a la Comisión, sin perjuicio de la norma *de Minimis*, las transacciones siguientes con objeto de que pueda determinar si existe o no ayuda de Estado y, en caso afirmativo, si dicha ayuda es compatible con el mercado común: a) toda venta que no se haya realizado en el marco de una licitación abierta e incondicional, adjudicada al mejor o al único postor, y b) toda venta que, a falta de dicho procedimiento, se haya efectuado a un precio inferior al valor de mercado determinado por tasadores independientes. Para más detalles del procedimiento, véase LÓPEZ FERNÁNDEZ, ZABALA GUADALUPE, FERNÁNDEZ CALVO y MAZA MILLÁN, «Régimen de las ayudas públicas» en LOMA-OSORIO (Coord.), *Tratado de Derecho de la Competencia*, Aranzadi, Navarra, 2013.

¹²⁷ Por ejemplo, en un caso singular, el Auto de 31 de julio de 2014 del Tribunal de Justicia de Madrid (Sala de lo contencioso-administrativo) estima la medida cautelar solicitada de suspender el Acuerdo de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, ya que en dicha Modificación se plasma el acuerdo de permuta de bienes inmuebles entre el Real Madrid FC y el Ayuntamiento de Madrid, y dicho acuerdo constituye el objeto de dos expedientes de infracción incoados a España por la Comisión Europea en función de lo previsto en el art. 108.2 TFUE por presuntas ayudas estatales prohibidas. La permuta es asimilable al concepto de venta de terrenos por los poderes públicos, y a la luz del precio de mercado de los terrenos objeto del convenio y la tasación realizada, la Comisión habrá de determinar si la permuta constituye o no una ayuda estatal ilegal. Sobre estos expedientes, véase FRAILE FERNÁNDEZ, R., «Los expedientes abiertos por la Comisión Europea por presuntas ayudas de Estado en el fútbol profesional español y su compatibilidad con el Tratado Fundamental de la Unión Europea» en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 49, octubre-diciembre 2015, págs. 71-104, y FUERTES LÓPEZ, F.J., «Urbanismo y ayudas de Estado al fútbol profesional sobre el caso Real Madrid (y de otros equipos)» en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 49, octubre-diciembre 2015, págs. 327-340.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este lugar, merece la pena analizar con mayor detenimiento los condicionamientos que se derivan de la política de mercado interior de la Unión Europea por su influencia en el denominado «urbanismo comercial»¹²⁸, ya que permite abiertamente que las Comunidades Autónomas y ayuntamientos desarrollen una regulación comercial y urbanística plenamente coherente y congruente con el modelo de ciudad compacta preconizado -distinguido entre otros aspectos por la multifuncionalidad y la aglutinación en un mismo espacio urbano de las distintas funciones que se desarrollan en la ciudad-¹²⁹. Lo contrario a este modelo es la denominada ciudad dispersa –modelo funcionalista anglosajón¹³⁰- caracterizada por la

¹²⁸ El TC consagra un concepto de «urbanismo comercial» como parte integrante del urbanismo. En la STC 227/1993, de 9 julio, se señala que *“ámbitos materiales como es el de «urbanismo» deben ser contemplados desde la perspectiva de su evolución lógica, lo que permite su puesta en conexión con los usos comerciales. (...) nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales -el llamado «urbanismo comercial»-, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística, como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunicaciones en una zona muy superior a la del municipio en que se instalan, los problemas en la calificación del suelo, etc...”*.

¹²⁹ Partiendo del respeto a la legislación autonómica comercial y el planeamiento territorial sectorial, los instrumentos de planeamiento urbanístico adquieren una importancia vital respecto a la ordenación comercial. Reconociendo el papel estructurante del comercio –dirigida al suministro de bienes y servicios esenciales para la calidad de vida de los ciudadanos-, el planeamiento debe establecer unos estándares mínimos de dotación comercial, y debe asegurarse que en el centro de las ciudades y en los nuevos desarrollos residenciales existan espacios reservados al ejercicio de esta actividad, a la par que puede establecer una serie de límites. NOGUERA DE LA MUELA, B., «Crónica de una condena anunciada: la ilegalidad de las restricciones a las grandes superficies impuestas por la ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales y normativa de desarrollo (Comentario de la STJUE de 24 de marzo de 2011, Comisión c. España (As. C-400/08))», en *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012, págs. 3455-3480, advierte de los límites de la intervención de la planificación urbanística respecto a la libre empresa: *“Sin embargo, la realidad cotidiana de nuestras ciudades (expansión descontrolada hacia la periferia, la degradación del comercio en los cascos antiguos, el crecimiento de las nuevas formas comerciales...) nos demuestra que cada vez es más necesario ordenar especialmente las actividades comerciales, y si a ello le sumamos la fuerte imbricación existente entre lo comercial y el espacio urbano advertimos que el planeamiento urbanístico puede ser un buen instrumento que se ocupe de la ordenación comercial, sin que el reconocimiento de la libertad de establecimiento sea un obstáculo para ello, tal como ha ratificado el Tribunal Constitucional (STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4.e y 6), y todo ello siempre que tal planificación, al referirse a los aspectos comerciales, lo haga dentro de ciertos límites, sin incurrir en excesos, es decir, exista un interés general; que concurren motivos urbanísticos (preservación del casco antiguo; problemas de acceso, estacionamiento y servicios requeridos para la implantación de un centro comercial; el asegurar un idóneo equipamiento comercial en cuanto servicio de interés social...) que justifiquen la intervención del planeamiento urbanístico, limitándose a cuestiones de ubicación territorial, usos permitidos, excluidos...; y finalmente, que se dé proporcionalidad entre la razón urbanística, en virtud de la cual se adopta determinada previsión, y la medida adoptada para lograr satisfacer aquella”*.

¹³⁰ LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., y HIRT, S., «La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos» en *RDUMA*, núm. 289, abril-mayo 2014, págs. 13-52, explican que en Estados Unidos el sistema se basa en la separación del suelo en función del uso -zonificación de usos funcionales-, mientras que en Europa y España es una zonificación que permite usos múltiples.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

zonificación monofuncional y la expansión ilimitada, lo que supone la pérdida de complejidad de las funciones de la ciudad, la dependencia absoluta del vehículo a motor –y las correspondientes emisiones de gases contaminantes-, más urbanizaciones de baja densidad y la generación de un impacto social en forma de segregación de clases sociales con los problemas que ello genera. Precisamente, en este modelo, los grandes establecimientos comerciales se sitúan fuera de los centros urbanos en la periferia¹³¹.

En un primer momento, las Administraciones locales mantuvieron una actitud favorable a la instalación de los hipermercados y las licencias municipales no suponían un gran obstáculo para la instalación del gran establecimiento comercial ya que veían en ellos una importante fuente de ingresos por encima del peligro de desaparición del comercio tradicional¹³². De hecho, en la práctica, los grandes centros comerciales eran resultado de convenios urbanísticos que garantizaban las inversiones necesarias en sistemas generales y locales en la zona que actuaran como vertebradores del futuro desarrollo urbanístico de la ciudad.

Paulatinamente, surge la confrontación entre el pequeño comercio *versus* las grandes superficies, vinculado a la localización espacial de éstas, y con ello la gran problemática del urbanismo comercial. En respuesta a las protestas de los pequeños comerciantes que, incapaces de competir en igualdad de condiciones contra las grandes cadenas, alzaban sus voces en busca de un régimen proteccionista para su modelo de negocio, las Comunidades Autónomas articularon una autorización comercial cuya obtención resultaba obligatoria para los grandes establecimientos comerciales de forma

¹³¹ El modelo de ciudad dispersa demanda un tipo de establecimientos comerciales que aglutinen en un solo espacio todo lo necesario para colmar la demanda de bienes y servicios de la población extendida en espacios periféricos monofuncionales. A lo largo de la Historia, el comercio evoluciona con la ciudad, y gracias sobre todo a la masiva motorización de la población, las galerías comerciales y grandes establecimientos comerciales dejan su tradicional ubicación en el centro de la urbe para trasladarse al extrarradio.

¹³² RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M. apunta que “*el interés municipal en la inversión y las consecuencias positivas de cara al municipio de su implantación removía los posibles obstáculos urbanísticos que pudieran impedir el inicio de su implantación*”, en «La regulación de los grandes establecimientos comerciales: últimas novedades, en especial, en Navarra» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32, 2001.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

previa a las licencias urbanísticas municipales¹³³. De otro lado, las normativas autonómicas ponen límites a los grandes establecimientos comerciales regulando su emplazamiento y tamaño. En uno y otro caso, la autorización comercial y las restricciones a los grandes establecimientos comerciales se fundamentaban en criterios económicos atendiendo a cuestiones de oferta, demanda o el impacto causado en los pequeños competidores locales. Sin embargo, el principio de unidad de mercado determina que ello ya no es posible, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea exige que en todo caso las restricciones y barreras proteccionistas se justifiquen por razones

¹³³ Las CCAA percibieron la necesidad de controlar la implantación de los grandes formatos de distribución comercial y evitar un crecimiento excesivo de los flujos urbanos hacia los nuevos entornos comerciales, amén de evitar otras consecuencias negativas del nuevo modelo (impacto sobre la conformación e infraestructura de las ciudades, las repercusiones ambientales, la congestión del tráfico, etc). La regulación autonómica relativa a la implantación de grandes establecimientos comerciales y en particular la licencia comercial de carácter autonómico recibió el respaldo del Tribunal Constitucional, no sólo porque las CCAA ostentan competencias para ordenar el comercio interior frente a las competencias estatales, sino porque la imposición de una licencia comercial específica no infringe la garantía institucional de la autonomía local, *“dada la dimensión territorial de los intereses en presencia”* ((SSTC 225/1993, de 8 de julio; 227/1993, de 9 de julio; 228/1993, de 9 de julio; 264/1993, de 22 de julio; y 284/1993, de 30 de septiembre). La sentencia núm. 264/1993, de 22 julio, dictamina: *“El que, sin perjuicio de la concesión de las licencias de apertura de los establecimientos comerciales por parte de los Ayuntamientos -que la Ley reconoce (art. 13)-, haya, además, en el caso de las grandes superficies, una autorización especial que compete dispensar a órganos de la Administración autonómica obedece al carácter supramunicipal de los intereses concernidos por la instalación de un centro de esta especie”*.

Por otra parte, a nivel local, se articularán otras vías de potenciación del comercio de proximidad como:

- El impulso del concepto de centros comerciales abiertos o urbanos denominando así a las aglomeraciones comerciales urbanas en forma de locales de negocios ubicados en los bajos de las edificaciones de áreas centrales urbanas y que se constituyen como asociación de comerciantes. En la reciente Ley 11/2014, de 15 de octubre, de Comercio de las Illes Balears se definen así los centros comerciales urbanos en el artículo 16: «1. Tienen la consideración de centro comercial urbano, a efectos de esta ley, aquellos ámbitos urbanos donde hay una agrupación representativa de empresas comerciales que, en un área urbana delimitada y vinculadas a través de una entidad con personalidad jurídica, llevan a cabo profesionalmente una estrategia conjunta de mejora socio-económica del entorno, especialmente a través de acciones de promoción, gestión de servicios y dinamización económica. 2. Los centros comerciales urbanos se tienen que ubicar en espacios urbanos caracterizados por tener altas concentraciones de comercios y servicios, y situados en ámbitos de reconocida tradición en el desarrollo de la función comercial, con inclusión de los mercados permanentes municipales como un elemento activo de la vertebración urbana. La delimitación de los centros comerciales urbanos tiene que responder a criterios de tipo económico, comercial, turístico, social, histórico, urbanístico y medioambiental».
- La renovación de los mercados tradicionales municipales para convertirlos en centros de animación comercial en la trama urbana. Los mercados municipales tradicionales de abastos son espacios de centralidad comercial, que se renuevan y remodelan –en muchos casos a través de MERCASA, entidad estatal encargada del Programa de Remodelación y Modernización de Mercados Municipales- y en su segunda generación se convierten en centros comerciales integrados en la trama urbana como focos de atracción y elementos sinérgicos en la configuración de centralidad local, uniendo el mercado municipal con los equipamientos comerciales en un acto unitario de compra, incorporando en un mix comercial diferentes usos o sectores (Véase al respecto LÓPEZ TUBÍA, E.M., «Aspectos jurídicos de la implantación de centros comerciales en los mercados municipales y la protección del medio ambiente y del entorno urbano. La consideración de las razones imperiosas del interés general» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1961-1987).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

imperiosas de interés general –entre las cuales puede hallarse precisamente la defensa del modelo de ciudad compacta–, y no vengán motivadas por razones económicas, previo análisis de la necesidad y proporcionalidad de tales medidas.

A la par que el comercio es un elemento de articulación y transformación de la ciudad, la ordenación comercial dependerá del modelo de ciudad elegido¹³⁴. La importancia otorgada por la Unión Europea a la implantación de un modelo de ciudad compacta hace que su defensa pueda valer para justificar en el ámbito comercial la aplicación parcial de los principios comunitarios, tal y como se expone a continuación, principalmente a través de las vicisitudes jurídicas acaecidas en Cataluña.

1.3.3. La Directiva de Servicios y las razones imperiosas de interés general: la protección del medio ambiente y el entorno urbano

Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios, se aprueba la Directiva de 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios). La Directiva de Servicios (también abreviada como Directiva Bolkestein) tiene como objetivo facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios entre los Estados miembros, mediante la remoción de obstáculos y restricciones impuestos en las normativas nacionales para las libertades de establecimiento y de prestación de servicios que se contemplan en los artículos 43 (hoy art. 49 TFUE)¹³⁵ y 49 (hoy art. 56 TFUE)¹³⁶ del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. No obstante, excepcionalmente, los

¹³⁴ VILLAREJO GALENDE, H., quizás la autora más prolífica sobre el tema, en *Equipamientos Comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008, pág. 91, afirma que “*es innegable la estrechísima relación entre el modelo de ciudad y el modelo de comercio que en ella se asienta. Creo que puede hablarse de un paralelismo entre, por un lado, la ciudad concéntrica y el comercio tradicional y, por el otro, la ciudad difusa y la gran superficie*”.

¹³⁵ «En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro».

¹³⁶ «En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Estados miembros podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización bajo unos requisitos y condiciones que se resumen en las siguientes (art. 9 y 10): -Que no sea discriminatorio (art. 9.1.a); -que la necesidad de un régimen de autorización esté justificada por una *razón imperiosa de interés general* (art. 9.1.b); -que el objetivo que se pretende con el requisito de autorización previa no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, por resultar el control a posteriori excesivamente tardío para ser considerado eficaz (art. 9.1.c); y -que se funde en criterios objetivos, claros e inequívocos, hechos públicos con antelación y que sean transparentes y accesibles, con el fin de que la facultad de apreciación no se ejerza de forma arbitraria (art. 10.1).

Además, con el fin de cerrar cualquier posible vía de elusión o fraude, la Directiva formula listas de requisitos y exigencias prohibidas, entre ellas, la interdicción del sometimiento del otorgamiento de una autorización a una prueba económica, esto es, a «la aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el Mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente», prohibición que «no afectará a los requisitos de planificación que no sea de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general» (art. 14.5).

Los regímenes de autorización se consideran una restricción a la libertad de establecimiento. En consecuencia, y por regla general, el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no se someten a autorización administrativa, salvo que concurran motivos de necesidad -justificada por razones imperiosas de interés general-, proporcionalidad y no discriminación. Se prohíbe supeditar el acceso a una actividad al cumplimiento de determinados requisitos, considerados excesivamente restrictivos, a la par que se identifican otros tantos requisitos que obstaculizan gravemente la libertad de establecimiento, de manera que deben ser utilizados excepcionalmente, tras valorar su justificación para el caso concreto.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En fin, la Directiva de Servicios constituye una fase determinante para la realización de las reformas estructurales que posibiliten la consolidación de un auténtico mercado único de servicios, con la eliminación de todas aquellas formas de intervención administrativa que carecen de justificación objetiva y son abusivos o desproporcionados¹³⁷.

En rigor, la Directiva de Servicios no hace sino recopilar y elevar a norma positiva la doctrina jurisprudencial del TJUE¹³⁸. En particular, la condición referida a la necesidad de que el régimen autorizatorio esté basado en una razón imperiosa de interés general ha sido configurada por el TJUE a la luz de principios comunitarios¹³⁹. La

¹³⁷ Sobre la Directiva de Servicios existe una amplísima bibliografía, y en cuanto a su importancia, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., llega a referirse a ella como “*la norma más importante que la Comunidad Europea ha aprobado hasta hoy y que supone la elaboración de un nuevo Derecho Administrativo comunitario*” en «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, págs. 189-197. La misma opinión expresa MUÑOZ MACHADO al afirmar que “*nunca una directiva comunitaria había tenido tanta ambición regulatoria, ni había afectado de modo tan general a las prácticas administrativas en los Estados miembros*” y que es una “*revolución administrativa*” («Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios» en AAVV, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2009, págs. 297-325). Para NOGUERA DE LA MUELA, B., «La Directiva Bolkestein y la ordenación espacial de los grandes equipamientos comerciales» en AGUADO I CUDOLÁ y NOGUERA DE LA MUELA (Dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Editorial Atelier, Barcelona 2012, pág. 248, “*esta norma comunitaria, que no es una norma europea más, ha llevado aparejada una auténtica revolución administrativa en los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea, no siendo el nuestro una excepción*”. La doctrina llega a emplear expresiones como “*cataclismo en el núcleo central del Derecho Administrativo*” (LINDE PANIAGUA, E., en «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior» en AAVV, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2009, págs. 219-250).

¹³⁸ El contenido de la Directiva no es novedoso en sentido estricto, sino que tiene un supuesto carácter “codificador” de la jurisprudencia comunitaria. Lo que representa novedad es “*haber convertido esa jurisprudencia en una disposición general y haber montado un sistema específico para asegurar el efectivo cumplimiento de ésta en todo el ámbito de la Unión*” (FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», op. cit.).

¹³⁹ Es relevadora en esta línea la sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 22 de enero de 2002 (*Canal Satélite Digital, S.L., Asunto C-390/99*): “35. En primer lugar, es jurisprudencia reiterada que un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones comunitarias y, en particular, a las relativas a las libertades fundamentales objeto del procedimiento principal (véanse las sentencias de 23 de febrero de 1995, *Bordessa y otros*, asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361, apartado 25; de 20 de febrero de 2001, *Analir y otros*, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 37, y de 12 de julio de 2001, *Smits y Peerbooms*, C-157/99, Rec. p. I-5473, apartado 90). Por consiguiente, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a dichas libertades fundamentales, dicho régimen debe, en cualquier caso, basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria (sentencia *Analir y otros*, antes citada, apartado 38”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Directiva opta por definir las razones imperiosas de interés general de forma descriptiva enunciando las materias que son susceptibles de ser incluidas dentro de este concepto jurídico indeterminado, y contiene un listado de razones en el art. 4.8 y los *Considerandos* 40 y 56¹⁴⁰, que no pueden tener motivaciones de índole económica¹⁴¹. En el citado listado de razones que legitiman la limitación o condicionamiento de las libertades comunitarias de establecimiento y prestación de servicios se acogen razones de índole transversal de protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural¹⁴².

¹⁴⁰ Art. 4.8: «razón imperiosa de interés general», razón reconocida como tal en la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

Considerando 40: «El concepto de "razones imperiosas de interés general" al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: orden público, seguridad pública y salud pública, en el sentido de los artículos 46 y 55 del Tratado, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), la necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria».

Considerando 56: «De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los objetivos de salud pública, protección de los consumidores, sanidad animal y protección del entorno urbano constituyen razones imperiosas de interés general que permiten justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones. No obstante, ningún régimen de autorización o restricción de estas características debe discriminar en razón de nacionalidad. Además, deben respetarse siempre los principios de necesidad y proporcionalidad».

¹⁴¹ Entre otras muchas, la sentencia del TJUE de 28 de abril de 1998, dictada en el *Asunto C-120/95*, declara en el párrafo 39 que «hay que señalar que objetivos de carácter meramente económico no pueden justificar un obstáculo al principio fundamental de libre circulación de servicios».

¹⁴² El Tribunal de Justicia ha considerado que las medidas nacionales que entrañan una limitación al libre comercio y a la libre circulación de mercancías pueden resultar justificadas por el objetivo de la protección del medio ambiente. Ya en la Sentencia de 7/2/1985, *Asunto 240/83, Procureur de la République c. Asociation de "defense de Bruleurs"* se declara: «el principio de libre circulación de mercancías no debe ser visto en términos absolutos sino que está sujeto a ciertos límites justificados por los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad, en tanto en cuanto el ejercicio de esos derechos en cuestión no sean sustancialmente obstaculizados (...) La protección del medio ambiente constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad». El reconocimiento del medio ambiente como exigencia imperativa o razón imperiosa de interés general se produce con la sentencia de 20 de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por lo que se refiere a la razón imperiosa de interés general de protección del entorno urbano, cabe identificar como equivalente de la misma la defensa del modelo de ciudad compacta frente a los ataques que determinados desarrollos urbanísticos causan sobre el mismo. Ello legitima una intervención administrativa en la organización espacial de los grandes establecimientos comerciales debido a su impacto sobre el modelo de ciudad protegido¹⁴³. En este sentido, en la terna comercio urbano frente al

septiembre de 1988, en el *Asunto C-302/86*, Comisión contra Reino de Dinamarca, o el caso de *los envases retornables daneses*. El Tribunal de Justicia admitió la validez de la obligación de establecer un sistema obligatorio de envases vacíos retornables de cervezas y bebidas refrescantes, por considerar que el sistema “*está justificado por una exigencia imperativa relativa a la protección del medio ambiente*” y que las limitaciones que impone la libre circulación de mercancías no resultan desproporcionadas para alcanzar este objetivo. La consideración del medio ambiente como razón imperiosa de interés general sería confirmada en las siguientes sentencias del TJUE de 9 de julio de 1992 (*Asunto C-2/90*, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de Bélgica) o caso de los *residuos valones*, y de 14 de julio de 1988, *Asunto C-284/95*, *Safety Hi-Tech Srl contra S. & T. Srl* relativa a un reglamento comunitario sobre sustancias que perjudican a la capa de ozono.

También el hacer efectivo el cumplimiento de las políticas sobre ordenación del territorio puede llevar a los Estados a restringir la libre circulación de capitales, véase la STJCE de 29 de abril de 1999, *Asunto C-302/97*, *Konle*, en la que el Tribunal admite como razón imperiosa el mantenimiento, en interés general, de una población permanente y una actividad económica autónoma respecto del sector turístico en ciertas regiones, si la medida restrictiva que constituye dicha exigencia “*no se aplica de forma discriminatoria y si otros procedimientos menos coercitivos no permiten llegar al mismo resultado*” (apdo. 40) y la sentencia 1 de octubre de 2009, *Woningstichting Sint Servatius C-567/07*, apdo. 29) donde señala “*Seguidamente, en relación con las justificaciones basadas en razones imperiosas de interés general, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya admitió que una normativa nacional restringiera la libre circulación de capitales para luchar contra la presión inmobiliaria o para mantener una población permanente en el medio rural a fines de ordenación del territorio (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Konle, apartado 40; Reisch y otros, apartado 34, y Festersen, apartados 27 y 28)*”. Si bien en estos asuntos (*Konle*, C-302/97 y *Festersen*, C-370/05) finalmente, el Tribunal no estima proporcionales los requisitos de autorización previa o de residencia habitual establecidos por la legislación nacional.

La jurisprudencia del TJCE ha establecido reiteradamente que todas las medidas nacionales, incluidas por tanto la ordenación del territorio y el urbanismo, que restrinjan el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el TCE únicamente pueden justificarse si reúnen los siguientes cuatro requisitos: -aplicación de manera no discriminatoria, -que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, -que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen, y -no vayan más allá de lo necesario [Sentencias de 30 de noviembre de 1995, *Gebbard* (C-55/94, de 9 de marzo de 1999, *Centro* (C-212/97) y de 4 de julio de 2000, *Halm* (C-427/97)].

¹⁴³ Esta es la tesis defendida por LOPEZ PEREZ, F., en *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Editorial Atelier, Barcelona, 2009: “*En conclusión, los instrumentos de planificación urbanística y territorial resultan aptos para el establecimiento de una Ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales, en la que se tenga en cuenta las ideas de compacidad, multifuncionalidad (complejidad de usos y funciones), accesibilidad, reducción del impacto social de los grandes establecimientos, es decir, el fomento del modelo de ciudad compacta que, en definitiva, garantice un adecuado acceso al suministro de bienes y servicios a todos los habitantes de la ciudad, con independencia de su condición social, capacidad adquisitiva, lugar de residencia, etc.*”(pág. 206). “*La redacción de todos los instrumentos de planificación deberán estar caracterizados por una motivación adecuada y extensa, con criterios claros y objetivos, justificándose las elecciones realizadas por el planificador –todas ellas relativas a la protección del modelo de ciudad compacta-*” (pág. 216.)

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

comercio periurbano, es preferente que la implantación de grandes establecimientos se haga dentro del casco urbano de las ciudades o en nuevos desarrollos residenciales que vayan a integrarse en la malla urbana, ya que la ubicación de este tipo de establecimientos tienen un mayor potencial de hacer ciudad: regenerando zonas degradadas, impulsando nuevos desarrollos, o generando espacios complejos con mezcla de usos.

De este modo, a pesar de que a la luz de la Directiva de Servicios habría que descartar un régimen de intervención limitativa del derecho de libertad de establecimiento basado en la supervivencia del pequeño o mediano comercio, dicha limitación podría estar justificada o amparada con las debidas matizaciones en la razón imperiosa de interés general relativa a la protección del entorno urbano consistente en el impacto sobre el modelo de ciudad compacta defendido en las instancias comunitarias¹⁴⁴.

1.3.4. La transposición de la Directiva de Servicios en la normativa comercial

A nivel estatal, la transposición de la Directiva 2006/123/CE al ordenamiento español ha resultado especialmente compleja, dado el elevado número de normas estatales y autonómicas que han requerido de adecuación¹⁴⁵. Así, se optó por la

¹⁴⁴ En este mismo sentido, RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comerç a l'ordenament jurídic espanyol: l'urbanisme comercial i la sostenibilitat urbana*, Tesis doctoral dirigida por GILFREU I FONT y CASADO CASADO, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona 2013 (y donde realiza un análisis jurídico riguroso y exhaustivo del comercio interior en el ordenamiento jurídico español y, en particular, de la ordenación espacial de los equipamientos comerciales y la sostenibilidad urbana), págs. 194-195, señala: “*Seguint aquestes conseqüències sobre el model de ciutat que generen els equipaments comercials, i tenint en compte el contingut de la Directiva de serveis que hem analitzat en el capítol anterior, l'única manera de protegir el comerç més tradicional o de proximitat, establint un règim d'intervenció limitatiu de la llibertat d'establiment seria precisament a través de l'efecte sobre el model de ciutat que produiria. Així doncs, amb la idea de protegir la ciutat compacta, podria fonamentar-se aquest règim d'intervenció amb una de les raons imperioses que determina la Directiva de serveis, en concret, la relativa a la protecció de l'entorn urbà. Però, no podem oblidar que amb la Directiva de serveis a la mà no es possible limitar la llibertat d'establiment al·legant la protecció al comerç tradicional o en raons d'oferta i demanda, perquè aquests són dos criteris taxativament prohibits, sinó que ens haurem de recolzar en l'afectació al model de ciutat, en el desenvolupament urbà sostenible i en concret en la raó imperiosa de la protecció de l'entorn urbà*”.

¹⁴⁵ Sobre los antecedentes y el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, entre otros, véase NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012; JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La incorporación de la directiva de servicios al derecho interno*, IVAP, Oñate, 2010; MUÑOZ MACHADO, S., «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

elaboración de una ley horizontal de transposición formal –la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio- a modo de «Ley Paraguas» que recoge los principios generales de la Directiva, y la cual se complementa con la reforma de la normativa específica de cada sector para la efectiva transposición material. Un conjunto importante de esas modificaciones sectoriales se incorporó materialmente en la que se conoce como «Ley Ómnibus» -la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio-, mientras que la legislación relativa al comercio minorista se revisó con la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de Ordenación del Comercio Minorista.

En efecto, la Ley 1/2010 modifica la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (en adelante, LOCM), para adaptarla a las exigencias de la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009¹⁴⁶. En su nueva redacción, el artículo 6 de la

de Servicios», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 21, 2009; PAREJO ALFONSO, L., *Autorizaciones y licencias, hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2013. Para un análisis de los efectos de la transposición de la Directiva de Servicios por las Administraciones estatal y autonómica en el plazo previsto así como en el inmediatamente posterior, léase el *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 29 de abril de 2010.

¹⁴⁶ Dado que la regulación del comercio minorista está transferida a las Comunidades Autónomas, esta última ley solo establece los principios generales que deben aplicarse en las distintas normativas autonómicas que, a su vez, se han debido adaptar a la Directiva. Resulta capital la STC 124/2003, de 19 de junio, que se pronunció sobre la constitucionalidad de la LOCM. En relación con la posibilidad de que el Estado establezca normas básicas sobre los establecimientos comerciales, el Alto Tribunal afirma que la finalidad de la regulación prevista en los artículos 6.1, 6.2 y 7 LOCM “no es regular la instalación de los grandes establecimientos [...] sino adoptar una norma básica de ordenación económica respecto del sistema de distribución, en concreto del subsistema de los grandes establecimientos, fijando unos criterios globales de ordenación de este sector que poseen una clara incidencia sobre la actividad económica general: la sujeción de la apertura de tales establecimientos a licencia comercial específica, y su otorgamiento por la Administración autonómica mediante la ponderación de la existencia de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo, y los efectos que éste puede ejercer en la estructura comercial” (FJ. 3). Además, repasa su propia doctrina respecto a la competencia estatal en materia de «ordenación general de la economía» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ. 5) que puede abarcar “tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.)”. Y ello a condición de que el referido título competencial no alcance a “incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, “se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”, “sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa por cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos competenciales en atención a consideraciones meramente finalísticas (SSTC 75/1989, de 24 de abril; 13/1992, de 6 de febrero)”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

LOCM sentó la regla general de que la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a un régimen de autorización comercial, previendo después que pueden estar sujetos a licencia por razones imperiosas de interés general, citando a título ejemplificativo, como razones que justificarían tal régimen de autorización previa, «la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico»¹⁴⁷.

Con posterioridad¹⁴⁸, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia –convalidada como Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia- a través de su art. 6 «ajusta las razones imperiosas de interés general a las previstas en el artículo 17.1.b) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, referidas a los posibles daños en el medio ambiente, en el entorno urbano, y el patrimonio histórico artístico, como consecuencia del análisis de necesidad y proporcionalidad efectuado sobre las posibles restricciones, en coherencia con la referencia a las razones imperiosas de interés general aplicables a la distribución comercial ya enumeradas en la anterior redacción del artículo 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, y en especial, a la vista del consenso existente sobre la materia en el sector, atendiendo al

¹⁴⁷ La transposición realizada de forma específica para el sector comercial por la Ley 1/2010 fue criticada por diversos autores, ya que pudiera suponer un exceso de competencia por parte del Estado, salvo que se entienda en el aspecto concreto de las razones específicas imperiosas de interés general que el precepto estatal expresa ejemplos de las posibilidades con que cuentan las CCAA sin limitarlas y que estas puedan valorar como razones imperiosas de interés general otras diferentes de la LOCM, siempre que se respete lo dispuesto en la Directiva de Servicios. Así, PÉREZ FERNÁNDEZ defiende que el Estado recurre, una vez más, al título competencial del artículo 149.1.13 CE para incidir en materias que, como la ordenación espacial del equipamiento comercial, son a su entender de competencia exclusiva de las CCAA. El citado título competencial ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional de forma lo suficientemente amplia como para permitir un uso generoso de aquél por el Estado, con el objetivo de realizar una “ordenación general de la economía” y, en concreto, “el subsistema de los grandes establecimientos”, de modo que ni el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio ha constituido un límite infranqueable («La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de Servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 297-334).

¹⁴⁸ En el ínterin, el devenir normativo que afecta al comercio minorista continuó con la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES); la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios; la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

desarrollo normativo autonómico vigente y a la práctica administrativa derivada de aquel» (Exposición de Motivos).

En consecuencia, las sucesivas leyes liberalizadoras del comercio y servicios sustituyen el régimen de intervención o control previo por el de declaración responsable y comunicación previa¹⁴⁹, pero mantienen la intervención administrativa previa cuando se vean afectados otros intereses no económicos. Con arreglo a la vigente redacción del art. 6 LOCM, «el medio ambiente, el entorno urbano y el patrimonio histórico-artístico» constituyen las tres razones principales cuya defensa puede requerir la limitación del derecho de establecimiento –desaparece la ordenación del territorio-. Lo más significativo de esta norma es que indirectamente parece expresar la escala de los intereses más dignos de protección, de modo que sobre las razones de defensa de la unidad de mercado debe prevalecer el ambiental, el del entorno urbano y el del patrimonio histórico-artístico.

A nivel autonómico, las Comunidades Autónomas también han tenido que adaptar sus leyes autonómicas de comercio a la Directiva de Servicios, rediseñando sus regímenes de autorización para la implantación de grandes establecimientos comerciales, decidiendo si implantan o no un régimen de licencia comercial autonómica e identificando en sus respectivas regulaciones, de forma objetiva y previsible, las razones imperiosas de interés general que motivan el establecimiento de estos regímenes y el impacto estimado de los mismos¹⁵⁰. Además, en la mayoría de ellas, la

¹⁴⁹ En expresión creada por MOREU CARBONELL, E., éstas son “*técnicas neopoliciales*” menos restrictivas que van a coexistir con las clásicas autorizaciones previas («La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable)», en la obra coordinada por la misma autora *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XII, Zaragoza, 2010, pág. 273).

¹⁵⁰ A día de hoy, las diecisiete Comunidades Autónomas han aprobado ya las normas que adaptan su regulación sobre la instalación de establecimientos comerciales a la Directiva de Servicios. En el momento de escribir estas líneas, la normativa autonómica vigente en materia de ordenación comercial es la siguiente: Ley vasca 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la actividad comercial; Ley murciana 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley riojana 6/2009, de 15 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2010; Ley canaria 12/2009, de 16 de diciembre, reguladora de la licencia comercial; Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña; Decreto-Ley catalán 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ordenación de las actividades comerciales se realizará a través de Planes de equipamiento comercial o Planes de Establecimientos Comerciales, los cuales otorgarán una clara preferencia a que los grandes establecimientos comerciales se sitúen en tramas urbanas consolidadas o al menos en zonas cercanas al casco urbano, en detrimento de la expansión periférica. En todo caso, hay que recordar que en caso de confrontación entre la normativa autonómica vigente y la Directiva de Servicios o en el hipotético caso de ausencia de transposición de la Directiva de Servicios, hay que atender a los principios de primacía y de efecto directo del Derecho comunitario, por el cual los preceptos de la Directiva de Servicios –que reconocen la libertad de establecimiento sin obstáculos que no se encuentren amparados por una razón imperiosa de interés general- tendrán efecto directo si cumplen los requisitos de ser suficientemente precisas e incondicionales y los derechos en ella reconocidos podrían invocarse directamente ante las autoridades nacionales¹⁵¹.

ordenación del comercio interior de Galicia y Ley 13/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior; Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana; Ley foral navarra 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley 2/2010, de 4 de mayo, para la modificación de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley 2/2010, de 13 de mayo, de comercio de Castilla-La Mancha; Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto asturiano 119/2010, de 15 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la revisión de las Directrices sectoriales de equipamiento comercial, y Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior; Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, modificado por Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre; Ley 11/2014, de 15 de octubre, de comercio de las Illes Balears y el Decreto-Ley 2/2015, de 24 de julio, de medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales; en Castilla-León, el Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León; y la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón.

¹⁵¹ BLÁZQUEZ ALONSO, N. y NAVARRO MANICH, J.A., «La Directiva de Servicios y los establecimientos comerciales: el escenario del día después de la transposición» en *Diario la Ley* nº 7347, 2010 (accesible en <http://www.uria.com/esp/publicaciones/art. Asp?id=400>) consideran que dichas disposiciones (artículos 9, 10 y 14 de la Directiva de Servicios) son suficientemente precisas e incondicionales, de tal manera que los Estados miembros carecen de margen de apreciación para establecer una regulación que contradiga lo anterior. Concluyen, por tanto, que dichos preceptos de la Directiva de Servicios deberían tener efecto directo; “en caso contrario, esto es, que estos preceptos de la Directiva de Servicios carecieran de efecto directo por no considerar el TJCE que cumplen con los requisitos de ser suficientemente precisas e incondicionales, los derechos en ella reconocidos no podrían invocarse directamente ante las autoridades nacionales. Ahora bien, resultaría de aplicación el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario, reconocido en la jurisprudencia del TJCE, en particular, la Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (C-6/90 y C-9/90) *Francovich*. Según este principio, los Estados miembros son responsables de la adecuada transposición de la Directiva, por lo que si su inadecuada transposición genera perjuicios a los particulares, éstos tendrán el derecho de ser reparados en los daños causados”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este sentido, a la hora de transponer la Directiva de Servicios y modificar su régimen comercial, lo que verdaderamente interesa destacar es que algunas de las Comunidades Autónomas se han fundamentado directamente en la defensa de la ciudad compacta (Cataluña, País Vasco, Asturias, Navarra, Aragón o Andalucía) como razón imperiosa de interés general para ordenar la actividad comercial.

El País Vasco fue la primera de las Comunidades Autónomas que adaptó su legislación comercial tras la aprobación de la Directiva de Servicios, a través de la Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial del País Vasco (Ley 7/1994, de 27 de mayo). Esta Ley 7/2008 es plenamente compatible con la normativa comunitaria, destacando su proclama a favor de la ciudad compacta, multifuncional y socialmente cohesionada, así como la identificación de las consecuencias negativas de la implantación de grandes establecimientos en la periferia. Su Exposición de Motivos constituye un resumen de las bondades del modelo urbano europeo –incluyendo una cita dedicada a la *Estrategia Territorial Europea*¹⁵² y, en especial, de la contribución del comercio de los centros históricos en contraposición con otros «modelos de comercio periférico característicos de estructuras urbanas que nos son ajenas tanto desde el punto de vista cultural como de ocupación del territorio y que predisponen hacia un sobredimensionamiento de la red viaria y a la consiguiente utilización de automóviles privados, con las consecuencias que esto comporta».

El legislador vasco opta por el mantenimiento de un procedimiento autorizador justificado por la protección del modelo de ciudad compacta, que se encuadra dentro de las *razones imperiosas de interés general* relativas a la *protección del entorno urbano, ordenación del territorio y medio ambiente*, aunque se elimina la licencia comercial y se otorga mayor margen de decisión al planificador municipal, si bien limitado por su acomodación al Plan Territorial Sectorial de Creación de suelo para Actividades

¹⁵² Basado en cuatro pilares: -Protección del modelo de ciudad compacta y multifuncional, – control de la expansión urbana, –orientar la instalación de los grandes establecimientos comerciales a la trama urbana de las ciudades, y –el reconocimiento del papel del comercio como elemento de transformación de la ciudad y de mejora de calidad de vida de sus habitantes.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Económicas y de Equipamientos Comerciales (PTSEC) y con una serie de garantías¹⁵³. A la hora de calificar suelo para la implantación de grandes establecimientos comerciales, se da preferencia a que se sitúen en zonas cercanas al casco urbano - en espacios situados en los núcleos urbanos o en ensanches, mediante la reconversión de áreas obsoletas o la ocupación de espacios intersticiales-, en detrimento de la periferia.

De acuerdo al art. 14.3 de la citada Ley 7/2008, para la implantación de grandes establecimientos comerciales, se estará a la regulación contenida en la normativa por la que se aprueba definitivamente el PTSEC, que constituye el instrumento de ordenación territorial definidor de la implantación de grandes equipamientos comerciales utilizando criterios vinculados a la ordenación del territorio y urbanismo¹⁵⁴. A tal efecto, la Disposición final tercera de la Ley 7/2008 establecía que el PTSEC, aprobado definitivamente por el Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, deberá ser sometido a revisión con objeto de adecuarlo a la Directiva de Servicios atendiendo a las razones imperiosas de interés general. Y es ahí cuando surge el problema.

Mediante un Acuerdo de fecha 22 de diciembre de 2009, el Consejo de Gobierno Vasco declaró que existía plena adecuación entre el PTSEC y la Directiva de Servicios, por lo que no procedía la modificación del citado Plan Territorial Sectorial. Frente a dicho Acuerdo, un gran establecimiento comercial de Donostia interpuso un recurso de reposición que fue inadmitido por Acuerdo de 13 de abril de 2010, y contra este Acuerdo se interpuso recurso contencioso-administrativo a la vez que se impugnaba indirectamente el PTSEC. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 6-07-2011, casada por la STS 15-4-2014¹⁵⁵, la STSJPV de 15-10-2013¹⁵⁶ y la

¹⁵³ Con carácter previo a la concesión de la licencia de actividad municipal para la implantación o ampliación de un gran establecimiento, el Ayuntamiento debe solicitar al órgano competente en materia de comercio de la Administración autonómica, la emisión de un informe sobre la adecuación de la actividad proyectada al PTSEC.

¹⁵⁴ Este Plan Territorial Sectorial determina una normativa vinculante para el planeamiento urbanístico, y distingue si el gran equipamiento se ubica en áreas centrales de núcleos urbanos –regulados por el planeamiento urbanístico municipal-; en ensanches urbanos mediante la reconversión de áreas obsoletas o la ocupación de espacios vacíos intersticiales; o en la periferia exterior de los núcleos de población, y según la categoría del municipio tendrán unos límites de superficie máxima.

¹⁵⁵ Recurso contencioso-administrativo 4836/2011.

¹⁵⁶ Recurso contencioso-administrativo 237/2011 (JUR 2014\144588).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

STSJPV de 11-07-2014¹⁵⁷ resuelven los recursos interpuestos en relación a la vigencia del PTSEC y su adecuación a la Directiva de Servicios. El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco analiza la doctrina recogida en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011 (*Asunto C-400/08*) en la que se condenaba a España por incumplir la Directiva de Servicios con las limitaciones impuestas por el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Cataluña al establecimiento de superficies comerciales –sentencia clave comentada más adelante-, y tras analizar el PTSEC en su conjunto, en particular su Capítulo 7¹⁵⁸, la Sala considera que el caso del PTSEC no es equiparable al ocurrido con la normativa catalana, y que *“las restricciones de emplazamiento y tamaño de los grandes establecimientos comerciales son medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación del territorio y protección del medio ambiente expresados por el PTS, son además necesarios, y resultan proporcionados, por lo que la Sala concluye que dicho instrumento de ordenación territorial se ajusta a la legislación española de trasposición de la Directiva Servicios”* (FJ. 4)¹⁵⁹. Sin embargo, el Tribunal Supremo en las sentencias núm. 3866/2015 y núm. 3867/2015, de 3 de septiembre, da lugar a la casación, porque considera que el PTSEC al imponer limitaciones a la libertad de establecimiento vulnera la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. En concreto, estas sentencias declaran nulo de pleno derecho el Acuerdo denegatorio de la revisión y las determinaciones del PTSEC que imponen limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales –así como las determinaciones del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Donostia-San Sebastián fundamentadas en aquellas-¹⁶⁰. El

¹⁵⁷ Recurso contencioso-administrativo 750/2010.

¹⁵⁸ Según reconoce el PTSEC en su Capítulo 7, se apuesta por evitar el sobredimensionamiento del tamaño de los nuevos establecimientos comerciales por su intensa y negativa influencia sobre los procesos de recualificación urbanística de los cascos históricos y ensanches urbanos como centros referenciales de la actividad urbana consolidada, y se opta por el menor dimensionamiento de los centros comerciales y, en su consecuencia, la mayor fragmentación espacial de los equipamientos comerciales a implantar en una determinada área funcional, ya que ello posibilita una mejor distribución, más compleja y equilibrada, de estas nuevas dotaciones terciarias en el contexto general de la ciudad preexistente, favoreciendo, además, el objetivo urbanístico de ofrecer una mayor aproximación de la oferta al usuario.

¹⁵⁹ Para más detalles de estas sentencias, véase MORENO GARCÍA, J., «Análisis jurisprudencial sobre las limitaciones impuestas desde la ordenación del territorio a los grandes establecimientos comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *RVAP*, núm. 101, enero-abril 2015, págs. 173-190.

¹⁶⁰ Con posterioridad, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en su sesión plenaria de 16 de marzo, concreta que *“las determinaciones que las Normas de Ordenación que imponen*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Fundamento Jurídico Tercero de las sentencias de 3 de septiembre refuta los argumentos de la Sala de instancia de esta forma:

“No compartimos nosotros este parecer del Tribunal a quo, al considerar, por el contrario, que las auténticas razones para imponer esas limitaciones a la superficie de los equipamientos comerciales son exclusivamente económicas y mercantiles, y, por ello, proscritas tanto por la Directiva 2006/123/CE como por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que sólo autorizan limitaciones por razones justificadas e imperiosas de interés general, entre las que, como la propia Sala de instancia reconoce y declara en la sentencia recurrida, se encuentran las relativas a la protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, mientras que el Plan Territorial Sectorial, que el Consejo del Gobierno Vasco ha considerado que no precisa de acomodación a la Directiva de servicios 2006/123/CE, acude a criterios económicos para imponer las limitaciones que establece a la superficie de los equipamientos comerciales, y así, en su capítulo 7, fija como objetivo de esas limitaciones superficiales un reparto territorial entre las diferentes marcas para favorecer una mayor competencia empresarial, así como para incentivar la implantación de establecimientos comerciales de menor tamaño frente a los grandes equipamientos comerciales, ambos, evidentemente, de naturaleza económica, por lo que dicho Plan Territorial Sectorial ha utilizado criterios económicos para limitar las dimensiones de las superficies comerciales a pesar de que tales criterios no son las razones de interés general que, con carácter excepcional, admiten tanto la tan repetida Directiva europea como la Ley estatal que la traspone.

Esta Ley 17/2009 exige, además, que las restricciones a la implantación de equipamientos comerciales deben motivarse suficientemente en la ley que las establezca (artículo 5), obligaciones o requisitos ambos que no se cumplen en el Plan Territorial Sectorial, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno

limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales que la sentencia declara nulas de pleno derecho se corresponden con las letras c) y d) del apartado 2 del artículo 14 relativo a la regulación territorial de los grandes equipamientos comerciales”, los cuales establecen el dimensionamiento máximo de los nuevos equipamientos comerciales en función del municipio en el que se localiza, con arreglo a una serie de parámetros.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

autonómico, ya que ni tiene rango de ley ni justifica suficientemente el cumplimiento de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad”.

Igualmente, en la legislación andaluza -Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo- a la hora de determinar los criterios generales para el emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas por parte de la planificación urbanística, se cita expresamente la defensa de la ciudad compacta, junto con el de la cohesión y equilibrio territorial, la cercanía y fácil acceso de la oferta comercial para las personas consumidoras, la previsión de la red viaria o la conexión con redes de transporte público, entre otros (art. 25). Asimismo, resulta destacable que el Decreto-Ley 12/2014, de 7 de octubre, modifica el citado Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, para dar cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea derivados de la Carta de emplazamiento 258_4067/2008 a fin de hacer patente el carácter indicativo y no vinculante del Plan de Establecimientos Comerciales para los municipios andaluces. A través de la modificación legal, se suprime la obligación de que los instrumentos de planeamiento urbanístico debían prever el emplazamiento de las grandes superficies minoristas en función de los ámbitos aptos determinados por el Plan de Establecimientos Comerciales o, en caso contrario, motivarlo en el mismo instrumento de planeamiento, y se especifica expresamente que el Plan de Establecimientos Comerciales será una referencia no vinculante. Por contra, para compensar la ausencia de obligatoriedad del Plan de Establecimientos Comerciales se concretan los criterios urbanísticos para el emplazamiento de grandes superficies minoristas por el planeamiento urbanístico para una mayor seguridad jurídica, convirtiendo el modelo de ciudad compacta en la máxima referencia¹⁶¹.

¹⁶¹ «Artículo 32. Criterios para el emplazamiento de grandes superficies minoristas por el planeamiento urbanístico.

1. Los instrumentos de planeamiento urbanístico emplazarán el uso pormenorizado de gran superficie minorista en función del modelo urbanístico del municipio, de forma que mejor contribuya al modelo de ciudad compacta y diversificada, favoreciendo la centralidad y recualificación del espacio urbano.

2. El emplazamiento de grandes superficies minoristas deberá cumplir las siguientes condiciones:

a) Ubicarse en suelo urbano o en suelo urbanizable en continuidad con la trama urbana, evitándose ubicaciones aisladas y desvinculadas de los núcleos de población, preferentemente conectadas al suelo urbano consolidado.

b) Garantizar la capacidad y suficiencia de las infraestructuras de comunicaciones y transportes, existentes o previstas.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La última de las leyes de comercio aprobadas, la Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón, subraya la importancia del urbanismo comercial como forma de intervención administrativa, «proscrita la planificación económica, que sea coherente con el desarrollo de las ciudades y el bienestar de sus habitantes. Para ello, se juzga conveniente y necesario velar por el modelo de ciudad compacta, tradicional en España, adecuado a las costumbres y modo de vida de los ciudadanos y que siempre ha hecho emerger, de modo natural, el comercio de proximidad, el pequeños comercio que vivifica el centro urbano de las ciudades y pueblos y constituye un elemento fundamental de atracción del turismo y de mantenimiento de la vida ordinaria del día a día. Por otra parte, el modelo de ciudad compacta se juzga más sostenible que el de ciudad diseminada para colectivos que disponen de menor movilidad como la tercera edad, pues este modelo sitúa a su alcance, de una manera cómoda, todo tipo de bienes y servicios. Es por ello importante que el urbanismo atienda especialmente a la cuestión comercial, al objeto de conciliar bien la libertad comercial con la conservación de las ciudades y pueblos como lugares donde el ciudadano puede desarrollarse plenamente y tener a su alcance todo tipo de servicios».

Como reflejo de esta necesidad de velar por el modelo de ciudad compacta, que compete además a la Administración autonómica, para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos (o de sus modificaciones o revisiones, siempre que se definan por primera vez, o se modifiquen, suelos destinados a usos comerciales o zonas destinadas a equipamientos comerciales), con carácter previo, el art. 43 de la citada Ley 4/2015 requiere la emisión de un informe sectorial del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de comercio, debiendo versar sobre la coherencia en la configuración del equipamiento comercial con el modelo de desarrollo del municipio y su incidencia en los municipios del entorno. Y «se atenderá especialmente a si la configuración comercial favorece o no el modelo de ciudad compacta, si las nuevas

-
- c) Garantizar la preservación del paisaje urbano y de sus valores naturales, históricos y artísticos.
3. Serán criterios preferentes para el emplazamiento de las grandes superficies minoristas:
- a) Su inserción en la estructura comercial de la ciudad y su integración en ejes o itinerarios comerciales.
 - b) La sinergia de las grandes superficies minoristas previstas con la rehabilitación de áreas y espacios comerciales existentes.
 - c) La cercanía y fácil acceso a la oferta comercial desde las áreas residenciales».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

zonas comerciales prevén la armonía de usos del espacio urbano así como la incidencia que la nueva actividad comercial pueda tener sobre el municipio y su área de influencia». Aunque luego se relativiza la importancia del examen de si la configuración comercial favorece o no el modelo de ciudad compacta, ya que seguidamente se dice que el informe sólo puede ser desfavorable cuando los planes prevean usos del suelo destinados a equipamientos comerciales contrarios a la normativa de comercio.

1.3.5. Las razones imperiosas de interés general en el modelo comercial de Cataluña

En Cataluña¹⁶², destaca la defensa de la “ciudad compacta y cohesionada” bajo el entramado de razones imperiosas de interés general que fundamentan el nuevo régimen autorizatorio tras la Directiva de Servicios. De ahí la definición de conceptos urbanísticos como el de “trama urbana consolidada” (TUC) y sus consecuencias, como la prohibición de nuevas implantaciones comerciales de mediana o gran superficie fuera de ella. Pero ya antes de haber sido aprobada la Directiva Bolkestein, la Ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de Equipamientos Comerciales fue precursora al tratar de adaptar su legislación comercial a la jurisprudencia del TJCE recaída en materia de libertad de establecimiento y libre circulación de servicios. En principio, según su Preámbulo, la norma parece basarse en principios vinculados con la razón imperiosa de interés general de protección del entorno urbano, conducente a la defensa de la ciudad compacta y multifuncional¹⁶³. Sin embargo, dicha declaración se diluye posteriormente,

¹⁶² Para muchos el modelo autonómico más restrictivo en la implantación de grandes establecimientos comerciales.

¹⁶³ El legislador catalán subraya como finalidad última de la legislación comercial «preservar la ciudad europea compacta, compleja y socialmente cohesionada en la que el comercio tiene una función determinante. Una ciudad compacta que reduce la movilidad y evita desplazamientos innecesarios. Una ciudad compleja en la que el uso residencial se combina de una forma armónica con las actividades comerciales y de servicios. Una ciudad socialmente cohesionada que garantiza que los ciudadanos, independientemente de que tengan o no la posibilidad de desplazarse, puedan satisfacer sus necesidades de compra y abastecimiento», en la medida en que «este modelo urbano, característico de la mayoría de países de la Unión Europea, es propio de nuestro estilo de vida y constituye un factor que nos identifica. El comercio de los centros históricos de nuestros pueblos, ciudades y barrios se contraponen a modelos de comercio periférico característicos de modelos que nos son ajenos, tanto desde el punto de vista cultural como de ocupación del territorio». Se trata de evitar por esta vía que «un crecimiento no ordenado de nueva oferta podría provocar en Cataluña un deterioro del modelo de ciudad compacta, compleja y socialmente cohesionada». Por otro lado, en la tutela ambiental, se ha de prevenir la producción de determinados efectos medioambientales de carácter negativo, tales como «la emisión de gases y el consumo de combustibles fósiles, y la generación de movilidad con vehículo privado generada por los

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ya que el legislador catalán mantiene una rígida política comercial tendente a proteger al pequeño y mediano comercio y a limitar de forma acusada la implantación de grandes establecimientos comerciales, fundándose de modo primordial en criterios económicos, lo que resulta contrario a la Directiva de Servicios¹⁶⁴.

En realidad, la legislación comercial española¹⁶⁵, y en particular la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre la misma materia¹⁶⁶, suscitaba controversia acerca de su encaje dentro del marco definido por el Derecho comunitario¹⁶⁷. De ahí que

grandes establecimientos comerciales. De este modo se contribuye a reforzar la vitalidad, la cohesión y la función comercial de estos municipios, a la vez que la oferta en gran formato se aproxima a los ciudadanos, a los cuales se evita desplazamientos a la periferia a la hora de satisfacer las necesidades de compra y se les hace posible el uso del transporte público. Esta voluntad de reforzar el comercio urbano y evitar movi­lidades innecesarias y sobrecarga de infraestructuras públicas conlleva también una mejor definición del concepto de concentración comercial con el fin de detener la creación y el crecimiento de aglomeraciones comerciales periféricas mediante un sistema de agregación».

¹⁶⁴ Estas restricciones a la libre implantación de los grandes establecimientos comerciales se traducían en la imposición de un criterio de obligada localización del proyecto comercial en la malla urbana de determinados municipios denominada “Trama Urbana Consolidada” y de acuerdo con las determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales aprobado por el Decreto 379/2006, de 10 de octubre. Tanto para los grandes establecimientos comerciales como para los establecimientos comerciales medianos, se exige la licencia comercial para su apertura, ampliación, traslados y cambios de actividad. El art. 10 de la Ley 18/2005 establece los elementos de valoración de la licencia comercial, y junto a criterios de carácter urbanístico y ligados a la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, contiene dos criterios de carácter económico. Por una parte, se exige la adecuación del proyecto al Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales –el cual tiene menciones vinculadas a análisis de oferta y demanda-, y por otra parte, en la tramitación de la licencia comercial es preceptivo el informe sobre el grado de implantación de la empresa solicitante en relación con su cuota de mercado sobre su mercado relevante. Lo que pretendía más bien es impedir que determinadas empresas acaparen cuotas de mercado excesivas que repercutan negativamente en la competencia, y ello cuando la Directiva impone la supresión de los argumentos de índole económicos.

¹⁶⁵ La citada Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.

¹⁶⁶ A saber, la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales; el Decreto 378/2006, de 10 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 18/2005; y el Decreto 379/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales.

¹⁶⁷ La Comisión Europea se ha dirigido también a otros estados para poner de manifiesto ciertos incumplimientos de los Tratados por parte de sus legislaciones de ordenación comercial; es el caso, de Francia. Es muy significativo el contenido del dictamen motivado IP/06/1794, de 13 de diciembre de 2006, en el que demanda al Gobierno francés la modificación de su reglamentación sobre implantación de grandes superficies comerciales: “*La Commission considère que la réglementation française sur l’urbanisme commercial, qui prévoit une procédure d’autorisation pour l’implantation de surfaces commerciales, ne respecte pas l’article 43 du traité CE [actual art. 49 TFUE] relatif à la liberté d’établissement. En effet, si la Commission reconnaît que les objectifs de protection de l’environnement et de l’urbanisme, ou l’aménagement du territoire sont des raisons d’intérêt général de nature à justifier des restrictions aux libertés fondamentales garanties par le traité CE, elle considère que la procédure française, qui se fonde pour une grande part sur des considérations de nature économique telles que l’impact de l’implantation sur les commerces existants, qui prévoit des critères insuffisamment prévisibles et objectifs, devant faire l’objet d’une évaluation par le demandeur, et permet enfin la*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

la Comisión interpusiese el correspondiente recurso con la pretensión de que el TJUE declarase el incumplimiento de las obligaciones derivadas del art. 43 TCE, al entender que el régimen de autorización administrativa previa restringe injustificadamente la libertad de establecimiento de superficies comerciales¹⁶⁸.

En dicho *Asunto Comisión c. España, C-400/08*, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo dicta la sentencia de 24 de marzo de 2011¹⁶⁹. Tras afirmar que la noción de restricción empleada por el art. 43 TCE comprende las normas nacionales que sometan el establecimiento de las empresas provenientes de otros Estados miembros a un régimen de autorización administrativa previa, en la medida en que puede obstaculizar su ejercicio de la libertad de establecimiento (apartados 63-65), el Tribunal resume la doctrina jurisprudencial sobre las posibles justificaciones de las restricciones a la libertad de establecimiento trayendo a colación las *razones imperiosas de interés general*, para a partir de ahí analizar si cada una de las restricciones específicas alegadas están justificadas por razones imperiosas de interés general. Las restricciones a la libertad de establecimiento “*pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que*

participation dans la prise de décision de représentants des intérêts économiques déjà présents, n’est pas justifiée et proportionnée aux objectifs d’intérêt général poursuivis”.

¹⁶⁸ La Comisión consideraba que “*los criterios establecidos por la normativa examinada no persiguen en realidad proteger a los consumidores (...) sino a favorecer al sector del pequeño comercio*”, concluyendo que “*las medidas no son adecuadas para alcanzar el objetivo alegado porque persiguen en realidad objetivos económicos*”. De esta forma, “*el recurso de la Comisión implica, en lo sustancial, tres imputaciones relativas a la incompatibilidad con el artículo 43 CE de las limitaciones en cuanto al emplazamiento y al tamaño de los grandes establecimientos comerciales, de los requisitos para la obtención de la licencia comercial específica exigida para la implantación de tales establecimientos y de determinados aspectos del procedimiento de concesión de dicha licencia*”.

¹⁶⁹ Se pueden hallar numerosos artículos doctrinales sobre esta sentencia. Sin ánimo de exhaustividad: FERNANDEZ TORRES, J.R., «La apertura de grandes establecimientos comerciales no puede quedar sujeta a consideraciones económicas», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 23, 2011, págs. 131-147; NOGUERA DE LA MUELA, B., «El impacto de la directiva de Servicios sobre el sector del comercio: en especial, el caso de Cataluña» en *RAP*; nº 154, 2011, págs. 237-271; NOGUERA DE LA MUELA, B., «Crónica de una condena anunciada: la ilegalidad de las restricciones a las grandes superficies impuestas por la ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales y normativa de desarrollo (Comentario de la STJUE de 24 de marzo de 2011, Comisión c. España (As. C-400/08)», en *Libro Homenaje al Profesor Tomás-Ramón Fernández*, 2011 (Mismo texto en *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial, Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012, págs. 3455-3480); BLAZQUÉZ ALONSO, N., «El nuevo urbanismo comercial trazado por la Unión Europea» en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez. Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada*, 2011; VILLAREJO GALENDE, H., «El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿De Psicosis a Sabotaje?» en *Revista catalana de dret públic*, nº 42, 2011, págs. 217-256.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo” (apartado 73) y entre dichas razones se hallan la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente¹⁷⁰. Sobre la imputación relacionada con las limitaciones referentes al emplazamiento y el tamaño de los grandes establecimientos comerciales, el Tribunal entiende que con carácter general *“las restricciones relativas al emplazamiento y al tamaño de los grandes establecimientos comerciales parecen medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente invocados por el Reino de España”* (apartado 80)¹⁷¹. Sin embargo, *“en tales circunstancias, las razones que pueden ser invocadas por un Estado miembro para justificar una excepción al principio de la libertad de establecimiento deben ir acompañadas de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado miembro, así como de los datos precisos que permitan corroborar su argumentación”* (apartado 83), y el Tribunal considera que no se habían expuesto datos suficientes para explicar por qué motivos las importantes restricciones establecidas son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos, y en consecuencia declara que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 43 al adoptar una serie de disposiciones¹⁷².

¹⁷⁰ *“Entre esas razones imperiosas reconocidas por el Tribunal de Justicia figuran la protección del medio ambiente (véase, en particular, la sentencia de 11 de marzo de 2010, Attanasio Group, C-384/08, Rec. p. I-0000, apartado 50 y jurisprudencia citada), la ordenación del territorio (véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, Rec. p. I-9021, apartado 29 y jurisprudencia citada) y la protección de los consumidores (véase, en particular, la sentencia de 13 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-260/04, Rec. p. I-7083, apartado 27 y jurisprudencia citada). En cambio, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2010, CIBA, C-96/08, Rec. p. I-0000, apartado 48 y jurisprudencia citada)”* (apartado 74).

¹⁷¹ España había alegado que al limitar la implantación de grandes establecimientos comerciales a los núcleos más poblados donde la demanda es mayor, y al limitar el tamaño de los establecimientos en las áreas menos pobladas, la normativa controvertida pretende evitar los desplazamientos en automóvil contaminantes, contrarrestar el deterioro de las zonas urbanas, preservar un modelo de ciudad integrado en el medio ambiente, evitar la construcción de nuevas carreteras y garantizar el acceso a esos establecimientos mediante transporte público.

¹⁷² En concreto, el artículo 4, apartado 1, de la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales, por cuanto prohíbe la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada de un número limitado de municipios; y los artículos 7 y 10, apartado 2, del anexo del Decreto 379/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales, así como el anexo 1 de éste, por cuanto dichas disposiciones limitan la implantación de nuevos hipermercados a un reducido número de comarcas y exigen que esos nuevos hipermercados no absorban más del 9 % del consumo de productos de uso cotidiano o del 7 % del consumo de productos de uso no cotidiano.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En definitiva, el fallo acepta que el criterio limitativo de localización, consistente en limitar la ubicación de los grandes establecimientos comerciales a los centros de población urbanos, resulta un medio adecuado para proteger el medio ambiente. Ahora bien, el ejercicio a realizar por el Tribunal estriba en determinar si esta medida de limitación supera el juicio de necesidad y proporcionalidad -lo que significa que deben ser apropiadas para alcanzar el objetivo perseguido, que se justifique por el legislador la inexistencia de otras medidas igual de eficientes pero menos gravosas para la libertad de establecimiento y sean equilibradas una vez comparado el rango de los bienes y principios jurídicamente protegidos que están en conflicto-, llegando a la conclusión de que las restricciones controvertidas no estaban justificadas.

Asimismo, el Tribunal declara incompatible con el Derecho de la Unión Europea las disposiciones que exigen la aplicación de límites en cuanto al grado de implantación y a la repercusión en el comercio minorista existente, más allá de los cuales no se pueden abrir establecimientos comerciales medianos o pequeños, en tanto que tratándose de consideraciones de carácter meramente económico, no pueden constituir una razón imperiosa de interés general¹⁷³.

Finalmente, la Ley 18/2005 fue derogada por el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de Ordenación de los equipamientos comerciales de Cataluña¹⁷⁴, el cual reitera la idea de que la ordenación comercial debe contribuir a una ciudad compacta,

¹⁷³ Precisamente, en la sentencia de 15 de febrero de 2013, rec. 4484/2009 (RJ 2013\2620), el Tribunal Supremo se basará en este concreto pronunciamiento comunitario para anular determinados preceptos del Decreto 378/2006 de la Generalitat de Cataluña, por el que se desarrolla la Ley de equipamientos comerciales, por vulnerar la libertad de establecimiento y ser incompatible con el Derecho comunitario, ya que dichos preceptos establecen unas cuotas de mercado máximas cuya superación determina que el informe sobre el grado de implantación comercial tenga carácter desfavorable y con ello, la denegación de la licencia comercial solicitada para la apertura de grandes y medianos establecimientos. De todas formas, la sentencia del TSJUE no arrastra toda la regulación del urbanismo comercial de Cataluña. Así, en la STS 932/2014 de 25 de febrero de 2014 (rec. 3284/2011), el Tribunal Supremo declara que los criterios de definición de tramas urbanas consolidadas regulados en el anterior art. 4.3 de la Ley catalana 18/2005 de Equipamientos Comerciales y art. 18 del Decreto 379/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales no son contrarios al ordenamiento comunitario europeo.

¹⁷⁴ Por eso mismo, ante el requerimiento de la Comisión Europea para el cumplimiento de la Sentencia de 24 de marzo de 2011, se le comunicó que no procedía adoptar medidas adicionales dado que los preceptos declarados contrarios al Derecho comunitario ya habían sido modificados o derogados, antes incluso de dictarse la sentencia, con la finalidad de adaptar el Derecho interno a la Directiva 2006/123/CE, de forma que la normativa a la sazón vigente en España y en Cataluña era enteramente respetuosa con la libertad de establecimiento consagrada en el art. 49 del TFUE.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

socialmente cohesionada y equilibrada, y cita expresamente los planteamientos de la ETE sobre el modelo de ocupación¹⁷⁵. Mediante esta Ley, finalmente la normativa reguladora de la ordenación de los equipamientos comerciales se adapta a la Directiva de Servicios, preservando «la prosecución de determinados objetivos fundamentados en razones imperiosas de interés general de tipo urbanístico, medioambiental y de preservación del patrimonio histórico-artístico»¹⁷⁶.

La Ley introduce una distinción entre los establecimientos comerciales en función de su localización en el territorio, en concordancia con la planificación territorial y urbanística, teniendo en cuenta, especialmente, su incidencia sobre la movilidad, el medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico. Esta distinción se materializa, tanto en relación a la previsión de localización como en relación con el nivel de la intervención administrativa. Con carácter general, los establecimientos comerciales que superan los 2.500 metros cuadrados de superficie de venta y los medianos establecimientos comerciales situados fuera de la trama urbana consolidada, estarán sometidos a una licencia comercial para el otorgamiento de la cual, se valoran,

¹⁷⁵ Entre sus principios rectores se encuentra: «la potenciación de un modelo de ciudad compacta en que el uso residencial se armoniza con las actividades comerciales y de servicios, para fortalecer las estructuras comerciales como valores de cultura mediterránea» (art. 4.2), de ahí deriva la definición de conceptos como el de “trama urbana consolidada” y las consecuencias que a él se anudan, como las prohibiciones para nuevas implantaciones comerciales de mediana o gran superficie fuera de ella (arts. 7 a 9).

¹⁷⁶ La Exposición de Motivos prosigue: «que ampara la propia Directiva y que se concretan al garantizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el ámbito territorial de Cataluña; establecer las directrices a las que se deben adecuar los establecimientos comerciales con el fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía, e impulsar un modelo de urbanismo comercial basado en la ocupación y la utilización racional del territorio, con usos comerciales que permitan un desarrollo sostenible; contribuir al establecimiento de modelos de ocupación del suelo que eviten al máximo la dispersión en el territorio; reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios, tanto de personas como de mercancías que congestionen las infraestructuras públicas e incrementen la contaminación atmosférica derivada del tráfico de vehículos inherente a la dinámica de funcionamiento de determinados tipos de establecimientos comerciales; potenciar el modelo de ciudad en el cual el uso residencial se armoniza con las actividades comerciales y de servicios; garantizar el aprovisionamiento, la diversidad de oferta y la multiplicidad de operadores en un modelo de ciudad que ofrezca las mismas posibilidades para todos los ciudadanos y ciudadanas; favorecer el equilibrio territorial en todas las comarcas y zonas urbanas de los municipios, para que se pueda disponer de una red de servicios comerciales suficiente y adaptada a las demandas de las personas consumidoras y usuarias de todo el territorio; alcanzar un alto nivel de protección de las personas y del medio ambiente en conjunto, para garantizar la calidad de vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios que permitan prevenir, minimizar, corregir y controlar los impactos ambientales que la implantación de establecimientos y el ejercicio de las actividades comerciales comportan y favorecer un desarrollo económico sostenible, con los mínimos condicionantes posibles, en coherencia con los objetivos establecidos de preservación del medio ambiente».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

entre otras, cuestiones específicas relacionadas con el impacto que generan en el medio ambiente, en la movilidad y en el paisaje¹⁷⁷.

Ello no obstante, la relación entre la normativa catalana de ordenación comercial y las razones imperiosas de interés general que han de justificar sus determinaciones más restrictivas ha seguido siendo objeto de enjuiciamiento. La sentencia del Tribunal Constitucional 193/2013, de 21 de noviembre de 2013 declara inconstitucionales y nulos los apartados 3 y 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de equipamientos comerciales de Cataluña, en la redacción dada a los mismos por el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica. El apartado 3 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009 dispone que los establecimientos comerciales medianos y grandes solo podrán ubicarse en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 5.000 habitantes o asimilables a éstos, o que sean capital de comarca. Excepcionalmente, se admite su implantación fuera de la trama urbana consolidada cuando sea dentro de las zonas de acceso restringido de estaciones de líneas transfronterizas y transregionales del sistema ferroviario que acogen el tren de alta velocidad o líneas de largo recorrido, de puertos de interés general y de aeropuertos comerciales. Por su parte, el apartado 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009 solo autoriza la implantación de los grandes establecimientos comerciales en la trama urbana consolidada de los municipios de más de 50.000 habitantes o los asimilables a éstos, o que sean capital de comarca.

¹⁷⁷ «Artículo 15. Criterios de valoración para el otorgamiento de las licencias comerciales

1. De acuerdo con los principios rectores descritos en el artículo 4, para el otorgamiento o la denegación de la licencia comercial se deben valorar los criterios siguientes:

- a) La adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente.
- b) La localización del proyecto en las áreas territoriales, previamente delimitadas, a efectos de acoger usos comerciales de acuerdo con este Decreto-ley.
- c) La movilidad generada por el proyecto para establecimientos con una superficie de venta igual o superior a 2.500 metros cuadrados, con una atención especial a la incidencia en la red viaria y las infraestructuras públicas, y también a la existencia o no de medios de transporte público colectivo suficientes para atender los flujos de público previsibles y desincentivar el uso del vehículo particular.
- d) La incidencia ambiental del proyecto teniendo en cuenta los parámetros aplicables en materia ambiental y de eficiencia energética, de acuerdo con lo que determina la disposición adicional tercera.
- e) El impacto e integración paisajística del proyecto, si procede, de acuerdo con el informe de la dirección general competente.

2. Reglamentariamente deben determinarse los requisitos que tienen que cumplir los establecimientos comerciales con una superficie de venta superior a 1.300 metros cuadrados con respecto a las plazas de aparcamiento, la movilidad, la accesibilidad, las zonas de carga y descarga y también en materia ambiental».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La redacción originaria de esos dos preceptos no era tan restrictiva admitiendo que los establecimientos comerciales medianos, grandes y territoriales se localizaran fuera de la trama urbana consolidada de dichos municipios siempre que «1) el emplazamiento tiene que estar situado en continuidad física con el tejido urbano residencial, que configura la trama urbana consolidada, sin que pueda estar separado de ésta por ninguna barrera física no permeable significativa; 2) el planeamiento urbanístico ha de admitir el uso comercial con carácter dominante o principal en la parcela donde se pretende implantar el establecimiento comercial; 3) el establecimiento comercial ha de localizarse en parcela aislada con acceso principal desde la calle perimetral a la trama urbana consolidada. Esta calle ha de dar continuidad o complementar la red viaria principal del municipio y facilitar la conexión urbana para peatones y bicicletas desde la zona residencial confrontante; y 4) el establecimiento comercial debe estar a una distancia inferior a 200 metros, respecto de la entrada principal, de una parada de transporte público urbano integrado en la red municipal o se ha de prever la instalación de paradas, terminales o estaciones para atender los flujos de público previsibles». Es decir, esa excepción permitía la ubicación fuera de la trama urbana consolidada y al mismo tiempo se seguía garantizando la ciudad compacta y sostenible. Mas en la nueva redacción otorgada por el art. 114 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, se elimina dicha excepción.

La Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, aludiendo a la Exposición de Motivos del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, alegaron ante el Tribunal Constitucional la defensa de la ciudad compacta –lo cual, tal y como se explica más adelante, no habían hecho en la modificación operada por la Ley 9/2011-¹⁷⁸. El

¹⁷⁸ En concreto, de acuerdo al fallo, razonaron “a) que mediante el requisito de localización en función del tamaño poblacional de los municipios, el Decreto-ley 1/2009 trata de establecer una correlación entre la magnitud de los establecimientos y la capacidad de cada territorio para incorporarlos en términos de sostenibilidad, ya que mediante dicha correlación se asegura que los establecimientos comerciales de fuerte impacto territorial se ubiquen en los territorios gestionados por las Administraciones locales con mayor desarrollo urbano y por ello, capaces de integrarlos en su propia trama urbana, manteniendo de esa forma el equilibrio y la cohesión del respectivo medio urbano, que son, a su vez, las corporaciones locales que poseen mayores recursos económicos y técnicos y, en consecuencia, pueden ofrecer los servicios de transporte colectivo y de gestión de residuos, precisos para minimizar los impactos ambientales negativos que inevitablemente genera la implantación de estos establecimientos comerciales de gran dimensión; b) el Decreto-ley 1/2009 extiende las tramas urbanas consolidadas a la mayor parte de los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano y urbanizable de uso residencial y, por tanto, admite la implantación de los establecimientos comerciales [tipo mediano, grande y territorial], tanto en la ciudad consolidada, como en los ámbitos de nuevo desarrollo urbano. Mediante dicha localización en los ámbitos urbanos residenciales el Decreto-

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Tribunal Constitucional, tras argumentar que la disposición autonómica sólo será constitucional en la medida en que sea compatible con la legislación básica estatal¹⁷⁹, considera que las disposiciones autonómicas objeto de este proceso constitucional -la nueva redacción de los apartados 3 y 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009 incorporada por el art. 114 de la Ley 9/2011-, contienen una limitación importante a la libre instalación de ciertos formatos de distribución comercial, distinta de la que imponía la redacción originaria y que configura un régimen sustancialmente más restrictivo.

A juzgar por las razones que aporta el legislador en la parte expositiva de ambas normas, los objetivos a que sirven las limitaciones previstas en la regulación de 2009 y las recogidas en la normativa de 2011 no parecen los mismos. La Exposición de Motivos del Decreto-ley 1/2009 conecta los requisitos que impone a la localización de los establecimientos comerciales medianos, grandes y grandes establecimientos territoriales con fines urbanísticos, de ordenación territorial y protección ambiental; mientras que la disposición autonómica impugnada es aprobada en el seno de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica de Cataluña, cuyo preámbulo no relaciona en ningún momento el nuevo régimen de instalación de

ley 1/2009 contribuye a los objetivos de un desarrollo territorial y urbano sostenible ya que favorece la ciudad compacta, en la que los usos residenciales se mezclan con los usos comerciales, reduce la movilidad y el uso del transporte privado de alto efecto contaminante, y evita el consumo de suelo externo a la ciudad, lo que redundará en la preservación del paisaje y del entorno rural. b') el mismo art. 4.2 del Decreto-ley catalán 1/2009 incluido en el Título Preliminar del mismo, y que se integra en la parte dispositiva directiva de la norma (no la propiamente reguladora) establece cuáles son los objetivos principales a perseguir con las disposiciones reguladoras del emplazamiento de los equipamientos comerciales. De este modo, el propio precepto establece de forma justificada que de lo que se trata es de conseguir el logro de los objetivos siguientes: el favorecimiento de la cohesión social entendida junto con los elementos de la cohesión ecológica económica e institucional para conseguir un crecimiento sostenible de los núcleos urbanos; la consecución del equilibrio territorial que garantice el acceso de todos los ciudadanos a la red de servicios comerciales, la reducción de la movilidad para evitar desplazamientos innecesarios y el incremento de la contaminación atmosférica; el aseguramiento de la protección de los entornos incluidos los agrorurales y del medio ambiente urbano, rural y natural, reduciendo al máximo el impacto de las implantaciones sobre el territorio y la preservación del suelo agrario, del patrimonio histórico-artístico y del paisaje de Cataluña; c') Argumenta, en tercer lugar, que el régimen impugnado cumple la exigencia de proporcionalidad en la medida que, en su opinión, no se puede conseguir un desarrollo urbano sostenible, ni un equilibrio territorial, ni la potenciación de un modelo de ciudad compacta, sin una regulación que exija ex ante a la implantación de los establecimientos comerciales [de las categorías mediana, grande y territorial]".

¹⁷⁹ Recuerda que las competencias autonómicas exclusivas en materia de comercio interior tienen como límite las competencias del Estado, principalmente *ex art. 149.1.13* sobre la competencia de establecimiento de las bases de la planificación económica (STC 31/2010, de 28 de junio, y STC 170/2012, de 4 de octubre). En aquel momento, las normas estatales a tener en cuenta eran el art. 6 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista, en la redacción dada al mismo por el apartado segundo del art. único de la Ley 1/2010, de 1 de marzo, y los apartados 1 a) y 2 del art. 11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

establecimientos comerciales con los objetivos indicados, sino con otros de carácter eminentemente económicos, lo que determina su falta de adecuación y justificación y desemboca en el reconocimiento de su inconstitucionalidad.

En fin, por un lado, se admite que someter la ubicación de un centro comercial a requisitos conectados con su tamaño o con la población del municipio no es en todo caso incompatible con el art. 6 de la Ley de ordenación del comercio minorista y el art. 11 de la Ley 17/2009. *“Muy al contrario, como también reconoció la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, tales condicionantes parecen en hipótesis medios adecuados para alcanzar los objetivos de ordenación territorial y protección del medio ambiente que tanto la normativa europea como la legislación estatal básica configuran como razones imperiosas de interés general”*. Sin embargo, por otro lado -y siguiendo la doctrina expresada por la STC 26/2012, de 1 de marzo, resolviendo una cuestión análoga-, es necesario que, dado que se trata de una excepción a la regla general de la libertad de acceso a una actividad de servicio como es la distribución comercial, el legislador autonómico aporte razones que justifiquen que los requisitos a que sujeta la localización de ciertos formatos de establecimiento comercial atienden conjuntamente a dichos objetivos de ordenación territorial y protección ambiental, y no a otros que están prohibidos por predominar en ellos connotaciones económicas. Sentado lo anterior, era imprescindible que el legislador catalán diese razones suficientes de por qué la consecución de los objetivos urbanísticos de ordenación territorial y protección ambiental descritos en la Exposición de Motivos del Decreto-ley 1/2009 hacía necesario una limitación más intensa del libre acceso a la actividad de distribución comercial que la ya establecida por la redacción inicial de los apartados 3 y 4 del art. 9 del citado Decreto-ley¹⁸⁰.

El Tribunal concluye que *“de todo lo razonado se desprende que los requisitos a que el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011 somete el acceso y el*

¹⁸⁰ *“En otras palabras, el legislador catalán que aprobó el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011, a diferencia del que sancionó la redacción originaria de los apartados 3 y 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, no exterioriza ninguna motivación orientada a justificar que las mayores restricciones que ahora se imponen coadyuven proporcionalmente al logro de una gestión urbana sostenible, ciñéndose a conectarlas en general con la reactivación económica y en particular con el incremento de la actividad comercial, motivos ambos que por ser de clara índole económica no resultan acordes con los criterios fijados por la normativa básica del Estado”*.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ejercicio de la actividad de distribución comercial, considerados conjuntamente, no responden a objetivos urbanísticos, de ordenación territorial y protección ambiental, por lo que no se hacen necesarios en virtud de un razón imperiosa de interés general, desconociéndose así la exigencia que el art. 6 de la Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista y el art. 11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, imponen a todo requisito que limite la libertad de acceso y ejercicio de las actividades de servicios en general y de las de distribución comercial en particular, al imponer restricciones de orden cuantitativo poblacional y territorial no suficientemente motivadas". Los razonamientos expuestos conducen a afirmar que el art. 114 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/2011 contradice de modo manifiesto la legislación básica de contraste, y en su consecuencia vulnera de un modo mediato o indirecto el reparto constitucional de competencias, lo que determina su inconstitucionalidad.

A raíz de esta sentencia, el artículo 9 quedará momentáneamente como antes a través de la Disposición vigésimo séptima de la Ley 2/2014, 27 enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público que declara vigentes los apartados 3 y 4 del artículo 9 del Decreto ley 1/2009, de 22 de diciembre, en la redacción que tenían en el momento de entrar en vigor el 29 de diciembre de 2009, si bien al mismo tiempo esta misma Ley mediante su Disposición transitoria octava aplaza la aplicación de la excepción de implantación de establecimientos fuera de la trama urbana consolidada «hasta la aprobación de un proyecto de ley de comercio, servicios y ferias en el que se valoren adecuadamente los intereses públicos en relación con la normativa de implantación de equipamientos comerciales y la proporcionalidad y no discriminación de las medidas que deben adoptarse».

Poco después, mediante Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, la Generalitat de Cataluña deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, «dado que en la práctica ha quedado demostrado que la regulación de esta excepción al criterio general de implantación dentro de la trama urbana consolidada (TUC) ha convertido en norma aquello que la propia Ley define explícitamente como una excepción», provocando un impacto negativo en los bienes jurídicos protegidos por

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

el Decreto-ley 1/2009, que no es otro sino el modelo de ciudad compacta. De esta forma, el legislador catalán mantendrá las restricciones a los grandes establecimientos comerciales, mediante la supresión de excepciones a su implantación necesaria en la trama urbana consolidada justificándolo como medida proporcional para la defensa del modelo de ciudad compacta¹⁸¹. No obstante, de momento parece que la justificación ofrecida no es completamente satisfactoria, ya que el Gobierno español ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad núm. 5272/2015 contra dicho Decreto-ley de la Generalitat 7/2014, de 23 de diciembre, y el Tribunal Constitucional mediante Auto núm. 41/2016, de 16 de febrero, mantiene la suspensión del Decreto-ley recurrido, ya que al derogar los apartados del precepto en los que excepcionalmente se permitía la instalación de este tipo de establecimientos fuera de la trama urbana consolidada ha establecido una regulación de contenido muy similar a la que el Tribunal declaró inconstitucional en la STC 193/2013¹⁸².

¹⁸¹ Con la lección bien aprendida, el Preámbulo contiene una fundamentación intachable que se estima conveniente reproducir en su integridad:

«La protección y priorización de las implantaciones dentro de la TUC se fundamenta en un modelo de urbanismo comercial basado en la ocupación y la utilización racional del territorio, que permite un desarrollo sostenible evitando la dispersión con el fin de reducir la movilidad y evitar desplazamientos innecesarios que incrementen la contaminación atmosférica, tanto derivada del tránsito inherente a la implantación de determinado tipo de establecimientos comerciales, como de la congestión de las infraestructuras públicas, y la multiplicación y encarecimiento de los servicios públicos.

Este modelo de ciudad compacta que la aplicación práctica de la excepción ha evidenciado que pone en peligro, también tiene su fundamento a nivel comunitario en las conclusiones de la reunión de Postdam en relación con la estrategia territorial europea para un desarrollo equilibrado y sostenible, que promulga que se debe moderar el consumo del suelo, y su utilización racional, fomentando directa o indirectamente la utilización eficiente de las áreas urbanas (mixtura de usos en un mismo espacio urbano) y, en su caso, la renovación y rehabilitación de los tejidos urbanos, de forma que la demanda de más espacio para la vivienda y las actividades económicas se limite sólo a aquella parte que no pueda tener cabida en las áreas urbanas existentes.

La normativa de equipamientos comerciales regulada en el Decreto-ley 1/2009 tiene como finalidad mantener los rasgos fundamentales de nuestro modelo comercial mediterráneo en plena sintonía con las declaraciones programáticas de la Unión Europea en materia de urbanismo comercial.

Estas razones imperiosas de interés general en que se fundamenta el Decreto-ley 1/2009 se ven gravemente perjudicadas por la aplicación de la excepción prevista en el apartado b) del punto 3 y segundo párrafo del punto 4 del artículo 9 del mencionado Decreto-ley, en la medida en que se ha demostrado que fomenta la creación de áreas especializadas fuera de las ciudades, en lugar de consolidar barrios compactos con mixtura de usos dentro de la trama urbana consolidada del municipio, y, por lo tanto, generando efectos indeseables como la dispersión de la urbanización fuera de la ciudad compacta, incrementando los desplazamientos innecesarios fuera de ésta, con la consecuente sobrecarga de las vías de comunicación y emisión de gases nocivos a la atmósfera, y, en determinados casos, el empobrecimiento de la vida urbana, dado que el desplazamiento de las actividades comerciales al exterior de la ciudad puede producir una desertización en las plantas bajas o edificios del centro urbano con su consecuente deterioro. Así, las razones que justifican su derogación responden a la necesidad de proteger el impacto en el territorio y el entorno, en el medio ambiente y en la movilidad».

¹⁸² Lo que en la práctica supone que los medianos y grandes establecimientos comerciales sólo puedan instalarse en municipios con un número de habitantes, que sean capital de comarca o que la

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

A mayor abundamiento, la sentencia 73/2016, de 14 de abril de 2016, del Tribunal Constitucional, entre otras cuestiones ha resuelto sobre el régimen transitorio de implantación de establecimientos comerciales fuera de la trama urbana establecido por la Disposición transitoria octava de la Ley 2/2014, 27 enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. Según el Alto Tribunal, la disposición impugnada, al suspender transitoriamente la excepción de implantación de establecimiento fuera de trama urbana consolidada, en realidad constituye una restricción a la libertad de apertura de establecimientos comerciales que, en cuanto tal, debe estar justificada también en razones imperiosas de interés general. Su afirmada provisionalidad no libera al legislador de la exigencia de apoyarla en razones imperiosas de interés general debidamente justificadas, y ante la ausencia de dichos motivos, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de esta disposición.

En todo este tira y afloja, hasta el momento la argumentación judicial no reside tanto en que el legislador catalán está imponiendo limitaciones territoriales a la localización de los establecimientos comerciales, como en que no está justificando adecuadamente las razones imperiosas de interés general que habrían podido legitimar tales legitimaciones, siempre que las restricciones sean proporcionadas, no discriminatorias y necesarias. La duda razonable todavía no resuelta es de si la normativa puede recurrir a la salvaguarda de la ciudad compacta como justificación una y otra vez sin otro tipo de criterio para seguir realizando la ordenación comercial restrictiva deseada¹⁸³. En tal sentido, el fallo que se dicte en el recurso de

implantación se produzca dentro de las zonas de acceso restringido de estaciones de líneas transfronterizas y transregionales del sistema ferroviario que acogen el tren de alta velocidad o líneas de largo recorrido, de puertos de interés general y de aeropuertos comerciales.

¹⁸³ Todo indica que esta motivación no colará siempre, ya que los mismos apartados 3 y 4 del art. 9 ya habían suscitado dudas en los tribunales. De este modo, la sentencia del TSJ de Cataluña de 21 febrero de 2014 (JUR/2014/155587) analiza un recurso interpuesto porque un terreno de un centro comercial se dejó fuera de la trama urbana consolidada por el planeamiento urbanístico, utilizando los criterios del art. 9.4 del Decreto-Ley 1/2009. La parte actora recurrió la aprobación de la modificación de la trama urbana consolidada del municipio de Mataró porque excluía los terrenos de un gran centro comercial, lo que se consideró que vulneraba la Directiva de Servicios, y defiende que la norma de delimitación de la trama urbana consolidada y la zona exterior del Decreto-Ley 1/2009 que conduce a la prohibición de ampliación del gran establecimiento comercial debería ser inaplicable por ser contraria al Derecho de la Unión Europea. Se fundamentaba este planteamiento, entre otros extremos en la citada sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011, que declaró que el artículo 4.1 de la Ley 18/2005, de 27 de diciembre -que es el precedente del actual artículo 9.4 del

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

inconstitucionalidad núm. 5272-2015 contra el Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, que deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales, será clave.

1.3.6. Luces y sombras de la consagración de la ciudad compacta

En la situación anterior, las Comunidades Autónomas recurrían a Planes de Equipamientos Comerciales como instrumento para ordenar adecuadamente la localización de los establecimientos comerciales sujetos a licencia comercial, si bien tales mecanismos de planificación se han basado en cálculos del espacio comercial potencial en función de la superficie de venta por habitante y su reparto entre la dotación comercial que se vaya a permitir. Todos esos planes se conciben en la práctica como medidas de contención de crecimiento de los nuevos escenarios de consumo y la finalidad última de defensa del pequeño comercio. Se estaba haciendo política comercial a través de la ordenación territorial, con finalidad puramente económica limitando la expansión de nuevos establecimientos, y no con el objetivo de reducir su impacto sobre los recursos naturales, la red viaria local o el modelo de ciudad¹⁸⁴.

Decreto-ley 1/2009-, era contrario al Derecho comunitario, en cuanto prohibía la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada de un número limitado de municipios. Una vez incorporada la Directiva al Derecho interno, mediante la Ley 17/2009, el conflicto se planteaba entre la ley autonómica y la ley básica estatal, lo que podía justificar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

La sentencia del TSJ si bien desestima el recurso por lo que respecta a la contravención del Derecho europeo en la modificación del plan, deja abiertas las puertas a una posible contradicción entre la norma básica estatal y la autonómica, cuando ésta última se aplique para negar una licencia comercial: *“sólo las previsiones del artículo 9º del Decreto-ley 1/2009 podrían resultar contrarias a las normas básicas contenidas en la Ley 17/2009, que regulan el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y ello en la medida en que dicho precepto contiene las limitaciones aplicaciones en los diversos ámbitos territoriales respecto de la implantación de superficies comerciales. Ahora bien, este precepto no resulta aplicable de forma directa en el presente caso, en que la resolución administrativa impugnada se ha limitado a delimitar la trama urbana consolidada del municipio de Sant Pere de Ribes, en aplicación de los artículos 7 y 8 del Decreto-ley 1/2009, pero no ha hecho aplicación concreta de ninguna de las limitaciones contenidas en el artículo 9 del citado cuerpo legal. El establecimiento y delimitación de la trama urbana consolidada de un municipio, como instrumento de ordenación comercial, no contraviene en sí misma la libre prestación de servicios, en los términos en que viene regulada en la Ley 17/2009. El conflicto podrá producirse en el futuro, cuando se proceda al otorgamiento o denegación de las licencias comerciales que puedan solicitarse, lo que se producirá en aplicación del artículo 9 del Decreto-ley 1/2009. Será en tal momento cuando deba plantearse, en su caso, la compatibilidad de este precepto con la normativa básica contenida en la Ley 17/2009”*.

¹⁸⁴ En palabras prestadas de PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de Servicios: colisión de razones imperiosas de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A raíz de la Directiva de Servicios, se ha querido instaurar un nuevo modelo de urbanismo comercial basado en razones urbanísticas y medioambientales¹⁸⁵, y ello cuando, al no disponer de competencias expresas para ello, *a priori* el urbanismo debiera estar al margen de su ámbito de aplicación, debido a la exclusión expresa que el ámbito de aplicación de la Directiva hace de las normas relativas a ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural¹⁸⁶, lo cual parecía un paso atrás en la uniformización de un modelo urbanístico comunitario.

En principio por tanto, la Directiva de Servicios no es aplicable al urbanismo. No obstante, esa simplificación no responde a la realidad. El urbanismo comercial ha sufrido profundas transformaciones a pesar de la exclusión de la posibilidad de aplicar la Directiva de Servicios a aquellos requisitos que no afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio¹⁸⁷; de hecho, diversos preceptos de la legislación española

interés general y solapamiento de controles», op. cit., había “*mucho de planificación económica y poca o nada de planificación territorial*”.

¹⁸⁵ La Comisión Europea en su informe *Hacia un mercado interior del comercio y de la distribución más justo y eficaz en la perspectiva de 2020*, COM (2010) 355 final (http://ec.europa.eu/internal_market/retail/docs/monitoring_report_es.pdf) declara: “*Es preciso tener en cuenta todos los intereses en juego y, en particular, conciliar los intereses de las empresas de distribución con los objetivos de protección del medio ambiente o de ordenación del territorio (por ejemplo, el mantenimiento de una accesibilidad suficiente a los comercios que ofrecen bienes y servicios básicos). (...) Un primer problema está relacionado con la accesibilidad de los comercios y su oferta. La proximidad de los comercios que ofrecen bienes y servicios básicos, en particular los de productos alimenticios, reviste una importancia creciente para las personas de edad avanzada (el 17% de la población de la UE tiene 64 años o una edad superior), las personas discapacitadas (el 15% de la población de la UE), las personas aisladas o que residen en zonas poco pobladas, así como para el 9% de los ciudadanos de la UE que carecen de medios suficientes para poseer un vehículo. Esa cuestión cobrará aún mayor importancia debido a la necesidad de mantener el dinamismo de los territorios, tarea a la que contribuye el comercio de proximidad, y de limitar la utilización de los vehículos por motivos de índole ambiental*”.

¹⁸⁶ El Considerando noveno, localizado en su parte expositiva, establece expresamente que sólo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, pero «(...) no se aplica a requisitos tales como normas relativas a la ordenación del territorio, Urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada».

¹⁸⁷ GIFREU FONT, J., «La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado», en *RVAP*, núm. 98, enero-abril 2014, págs. 169-213, afirma que “*en la práctica, el urbanismo se ha configurado como un campo reflectante de los cambios propiciados por la Directiva, puesto que la planificación urbanística, en tanto que configuradora de la estratégica de desarrollo urbano del municipio, extiende sus tentáculos más allá de sus fronteras materiales para*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en ámbitos de servicios de la construcción, medioambientales y de agricultura han sido modificados a la hora de transponer la Directiva¹⁸⁸, y en particular, en la regulación comercial donde se continúan dando pasos agigantados liberadores del comercio, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas aplican la Directiva a las licencias urbanísticas en cuanto a la posibilidad de su sustitución por otros instrumentos de

expandirse transversalmente hacia muchas y variadas áreas de actividad, produciendo en ocasiones una distorsión de la competencia, al favorecer la localización de unos usos sobre otros en las mejores zonas urbanas o comprometer la funcionalidad de dotaciones e infraestructuras”.

Para determinar si el urbanismo está al margen o no de la Directiva, la autora declara que depende de la actividad: “*Si atendemos al objeto de la DS, las actividades materiales de urbanización y edificación quedarían sujetas a las determinaciones de la norma comunitaria, mientras que lo que podría quedar al margen sería la faceta planificadora, como parece desprenderse de la jurisprudencia comunitaria referida a la protección del entorno urbano [considerando (40)], en la medida que encarna la máxima expresión de la función pública que caracteriza al urbanismo. Sin embargo, que la planificación sea una potestad pública no implica que el planeamiento deba ser formulado necesariamente por la Administración, puesto que la legislación urbanística reconoce la iniciativa privada en el planeamiento derivado. De esta suerte, se distingue, de una parte, una planificación urbanística que establece una ordenación normativa de los usos del suelo y de las actividades que se van a implantar en el territorio (clasificación de suelo, zonificación y compatibilidad de usos, sistemas urbanísticos, movilidad rodada, distancias mínimas entre operadores, dimensiones y alturas de los locales, calidad arquitectónica, etc.) conforme a las necesidades detectadas y al impacto ambiental y territorial de las mismas. Su influencia en la actividad de servicios es difusa pero no inexistente, puesto que: a) de esta ordenación depende el cómo, el qué y el cuándo del desarrollo de las actividades económicas, y b) la elaboración de planes constituye una actividad de servicios en sí misma. De resultados de todo esto, la planificación urbanística debe beneficiarse cuanto menos de las medidas simplificadoras relativas a los procedimientos administrativos (trámites, sentido del silencio...) y los requisitos exigibles”.*

Ya el *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, elaborado por los Servicios de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas 2007, pág. 15) señalaba que al transponer la Directiva, los Estados deberán tener en cuenta que “*las normas urbanísticas o las ordenanzas de construcción pueden contener requisitos que regulen de manera específica actividades de servicios y que, por tanto, estén cubiertos por la Directiva de Servicios. Por ejemplo, las disposiciones sobre la superficie máxima de ciertos establecimientos comerciales, aun cuando figuren en las normas urbanísticas generales, están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios y, en consecuencia, han de atenerse a lo previsto en el capítulo sobre libertad de establecimientos de ésta”.*

¹⁸⁸ La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realiza modificaciones en leyes referidas a servicios medioambientales (Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial; Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos; Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), servicios de agricultura (Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado; Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal; Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero de recursos filogenéticos) y servicios de la construcción (Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

control menos restrictivos para la libertad individual, tales como la comunicación previa o la declaración responsable¹⁸⁹.

El urbanismo está afectado cuando la protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, debe tener entre otros objetivos el conseguir un desarrollo sostenible apoyándose en el modelo de ciudad compacta, y constituyen razones imperiosas de interés general que justificarían restricciones a la libertad de establecimiento de servicios¹⁹⁰. En este contexto, el modelo de ciudad compacta se utiliza para contrarrestar los efectos nocivos de la regulación comunitaria sobre las libertades de establecimiento y de prestación de servicios para el pequeño comerciante minorista, sin que se produzca contradicción alguna, puesto que es una excepción plenamente recogida en la misma Directiva de Servicios. En otras palabras, la inclusión de nuevas razones imperiosas de interés general relacionadas con el urbanismo y el medio ambiente para la consecución de los principios y objetivos de la Unión Europea condiciona la actividad urbanística, permitiendo limitar la libertad de comercio a la par que coadyuva a sostener el modelo de ciudad compacta europea¹⁹¹, siempre que tales intereses y medidas que defienden las nuevas normas autonómicas pasen el test de proporcionalidad¹⁹². La planificación urbana y rural podrá establecer restricciones a la libertad de establecimiento, pero tienen que estar justificadas por el

¹⁸⁹ Sobre la inclusión de las licencias urbanísticas en el ámbito de la Directiva, ver GARCÍA GARRO, M^a.A., *Impacto de las Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Aranzadi, Navarra, 2013.

¹⁹⁰ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., «La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo», en *Revista de Estudios Locales* Cunal, núm. 122, 2009, págs. 178 y ss.; y «La repercusión de la Directiva 2006/123/CE de Servicios, en la intervención municipal sobre la edificación y uso del suelo: licencias abreviadas, comunicaciones previas y declaraciones responsables» en *Revista de Estudios Locales* Cunal, núm. 158, 2013, págs. 11-81.

¹⁹¹ A algunos autores les queda la sensación de que puede ser que se haya eliminado la posibilidad de crear un verdadero mercado común del urbanismo comunitario o mercado urbanístico común europeo. Tal es el parecer de RASTROLLO SUAREZ, J.J., «Directiva de servicios: urbanismo, medio ambiente y agricultura» en *RDUMA*, núm. 259, julio 2010, quien se preguntaba si la Directiva no suponía los mimbres para un futuro mercado urbanístico común europeo.

¹⁹² De acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, el test de proporcionalidad exige demostrar que las medidas elegidas son apropiadas para conseguir los objetivos perseguidos, además de que no existía ninguna otra medida igualmente efectiva pero menos restrictiva de la libertad de establecimiento (Sentencia de 22 de diciembre de 2008, *Comisión/Austria C-161/07*, Rec.p. I-10671). Como se ha visto, en el caso catalán acabó concluyendo que las restricciones eran contrarias al principio de proporcionalidad, ya que la repercusión de las limitaciones se considera altamente significativa y la justificación de su necesidad era insuficiente.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

cumplimiento del principio de desarrollo sostenible en los usos del suelo, en forma de defensa de una ciudad compacta que favorezca el comercio de proximidad y fomente el equilibrio social, movilidad sostenible y la calidad del urbanismo desde el punto de vista estético y paisajístico. Por ello, tras la Directiva de Servicios, al igual que en Cataluña, los legisladores autonómicos han realizado un esfuerzo loable por precisar el alcance de las razones imperiosas de interés general que invocan con referencias a la salvaguarda de una ciudad compacta, cohesionada y de cultura mediterránea¹⁹³. Respecto a la situación anterior, los criterios y limitaciones en cuanto al emplazamiento y al tamaño de los grandes establecimientos siguen presentes en la mayoría de las normas autonómicas –vehiculizados en algunos casos a través de prohibiciones categóricas de implantación fuera de los núcleos urbanos y otras veces a través de complejos planes de ordenación territorial-, si bien son replicadas bajo fórmulas más sofisticadas fundamentadas en la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

En la otra cara de la moneda, son muchas las voces que han reprobado que el lema de la protección del medio ambiente y la defensa de un modelo de ciudad compacta en realidad se haya utilizado como pretexto o coartada ideológica para conservar una estructura de mercado protectora con el entramado empresarial formado por el pequeño comercio y que prohíbe de facto de implantar grandes superficies fuera de la trama urbana consolidada, incluso incurriendo en una forma de desviación de poder legislativa utilizando la ciudad compacta para fines distintos a su fomento¹⁹⁴. Para

¹⁹³ RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comerç a l'ordenament jurídic espanyol: l'urbanisme comercial i la sostenibilitat urbana*, op. cit., págs. 396-397, sostiene que la intervención en la ordenación de los grandes establecimientos comerciales está legitimada por la protección de ese tipo de modelo de ciudad: *“Seguint amb la hipòtesi plantejada a l'inici d'aquest estudi i així aconseguir determinar el contingut i l'abast que li atorguem a la raó imperiosa d'interès general de la protecció de l'entorn urbà, en aquests moments ja podem afirmar que es pot identificar amb la protecció del model de ciutat compacta, és a dir, amb el que significa i comporta portar a terme un tipus de model de ciutat com la compacta, i protegir-ho davant dels atacs que determinades intervencions de desenvolupament urbanístiques causen sobre aquest model de ciutat. En el cas concret dels grans establiments comercials, la intervenció en la seva ordenació quedaria legitimada sota el paraigua de la raó imperiosa de protecció de l'entorn urbà, si es justifiqués que aquest tipus d'establiments provoquen un impacte o conseqüències negatives sobre el model de ciutat que es protegeix”*.

¹⁹⁴ En este sentido, diversos autores alertan sobre el peligro de que se distorsionen de forma torticera los razonamientos jurídicos y se utilicen argumentos presuntamente dirigidos a la preservación de la ordenación urbana y del medio ambiente para diseñar la normativa en materia de comercio.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., en «La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de Servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

BLAZQUEZ ALONSO casi nada ha cambiado, y la transposición llevada a cabo perpetúa las anteriores medidas intervencionistas y proteccionistas, y sin perjuicio de que será necesario un análisis pormenorizado de cada caso para valorar si se cumple con el principio de proporcionalidad, no discriminación y necesidad, los criterios de localización comercial estarán bajo sospecha permanente de estar vulnerando la libertad de establecimiento, sobre todo porque ello supone la mencionada prohibición de facto de nuevas implantaciones de grandes superficies¹⁹⁵.

de controles», op. cit., afirma: “La Directiva de servicios debería verse como una oportunidad para reconducir la ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su problemática al ámbito que le es propio, esto es, la ordenación del territorio y la protección medioambiental. Sin embargo, el legislador autonómico, salvo con alguna excepción, se ha inclinado por perpetuar la situación preexistente –manteniendo la segunda licencia o sustituyéndola por un informe preceptivo y vinculante–, maquillada con la supresión de las razones de naturaleza económica. Si efectivamente las consideraciones económicas ya no están presentes (salvo en casos puntuales) y «la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico » son las únicas razones imperiosas de interés general que justifican la intervención de los poderes públicos, por qué mantener entonces el control vía autorización comercial cuando lo coherente sería utilizar, en su caso, los instrumentos propios de la ordenación territorial y urbanística. La respuesta nos llevaría a pensar en razones de tipo político y de armonización de intereses económicos, como refleja crudamente la exposición de motivos de la Ley balear 8/2009, de 16 de diciembre, de reforma de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial, cuando se refiere a la Directiva de servicios como «una de las principales amenazas para el modelo comercial actualmente en vigor en las Illes Balears, el cual se basa en el comercio urbano de proximidad»”.

NOEMI BLÁZQUEZ, A. y NAVARRO MANICH, J.A., en «La Directiva de Servicios y los establecimientos comerciales: el escenario del día después de la transposición», op. cit., advierten también de que “en este sentido, deberá prestarse especial atención a que la imposición de restricciones justificadas en razones urbanísticas no escondan razones de naturaleza económica. Ése sería el caso de la defensa de un eventual modelo de ciudad compacta (que se repite en varios proyectos normativos autonómicos de transposición) que en realidad, pretende controlar la ordenación de los distintos formatos de establecimientos minoristas”.

Es el mismo miedo que comparte RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comerç a l'ordenament jurídic espanyol: l'urbanisme comercial i la sostenibilitat urbana*, op. cit., pág. 281: “Malgrat les virtuts i de la gran majoria d'aspectes positius que presenta aquest nou urbanisme comercial, per la qual cosa a la tutela de protecció mediambiental es refereix, és aviat per valorar si és la raó essencial que dirimirà el disseny dels formats de distribució comercial, o si es quedarà en simple retòrica o serà utilitzat com coartada per seguir recolzant-se en els criteris comercials i econòmics”.

NOGUERA DE LA MUELA, B., «Crónica de una condena anunciada: la ilegalidad de las restricciones a las grandes superficies impuestas por la ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales y normativa de desarrollo (Comentario de la STJUE de 24 de marzo de 2011, Comisión c. España (As. C-400/08))», op. cit., finaliza diciendo que “la ordenación del territorio, el urbanismo, la protección del medio ambiente se habían empleado torticeramente, para seguir interviniendo por razones económicas” y “hemos de preguntarnos si hoy con la nueva normativa catalana de equipamientos comerciales ocurre lo mismo que con anterioridad a la transposición de la DS, y la respuesta negativa no parece imponerse de forma rotunda”.

¹⁹⁵ BLAZQUEZ ALONSO, N., «El nuevo urbanismo comercial trazado por la Unión Europea» en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez. Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada*, 2011 (Disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3194/documento/art10.pdf?id=3339>): “Es preciso tener en cuenta que estas razones imperiosas de interés general no están expresamente mencionadas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y tienen un origen exclusivamente jurisprudencial. Por tanto, a la hora de realizar una ponderación, para resolver el conflicto entre la libertad de establecimiento (esta sí reconocida en el Tratado) y los intereses públicos de índole

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Como conclusión final de este primer capítulo, cabe sostener que la falta de competencias expresas en el campo de la ordenación del territorio y el urbanismo no ha impedido que el Derecho comunitario conquistara poco a poco partes del espacio normativo en ese campo, mediante el empleo de títulos colaterales como el medio ambiente o el principio de cohesión territorial; aunque más a través de documentos programáticos o indicativos de *soft law* que desde la iniciativa normativa. En último término, toda la actividad urbanística de una u otra forma está sometida al cumplimiento del Derecho comunitario, que se muestra coherente con un determinado patrón de ordenación territorial y de medio ambiente urbano, que determina que los usos del suelo procuren la realización de una ciudad compacta. Por otra parte, la exclusión en términos literales del urbanismo entre las materias reguladas por la Directiva de Servicios ha podido ser vislumbrada como la pérdida de una relevante oportunidad para construir un urbanismo supranacional europeo, pero al mismo tiempo ya se ha demostrado como las razones imperiosas de interés general vinculadas a la protección del modelo de ciudad compacta, caso de ser medidas suficientemente justificadas y proporcionales, pueden prevalecer sobre las libertades económicas comunitarias y condicionar la ejecución urbanística.

El futuro del urbanismo español pasa por los derroteros marcados por la Unión Europea, las cuales han tenido reflejo positivo expreso a través de la nueva Ley del Suelo estatal y de las leyes urbanísticas autonómicas, e incluso de las leyes sectoriales - el ámbito comercial constituye el mejor ejemplo- postulando el mismo modelo uniforme de ciudad compacta. En el segundo capítulo se verificará que este modelo se impone por ser el modelo que mejor cumple las determinaciones de los preceptos constitucionales con vocación urbanística y medioambiental. La seguridad jurídica sólo se garantizará si, en la práctica, el órgano encargado de la planificación urbanística ejercita su margen de discrecionalidad en términos de desarrollo sostenible urbano.

territorial, urbanística o ambiental, el derecho de libre establecimiento debería gozar de cierta prioridad. De ahí que esas razones imperiosas de interés general deberán existir y tener un fundamento objetivo relativo al caso concreto, siendo proporcionado a la entidad o trascendencia objetiva de la injerencia en la libertad afectada”.

2. DETERMINACIONES SUSTANTIVAS EN LA REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO: EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CIUDAD COMPACTA

2.1. Determinaciones constitucionales: el principio de desarrollo sostenible y la calidad de vida de las personas

En virtud de todo lo expuesto hasta ahora, desde finales del siglo XX, variados textos comunitarios apuntaban a la posible formación de un urbanismo supranacional europeo caracterizado por la idea del desarrollo sostenible¹⁹⁶. Este modelo europeo de desarrollo sostenible que se concreta en una apuesta por el medio ambiente urbano y la ciudad compacta -con usos múltiples y alta densidad, que disminuye los desplazamientos y evita el consumo indiscriminado del suelo-, tiene pleno encaje en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española, los cuales proclaman una serie de valores o bienes jurídicos directa o indirectamente referidos al principio de desarrollo sostenible. Estos tres preceptos constitucionales relativos a la protección del medio ambiente¹⁹⁷, el derecho a la vivienda¹⁹⁸ y la tutela del patrimonio cultural¹⁹⁹ conforman

¹⁹⁶ El principio de desarrollo sostenible fue definido en el *Informe Brundtland* -Informe socio-económico con el título *Nuestro Futuro Común* elaborado por distintas naciones en 1987 para la Asamblea de las Naciones Unidas, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland- como aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Este principio se ha ido recogiendo en numerosas disposiciones legales de Derecho positivo. A modo de ejemplo, entre las disposiciones legales autonómicas generales en materia de medio ambiente puede hacerse mención a la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco. En su art. 2 recoge al pie de la letra la definición del principio acuñado en el *Informe Brundtland* al disponer que tiene entre sus fines «(a) Garantizar un desarrollo sostenible que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

¹⁹⁷ «Artículo 45.

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

¹⁹⁸ «Artículo 47.

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

¹⁹⁹ «Artículo 46.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

el orden constitucional medioambiental. De estos mandatos se desprenden los principales objetivos constitucionales de la regularización y utilización del uso del suelo, los cuales se hallan interconectados entre sí: cumplimiento del interés general partiendo de la función social del derecho de propiedad; hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; y un uso racional del suelo para garantizar el derecho al medio ambiente.

El estudio de estos principios rectores de la política social y económica lleva a la conclusión de que a pesar de que no ostentan el carácter de derechos fundamentales, se podrían considerar principios rectores cualificados, no sólo por su vinculación con otros derechos fundamentales²⁰⁰, sino también porque confluyen en el principio de desarrollo sostenible²⁰¹, que a su vez se convierte en un principio jurídico constitucional²⁰².

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

²⁰⁰ El medio ambiente se configura como un principio o valor informador del ordenamiento jurídico pero no como un derecho fundamental invocable por la vía de amparo constitucional. El Tribunal Constitucional le ha negado expresamente la calificación de derecho fundamental al medio ambiente (STC 199/1996, de 3 de diciembre, FJ. 2), limitándose a constatar su carácter de principio rector. No obstante, a la luz del influjo de la jurisprudencia de otros tribunales se han abierto las vías de su mayor tutela judicial.

En efecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) vincula la protección del medio ambiente con el derecho fundamental a la vida privada, familiar y del domicilio declarada en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Se considera que también las agresiones medioambientales como ruidos (Caso Powell y Rayner contra Reino Unido de 21 de febrero de 1990 por el ruido de los aviones del aeropuerto de Heathrow; Caso Hatton con sentencia de 2 de octubre de 2001 sobre planes de vuelos nocturnos en el aeropuerto de Heathrow; o el Caso Moreno Gómez con sentencia de 16 de noviembre de 2004 porque el Ayuntamiento de Valencia no veló por el cumplimiento de la ordenanza sobre ruido y vibraciones por parte de bares y discotecas), emisiones (Caso López Ostra con sentencia de 9 de diciembre de 1994), olores (Caso Surugiu contra Rumania por vertidos de estiércol frente al domicilio) o emanaciones tóxicas de una mina (Caso Dubetska y otros contra Ucrania, Sentencia del TEDH 10 de febrero de 2011) resultan injerencias de las autoridades públicas en el ejercicio del derecho a la vida privada o del domicilio.

Sin embargo, esta jurisprudencia del TEDH en materia de protección de la intimidad frente al ruido no ha servido para que el Tribunal Constitucional convierta en lesión de un derecho fundamental la agresión de la calidad de vida ambiental (Sin perjuicio de que por ejemplo en las SSTC 119/2001, de 29 de mayo, y 150/2011, de 29 de septiembre, se comience a asumir la jurisprudencia ambiental del TEDH como criterio de interpretación e inserte el medio urbano en el concepto de medio ambiente del artículo 45 CE). En cambio, el Tribunal Supremo ha acogido mejor la doctrina del TEDH y en la jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo español se ha producido una evidente toma de posición a favor de la efectividad del derecho a un medio ambiente adecuado con diversas sentencias sobre la vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad domiciliaria como consecuencia de ruidos que condenan la inactividad de la Administración: SSTS de 20 de marzo de 2006 (RJ 2006/5050), de 12 de marzo de 2007 (recurso de casación 340/2003), de 12 de noviembre de 2007 (RJ 2007/8394), de 26 de noviembre de 2007 (RJ 2007/8552), de 2 de junio de 2008 (recurso de casación 10130/2003) o de 13 de octubre de 2008 (recurso de casación 1553/2006).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El bloque constitucional ambiental mantiene una relación dialéctica con los preceptos integrantes del orden constitucional económico²⁰³. Al igual que ocurría en la esfera comunitaria entre las razones imperiosas de interés general de protección del modelo de medio ambiente urbano y las libertades económicas comunitarias, cuando estallan los conflictos entre los intereses ambientales y los vinculados al desarrollo económico, habrá que encontrar un punto de equilibrio entre ambos. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestarse en algunas de sus sentencias en relación con la ponderación de ambos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos - la protección del medio ambiente *versus* el desarrollo económico- y ha subrayado la necesidad de compatibilizar y armonizar el desarrollo con el medio ambiente. En los supuestos de incompatibilidad, la doctrina del TC se ha pronunciado a favor de una ponderación en el caso concreto de los dos intereses en juego mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, con el que se trata de evaluar la relación entre las

Asimismo, el derecho a la vivienda del art. 47 CE también se ha conectado con otros derechos constitucionales para tener la máxima protección judicial. Por ejemplo, a nivel constitucional, el acoso inmobiliario puede llegar a suponer una vulneración de la dignidad de la persona (art. 10 CE) y a la integridad física y moral (art. 15 CE).

²⁰¹ En estos términos se manifiesta la Exposición de Motivos de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: «Esta trayectoria ha de culminar, por lo tanto, con esta ley, que fijará una regulación integral de la actividad administrativa en materia de urbanismo. Es importante remarcar que esta actividad, como función pública que es, se configura en el marco de lo que denominamos bloque normativo ambiental, constituido por los derechos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, de una vivienda digna y del patrimonio histórico, cultural y artístico. Claramente ligado a este importante conjunto de derechos, pero ampliando su horizonte para no comprometer la capacidad de las generaciones futuras, hay que situar el principio de desarrollo sostenible, el cual asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad para enfrentarse a las necesidades del futuro. Este principio ha de constituir el eje estructural de la política territorial y ha de informar al resto de políticas públicas que incidan en el uso del territorio o de otros recursos naturales».

²⁰² BUSTILLO BOLADO, R.O. en «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M^aF. (Dir.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2014, pág. 42, concluye: “*puede defenderse que “el desarrollo sostenible”, concepto creado en el ámbito de la ONU e impulsado por textos positivos comunitarios y estatales, ha acabado por vía jurisprudencial configurándose no ya sólo como un mero concepto o principio jurídico, sino como un verdadero principio constitucional al amparo del art. 45 CE*”.

²⁰³ Los cuales consagran la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE), la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40 CE), el deber de los poderes públicos de atender a la modernización y al desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía (art. 130 CE), y la planificación por el Estado, mediante ley, de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131 CE).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

medidas adoptadas y el fin perseguido para verificar si las primeras resultan proporcionadas de acuerdo con las circunstancias concurrentes²⁰⁴.

Pues bien, a la par de su consideración como concepto nuclear del Derecho ambiental de nuestro tiempo, paulatinamente se da entrada a la aplicación del principio de desarrollo sostenible como punto de equilibrio de este enfrentamiento –a modo de juez y parte-²⁰⁵. LOZANO CUTANDA señala que la problemática ambiental moderna radica precisamente en la tensión medio ambiente-desarrollo económico, y dicha tensión o relación dialéctica debe superarse a través del concepto de desarrollo sostenible²⁰⁶.

²⁰⁴ Lo que hace decantar la balanza de la prevalencia según el caso a favor de un valor u otro. En tal sentido, se trae a colación dos sentencias históricas. En la STC 64/1982, de 4 de noviembre (recurso contra la Ley catalana de Protección de Espacios Naturales), donde se plantea el conflicto entre la explotación de las minas y la protección de los espacios naturales, se recogió la idea del equilibrio entre protección de los elementos ambientales y del desarrollo económico como contenido esencial del medio ambiente constitucionalmente protegido. El Tribunal, si bien establece el criterio del punto de equilibrio, termina entendiendo que en el juicio de equilibrio y de ponderación debe primar la disposición de toda la riqueza al desarrollo y a su explotación económica. Por contra, en la STC 170/1989 de 19 de octubre, sobre la Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, de Creación del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, pondera también los bienes jurídicos medio ambiente y desarrollo económico en relación “*a la prohibición general de actividades extractivas en las zonas de reserva natural, tanto integral como educativa*”, dando prioridad a la protección ambiental.

²⁰⁵ La jurisprudencia española determinará la función equilibradora del “desarrollo sostenible” por primera vez en la STSJ de Castilla y León (Burgos) núm. 344/2003, de 29 de noviembre (JUR 2004\85186), confirmada en vía de casación por la STS de 20 de diciembre de 2006 (RJ 2006\9853), en la que se explica que el desarrollo sostenible: “*pretende equilibrar el máximo de protección natural sin renunciar al mayor desarrollo posible, buscando proteger los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras a un desarrollo social y económico ordenado, esto es, consolidar un desarrollo socialmente deseable, económicamente viable y ecológicamente prudente*”.

En el mismo sentido, la STS 8813/2007, de 28 de diciembre de 2007 (recurso de casación 10843/2004) señala: “*Los poderes públicos no sólo están obligados a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico; sino también y antes, como es lógico, a poner fin o a paliar en lo posible aquellas situaciones ya existentes que claramente lo impidan, dificulten o menoscaben. Al mismo tiempo o por otro lado, obvio es también que para atender o satisfacer ese valor constitucional que es el progreso social y económico, habrá ocasiones en que se conciba como necesaria la ejecución de obras que sin embargo, de modo inevitable, han de incidir negativamente sobre otro valor del mismo rango, como es el de la obligada protección del medio ambiente. Ante tal colisión de valores constitucionalmente reconocidos, no cabe a priori hablar de una prevalencia necesaria de éste sobre aquél, o de aquél sobre éste. Lo que exigen los conocidos principios de utilización racional de todos los recursos naturales y de un desarrollo sostenible; lo que básicamente decantará la balanza de la conformidad o disconformidad a Derecho de las resoluciones administrativas que deciden acometer aquellas obras será, de un lado, la observancia, el cumplimiento de los mecanismos previstos por el legislador para introducir la variable ambiental en la toma de decisiones y, de otro, la racionalidad en la ponderación de los valores en conflicto y, por ende, en la opción final*”.

²⁰⁶ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, op. cit., 2003, pág. 79. La misma idea firmada por otros autores como TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., «El control judicial del urbanismo: el contencioso-administrativo (Comentario a la STS de 15 de marzo de 1993)» en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y ALONSO GARCÍA, *Administración y Justicia: un análisis*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En puridad, si bien es cierto que la expresión «desarrollo sostenible» no está en la Constitución de 1978, puede considerarse implícita en primer lugar en el contenido de su artículo 45, en particular en el mandato de utilización racional de los recursos naturales. La referencia al desarrollo sostenible aparece por primera vez en el panorama jurídico español en la STC 102/1995, de 26 de junio, cuando insiste en la necesidad de compatibilizar y armonizar desarrollo y medio ambiente para lograr un “*desarrollo sostenible, equilibrado y racional, que no olvida a las generaciones futuras*” (FJ. 4). En esta sentencia se intenta una aproximación al concepto de medio ambiente, poniendo de relieve su íntima conexión con la ordenación del territorio y urbanística y con la mejora de la calidad de vida de las personas, para la que es indispensable no sólo una adecuada protección de los recursos naturales, sino también de “*otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*” (FJ. 6). Se concibe así el medio ambiente como un concepto estructural en el que, de un lado, la protección del patrimonio cultural e histórico referido en el art. 46 CE formará parte de la protección del medio ambiente incluyendo también esta idea del desarrollo sostenible²⁰⁷ -lo que vincula indisolublemente los artículos 45 y 46 de la Constitución, por cuanto se impone una visión amplia del patrimonio cultural que integra el medioambiental y paralelamente una visión amplia del medio ambiente que integra el patrimonio cultural-. Y de otro lado, el concepto integra necesariamente el medio ambiente urbano²⁰⁸. En definitiva, la conexión medio ambiente-desarrollo sostenible se

jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández, Thomson Aranzadi Civitas, Madrid, 2012, págs. 2379-2405, quien resume todo lo expuesto: la reducción de la discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico ha dado un paso más con la potenciación de los principios de sostenibilidad ambiental que derivan inicialmente de los arts. 45, 46 y 47 CE y que recoge ahora la legislación del suelo estatal. Si bien es cierto que la aplicación de estos principios enfrenta dos valores constitucionalmente protegidos -el desarrollo económico y la protección ambiental-, debiendo resolverse el problema en cada caso (STC 102/95), no es menos cierto que da nuevos parámetros de control de la decisión administrativa a las propias autoridades administrativas superiores y al juez de lo contencioso.

²⁰⁷ A este respecto, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco en su art. 3 llega a decir que «el desarrollo sostenible procura a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico».

²⁰⁸ LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, op. cit., pág. 75, afirma que la inclusión de los elementos del entorno urbano “*en la concepción constitucional del medio ambiente resulta del carácter claramente antropocéntrico de su tutela, en cuanto dirigida, como declara el art. 45 de la CE, al “desarrollo de la persona” y a la protección y mejora de la “calidad de vida” del hombre,*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

explica en la mayor focalización en las personas por parte del desarrollo sostenible; en centrar el interés en la defensa del medio ambiente en cuanto entorno en el que se desarrolla la vida humana, incluido el urbano²⁰⁹.

Al igual que los citados artículos 45 y 46 CE, la lectura del art. 47 de la Constitución también conduce a la idea antropocéntrica de desarrollo sostenible. Al ordenar a los poderes públicos regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», significa que el planeamiento y todas las actuaciones que integran la actividad territorial y urbanística relacionadas con el bien suelo se han de realizar con motivación fundada en el interés general, a fin de evitar arbitrariedades o desviaciones de los fines públicos. De esta subordinación al interés general de la regulación de la utilización del suelo se extrae un mandato regulador expreso y específico para los poderes públicos, y que VAQUER CABALLERÍA²¹⁰ fija como fin primero y más inmediato, impedir la especulación y, el segundo, más mediato, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

En primer lugar, en su contexto de ejercicio antisocial o abusivo del derecho de propiedad, la Constitución llama a impedir la especulación del suelo a la vista de su singularidad como bien económico pero con una función social²¹¹. En segundo lugar,

lo que demanda la tutela de todo el marco o entorno de la vida humana y, muy principalmente, de aquél en el que la mayor parte de los hombres pasan su existencia”.

²⁰⁹ Para CUYÁS PALAZÓN, M^aM., en *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, 2007, pág. 134, la visión antropocéntrica del medio ambiente refleja la dimensión ambiental del desarrollo sostenible.

²¹⁰ Autor de una serie de interesantes artículos que repasan la introducción y manifestaciones del principio de desarrollo sostenible en la normativa estatal: «Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 581-609; «Constitución, Ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico» en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G. (Coords.), *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Iustel, Madrid, 2009; y «Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico» en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, nº 15, junio 2007.

²¹¹ Tradicionalmente el suelo ha sido concebido como un recurso económico y un bien patrimonial, en lugar de como recurso natural, pero igualmente debiera haberse ajustado al interés general (según el art. 128 CE, «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general»). VAQUER CABALLERÍA, M., en «Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico» en *Revista General de Derecho Administrativa*, op.cit., crítica duramente la especulación con el suelo: “Y es que el suelo es el bien inmueble por naturaleza: salvo mediante obras costosísimas, no puede ser desplazado, lo que inevitablemente aboca al localismo de sus mercados: la oferta no puede desplazarse allí donde se produce la demanda y ésta es asimismo

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

este interés general al que se subordina la regulación y utilización del suelo tiene otros fines mediatos y últimos. En una interpretación literal, esta finalidad última de interés general al servicio del cual debiera haber existido una política antiespeculativa reside en el mismo artículo 47, y se identifica con hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. No obstante, hay que acoger una concepción o dimensión amplia de la vivienda como *hábitat*²¹². El disfrute de una vivienda digna y adecuada no puede aislarse del disfrute de un medio ambiente adecuado, ya que la vivienda deberá estar rodeada de unas condiciones ambientales externas adecuadas. Precisamente esta es la razón por la cual el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara en multitud de sentencias que el derecho al respeto al domicilio no es sólo el derecho a un simple espacio físico, sino también el derecho a disfrutar de dicho espacio conectado a la dignidad de la persona humana²¹³.

Para ir uniendo este art. 47 CE con los arts. 45 y 46 CE, el derecho a una vivienda digna queda vacía si no se construye sobre la base de un uso racional de los recursos naturales -como el territorio y el suelo- y de los recursos culturales -como el patrimonio urbano y el arquitectónico-. Dicho de otro modo, las viviendas integran un medio o entorno más amplio, el medio ambiente del que tenemos asimismo derecho a disfrutar (art. 45.1), y del que forman parte tanto el medio natural (art. 45.2), del que el suelo es uno de los recursos por excelencia, como también el medio artificial, esto es, la ciudad; y en ambos, pero sobre todo en la ciudad, se encuentran los bienes culturales que constituyen un patrimonio colectivo (art. 46).

eminente local (sobre todo si hablamos de demanda de vivienda). A esta fragmentación espacial se une su lenta maduración temporal: la transformación urbanística del suelo –desde la finca rústica al solar urbano- requiere de obras e infraestructuras complejas, que tardan años en ser provistas en el mejor de los casos. El resultado es claro: la especulación con el suelo, lejos de corregir los ciclos, contribuye a exacerbarlos. En tercer lugar, hay que tener presente que los mercados de suelo tienen fortísimas externalidades, tanto ambientales como sociales, a las que se hará referencia más adelante. Baste aquí recordar que el suelo es un recurso necesario para promover la efectividad del derecho constitucional a la vivienda y que éste es un bien de primera necesidad. De ahí el mandato regulador al servicio del interés general contenido en el artículo 47, que es una afirmación implícita de la ordenación territorial y urbanística como una función pública”.

²¹² El mismo VAQUER CABALLERÍA, *Ibid.*, advierte que el bien constitucionalmente protegido no es la vivienda como bien de inversión económica sino como bien de uso, en particular para residencia habitual.

²¹³ Véase al respecto la nota a pie de página nº 200.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por tanto, el fin más mediato de la regulación de la utilización del suelo debe estar siempre relacionado con el ser humano, con su espacio vital²¹⁴. En este sentido, el interés general perseguido por la regulación de la utilización del suelo se relaciona con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado referido en el art. 45 CE. De la lectura de este artículo se desprende una visión antropocéntrica del medio ambiente –es decir, el medio ambiente se protege para el hombre en función del hombre-, y que se ha identificado como desarrollo sostenible, ya que se establece, en el primer apartado, que el medio ambiente ha de ser adecuado para el desarrollo de la persona, y en el segundo apartado, que la utilización racional de los recursos naturales tiene como uno de sus fines o funciones la protección y mejora de la calidad de vida de las personas²¹⁵. En otras palabras, la protección de los elementos medioambientales contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas²¹⁶.

En definitiva, el bloque normativo constitucional compuesto por los arts. 45 a 47 CE condiciona directamente la acción pública en materia de suelo con el objetivo final puesto en la calidad de vida de todos los ciudadanos. El interés general, yendo mucho más allá de una simple oposición al interés privado especulativo y entendiendo el

²¹⁴ PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Iustel, Madrid, 2009, presentan su particular concepción antropocéntrica del espacio como ámbito de acción o vida social: “*es decir, dimensión de la convivencia ordenada sobre el territorio (...) es decir, la organización del territorio y el espacio más adecuada para la efectividad y plenitud en la vida individual y colectiva de los valores de la libertad, igualdad y participación política, económica, cultural y social en que se resume, en definitiva, el orden sustantivo constitucional*” (pág. 111). “*El destinatario primario de la ordenación territorial y urbanística no es ya, como era hasta ahora, el propietario del suelo, por el hecho de estar en sus manos, en principio, el recurso natural con el que ha de operar la ordenación territorial y urbanística; es ante todo el ciudadano, por y desde la posición fundamental que le asegura en el orden sostenido por la norma fundamental el artículo 10.1 de ésta*” (pág. 101).

²¹⁵ Ya en el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas -norma preconstitucional que introduce por primera vez el término “medio ambiente” en la legislación española-, en el art. 3, al definir las actividades molestas, insalubres y peligrosas revela que el objeto que se protege ante estas actividades son los bienes, las personas y su medio.

²¹⁶ La ya aludida y pionera STC 64/1982, de 4 de noviembre, en el FJ. 2 ponía de manifiesto esta relación entre medio ambiente y calidad de vida: “*El art. 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la “utilización racional” de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

derecho a la vivienda en sentido amplio²¹⁷, tendrá como termómetro de medición la exigencia de hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible, y sobre todo en el entorno urbano, ese desarrollo sostenible tiene que estar relacionado con la satisfacción de las necesidades de calidad de vida humana. El interés general que el constituyente ordena perseguir en la regulación del suelo y la acción urbanística de los entes públicos es presupuesto de un medio ambiente –natural y urbano- adecuado al desarrollo de la persona y procuradora de su calidad de vida²¹⁸. La persona tiene “derecho a la ciudad”²¹⁹, pero a una ciudad cuyos elementos se adapten a sus necesidades. Por tanto, el medio ambiente urbano debe ser objeto de la ordenación urbanística en aras a conseguir su utilización racional y calidad como forma de lograr al mismo tiempo la calidad de vida de los ciudadanos²²⁰.

Se culmina en este punto la inexorable vinculación entre el desarrollo sostenible y la calidad de vida humana a partir de los preceptos constitucionales. Además, se puede ir avanzando uno de los objetos de análisis posterior en este trabajo: el papel de las dotaciones urbanísticas como elementos fundamentales para dotar a la ciudad de calidad de vida²²¹. La calidad de vida humana depende de la calidad del medio ambiente, de

²¹⁷ En contra de una interpretación limitada del interés general de la regulación de los usos del suelo unido al derecho a la vivienda exclusivamente, hay que traer a colación el último inciso del art. 3.4 del TRLRS 2015 (anterior art. 2.4 del TRLS 2008), que se refiere al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. En él se dice que «el suelo vinculado a uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». ¿Significaría esto que el principio constitucional de hacer efectivo el derecho a la vivienda corresponde solamente a los suelos residenciales, sin especificar en ninguna parte qué finalidad de interés general corresponde al resto de los suelos vinculados a otros usos?

²¹⁸ PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, op. cit., pág. 120.

²¹⁹ Derecho a la ciudad teorizado por primera vez por el sociólogo HENRI LEFEVBRE en su ya clásica obra *Le Droit à la ville (El derecho a la ciudad)*, Península, Barcelona, 1969).

²²⁰ LEÓN JIMÉNEZ, F., «Dimensiones del concepto constitucional de calidad de vida: especial referencia a la ambiental», en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2008.

²²¹ La importancia de las dotaciones se denota en el propio *Informe Brundtland*, donde se postula una política pública de intervención orientada a la mayor eficiencia en la utilización de los recursos limitados para proveer viviendas a las clases más desfavorecidas, basada en siete prioridades, entre las que se cita, la urbanización de las zonas residenciales con infraestructuras y servicios adecuados y planificar la expansión de la ciudad previendo que los nuevos suelos urbanizables para viviendas dispondrán de parques y espacios recreativos:

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

manera que no hay calidad de vida sin cuidado del entorno natural y urbano, y a su vez, los equipamientos, espacios libres y zonas verdes constituyen factores de calidad en la vida de las ciudades, estando su utilización y aprovechamiento subordinados y orientados al interés general y debiendo de diseñarse de forma proporcional a las necesidades de los ciudadanos²²².

2.2. Transposición del modelo de medio ambiente urbano en España

La incardinación de la regulación de los usos del suelo dentro de lo que se califica como la “Constitución Ambiental”, considerando que el suelo deberá usarse racionalmente bajo el prisma de la sostenibilidad –y con el fin mediato de la calidad de vida humana-, debería inspirar la legislación positiva, de acuerdo con el mandato del artículo 53.3 de la propia Constitución. No obstante, la doctrina coincide en que hasta la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, dichos preceptos constitucionales no habían sido desarrollados por las leyes estatales del suelo. En efecto, la concepción del urbanismo sostenible trazada por la Constitución y en los términos expresados por la comunidad internacional no se recepciona en el ordenamiento jurídico estatal hasta la Ley estatal de Suelo de 2007 -derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido (TRLS 2008), y éste derogado a su vez por 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 (TRLRSR

“Government intervention must be reoriented so that limited resources are put to maximum effect in improving housing conditions for the poor. The options for intervention are many (see Box 9-3), but governments should be guided by these seven priorities:

- *provide legal tenure to those living in 'illegal' settlements, with secure titles and basic services provided by public authorities;*
- *ensure that the land and other resources people need to build or improve their housing are available;*
- *supply existing and new housing areas with infrastructure and services;*
- *set up neighbourhood offices to provide advice and technical assistance on how housing can be built better and cheaper, and on how health and hygiene can be improved;*
- *plan and guide the city's physical expansion to anticipate and encompass needed land for new housing, agricultural land, parks, and children's play areas;*
- *consider how public intervention could improve conditions for tenants and those living in cheap rooming or boarding-houses; and*
- *change housing finance systems to make cheap loans available to lower-income and community groups”.*

²²² RUIZ CHECA, A., «Dotaciones públicas, espacios libres y zonas verdes como factor de calidad de la ciudad», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, Quincena del 30 mar. al 14 abr. 2011.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

2015)²²³ - en la que los principios de sostenibilidad y prevención ambiental tienen un carácter transversal²²⁴. En cualquier caso, debe señalarse que la mayoría de leyes autonómicas ya se habían adelantado al legislador estatal y en mayor o menor medida ya habían incorporado en sus textos legales las exigencias del principio de desarrollo sostenible, en algunos casos con contenidos normativos muy limitados, pero en otros le habían atribuido la naturaleza de principio rector o fin de la actividad urbanística²²⁵.

En general, la sostenibilidad territorial y urbana resulta una imposición directa de la Constitución, desarrollada por primera vez de forma básica en la nueva ley estatal del suelo, dando carta de naturaleza legal general en el ámbito del Derecho urbanístico español al principio de desarrollo sostenible como director de las políticas públicas del suelo, si bien, por efecto de la distribución constitucional de competencias en materia urbanística, la mayoría de las previsiones habrán de concretarse a través de la normativa

²²³ La Disposición final 2ª de la Ley 8/2007 delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio y, como consecuencia de esta delegación legislativa, el Gobierno aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo, mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 2 de junio, que derogó la Ley 8/2007 y el Real Decreto Legislativo 1/1992. Con posterioridad, el propio TRLS 2008 ha sido también objeto de modificaciones. En efecto, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales para el año 2009, modificó, en su Disposición final 16ª, el número 1 de la Disposición adicional 7ª del TRLS 2008. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, modificó, en su art. 10.1 y 2, el número 2 de la Disposición Transitoria 3ª y la Disposición Adicional 7ª. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de 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, modifica en su art. 24, el art. 20 y en su art. 25 (números 1 a 3), los arts. 51, 53.1 y 2, añadiendo un nuevo número, el 6, al art. 17. El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y funcionarial para la corrección del déficit público, también modificó, en su Disposición Final 9ª, el número 2 de la Disposición Transitoria 3ª. Finalmente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, llevó a cabo una extensa revisión de la legislación del suelo, alterando, en concreto, los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, y la Disposición Adicional 3ª y la Disposición Final 1ª del TRLS 2008. En virtud de delegación al Gobierno, todos los textos modificados se han refundido por el citado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

²²⁴ En realidad, el principio de desarrollo sostenible estaría contemplado en el ordenamiento jurídico español desde el momento en que España se adhiere a las declaraciones y documentos de *soft law* y ratifica tratados y convenios internacionales en materia de medio ambiente. Al ser publicados en el Boletín Oficial del Estado, estos últimos se convierten en norma jurídica del ordenamiento español (Por ejemplo, en el caso del Protocolo de Kioto, el instrumento de ratificación y texto completo del Protocolo en Anexo, se publicaron en el BOE núm. 33 de 8 de febrero de 2005).

²²⁵ Vid. una buena exposición sobre la recepción del desarrollo sostenible en el urbanismo de las Comunidades Autónomas en BERMUDEZ PALOMAR, V., «Urbanismo sostenible y suelo rústico», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, págs. 147-161.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de las Comunidades Autónomas²²⁶. La recomposición de un panorama caracterizado por el sesgo socio-económico de la anterior ley estatal y por ende, contrario al mandato constitucional de lograr impedir la especulación y facilitar la vivienda, pasa por un nuevo equilibrio entre el orden económico, social y ambiental en la determinación del interés general a que debe estar subordinada la utilización del suelo por imperativo constitucional. Mediante la recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la legislación estatal se pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo²²⁷.

²²⁶ A día de hoy, las leyes autonómicas principales vigentes en materia de urbanismo son las siguientes: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias; La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears; Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias; Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña; Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura; Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia; Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra; Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; y Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

²²⁷ En este contexto, la Administración Central ha creado diversos portales accesibles en Internet para el conocimiento e intercambio de documentos y experiencias relacionadas con el medio ambiente urbano y el desarrollo de ciudades más sostenibles. Algunos de los más destacados son:

- El portal del conocimiento ECOURBANO (www.ecourbano.es).
- El portal de la Red Europea de Conocimiento Urbano EUKN (www.eukn.org/espana).
- El portal del Observatorio de Medio Ambiente Urbano (OMAU) (www.omaumalaga.com).
- El Sistema de Información Urbana (SIU) del Ministerio de Fomento. (<http://siu.vivienda.es/siu/login/portalsiu.aspx?lang=es-ES#>).
- La Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible, CF + S (<http://habitat.aq.upm.es>).
- El portal de URBAN-NET (www.urban-net.org).
- El portal del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE) (www.sostenibilidad-es.org).
- La Plataforma de Sostenibilidad Urbana y Territorial. (<http://www.sostenibilidades.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/plataformas/urbana/>).
- La Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) (www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/IDE).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Los últimos años del *boom* del sector inmobiliario en España con un desaforado ritmo de urbanización y edificación se habían caracterizado por un urbanismo irracional insostenible y repleto de lesiones al medio ambiente, y entre sus consecuencias se encontraba la ruptura del modelo de ciudad compacta y continua, a favor de la generalización de un modelo de desarrollo urbano disperso, fragmentado y desequilibrado²²⁸. Las propias instituciones comunitarias, o al menos el Parlamento Europeo y la Comisión, venían cuestionado de forma severa la política urbanística de desarrollismo intenso de España en tiempos de bonanza económica, en especial, los excesos de algunas Comunidades Autónomas del litoral mediterráneo como la Valenciana.

Por lo que respecta al trabajo del Parlamento Europeo, tras la recepción de múltiples denuncias (unas 15.000 denuncias), iniciadas por ciudadanos europeos residentes en España, a través del procedimiento del derecho de petición ante el Parlamento Europeo previsto en el art. 21 del TCE (actual art. 24 TFUE), en virtud de lo dispuesto en el art. 194 TCE (actual art. 227 TFUE), se redactaron varios informes del Parlamento Europeo:

1- Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, sobre *Las alegaciones de aplicación abusiva de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) y sus repercusiones para los ciudadanos europeos*, que se convertirá en la Resolución del Pleno del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, y más conocido como *INFORME FOURTOU*²²⁹.

²²⁸ ALONSO IBÁÑEZ, M^a.R., «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 255-270.

²²⁹ GONZÁLEZ ALONSO, A., resume perfectamente el contenido de este informe en «Normativa comunitaria y actuaciones de la Unión Europea de vigilancia y control del urbanismo español tras el informe Fourtou de 2005» en *RDUMA*, núm. 248, febrero 2009, págs. 13-52: “*La Eurocámara achacaba a la normativa urbanística valenciana expropiaciones "leoninas", tasaciones extremadamente bajas, falta de transparencia en los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, reservas sobre la actuación de los agentes urbanizadores, medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos, información insuficiente a los propietarios de los terrenos (con plazos para realizar impugnaciones y alegaciones muy breves) y falta de definiciones claras de los conceptos de interés público y compensación adecuada. El informe Fourtou llega a mencionar en varias ocasiones las palabras "corrupción", "desviaciones en la aplicación de la ley", "abusos" y "deficiencias de la ley y de su aplicación", términos de gran significación cuando son empleados por una institución como el Parlamento Europeo.*”

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

2- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones²³⁰.

3- Informe de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo de 10 de diciembre de 2008, sobre *Impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario con fundamento en determinadas peticiones recibidas*, que se convertirá en la Resolución del Pleno del Parlamento Europeo de 26 de marzo de 2009, y más conocido como *INFORME AUKEN*. Con carácter general, las peticiones de los movimientos ciudadanos, bien individualmente o mediante la constitución de asociaciones exponían quejas por la destrucción del medio ambiente y los excesos urbanísticos cometidos por las autoridades autonómicas y locales, denunciando la lesión

Por todo ello, el informe Fourtou realizó algunas recomendaciones a los poderes públicos españoles: en primer lugar, insta a que las futuras normas de expropiación respeten, en el fondo y en la forma, los derechos de los propietarios; en segundo lugar, que los proyectos de urbanismo integren los conceptos de desarrollo sostenible, el medio ambiente y la ecología; en tercer lugar, que se defina con claridad el concepto de interés público en materia expropiatoria; en cuarto lugar, que se establezcan criterios obligatorios para el cálculo de las indemnizaciones en casos de expropiación; en quinto lugar, que se revisen en profundidad las bases de selección del agente urbanizador así como del procedimiento de adjudicación de contratos al urbanizador seleccionado, en aras de la transparencia; en sexto lugar, que se garantice el derecho de información de todo propietario afectado por un plan de urbanización en todas sus fases y aspectos que puedan afectar a su derecho de propiedad y a sus derechos fundamentales; en séptimo lugar, que se garantice que los planes de desarrollo y urbanización que puedan tener un impacto ambiental se sujeten a una evaluación estratégica de impacto ambiental de conformidad con la Directiva 2001/42/CE; en octavo lugar, que se garantice que los desarrollos urbanísticos sean compatibles con los requisitos que establece la Directiva 2000/60/CE en lo que se refiere a la prudencia en el uso y a la protección de los recursos hídricos; en noveno lugar, y referido específicamente a los casos denunciados en la Comunidad Valenciana, que se acuerde una moratoria en la aprobación de nuevos proyectos y planes de desarrollo urbanístico en suelo no urbanizable mientras no se aprobase la nueva normativa autonómica de urbanismo, y que se inicie un procedimiento de corrección e indemnización de las injusticias cometidas. La presión comunitaria no tuvo repercusión en dichos momentos de desarrollo de la "cultura del ladrillo", y sólo la crisis del sector financiero e inmobiliario paralizaron el desarrollo".

²³⁰ En este segundo informe, el Parlamento Europeo volvió a condenar los abusos urbanísticos que se cometían en algunos lugares de España, con especial referencia a la Comunidad Valenciana, mediante una resolución en la que se lamenta que "los abusos de los que dan cuenta en el informe sobre la visita de parlamentarios a España en marzo se hayan extendido a varias regiones españolas, especialmente a la Comunitat Valenciana". El nuevo pronunciamiento del Europarlamento condenó enérgicamente los macroproyectos de urbanización emprendidos por empresas constructoras y promotores inmobiliarios, su insostenibilidad ambiental y su impacto en la identidad histórica y cultural de las zonas afectadas; se puso en tela de juicio los métodos de selección de los promotores y agentes urbanizadores; y se instaba a España a que reconociese el derecho de las personas a su propiedad adquirida legalmente.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de sus derechos de la propiedad frente a una regulación jurídica a la que imputan vulnerar la Constitución y el Derecho comunitario²³¹.

En cuanto a la significación de estos informes parlamentarios canalizados a través de la Comisión de Peticiones, estos documentos tienen más que nada un marcado carácter político. Son una vía de investigación para determinar hechos y efectuar valoraciones políticas en orden al cumplimiento del Derecho comunitario y al respeto de los derechos de los ciudadanos europeos. Si bien es cierto que no eran vinculantes, ni obligaban jurídicamente a ninguna de las partes, parece que no puede despreciarse su alcance ejemplarizante y mediático. Incluso el Parlamento Europeo terminaba con la advertencia de emplear la competencia presupuestaria y de interrumpir la provisión de fondos estructurales, sobre todo, a la vista de la participación de fondos comunitarios en algunas de las actuaciones urbanísticas a las que alcanzaban las censuras²³². De esta forma, lo cierto es que estos informes parlamentarios tan negativos terminaron teniendo su repercusión indirecta forzando a realizar reformas legislativas en nuestro Derecho urbanístico²³³.

Por su parte, la Comisión Europea hubiera deseado disponer de medios para hacer frente a la perversión de la noción de interés público con la entrada de intereses

²³¹ En estas resoluciones del Parlamento, queda latente el rechazo a la figura del agente urbanizador y un convencimiento de que en los procesos de aprobación de los Programas de Actuación Integrada (PAI) y selección del agente urbanizador, la legislación valenciana no respeta el Derecho comunitario de contratación pública, llegando el informe Euken a proponer la derogación de la figura del agente urbanizador por los efectos depredadores que puede tener la libertad empresarial.

²³² Ya en el *Informe Fourtou* se aludía a la “*vigilancia con respecto a los eventuales casos de apropiación indebida de fondos públicos*”, mientras que el *Informe Auken* llega a amenazar a España con la aplicación de los artículos 91 y 92 del Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión que permiten, respectivamente, interrumpir la provisión de fondos estructurales, y suspender dicha dotación a un Estado miembro o una región implicada, además de estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE.

²³³ En este sentido, DIEZ SÁNCHEZ, J.J. en «Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)» en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2011-I, págs. 13-73, sostiene que las últimas reformas normativas tanto de la ley de suelo como de la legislación de ordenación del territorio y urbanística de la Comunidad Valenciana se deben a esta presión comunitaria.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

privados, los mecanismos especulativos y el incremento de la corrupción en las Administraciones públicas que facilitaba la normativa española, pero, ante la falta de competencia expresa en materia de urbanismo, se ha fijado en títulos propios donde sí tiene competencias, en especial, en la sujeción al Derecho de la contratación pública de la iniciativa privada para ejecutar el planeamiento, y muy en particular revisando la naturaleza jurídica de la ejecución urbanística a través del agente urbanizador. Aunque de momento parece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha optado por no extender los tentáculos comunitarios sobre el sistema de ejecución privada español²³⁴.

Según consta en su Exposición de Motivos, la nueva ley estatal propone un modelo urbanístico de ciudad compacta acorde con el acervo de las últimas evoluciones

²³⁴ A pesar de que en los informes del Parlamento Europeo se denunciaban cuestiones relativas al derecho de propiedad del suelo y cuestiones medioambientales, el segundo plano de la garantía de la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública se hace llegar ante el Tribunal de Justicia. En el *Asunto C-306/08*, la Comisión Europea demandó a España ante el TJCE al entender que en la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada (PAI) establecidos por las leyes valencianas de 15 de noviembre de 1994 Reguladora de la Actividad Urbanística, y de 30 de diciembre de 2005 Urbanística Valenciana, el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 93/37/CEE y 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras. La Comisión mantiene que diversos aspectos del procedimiento de adjudicación y aprobación de los PAI en gestión indirecta son contrarios a diversos artículos de las citadas directivas, por ser esos contratos «contratos públicos de obras», tanto por ser onerosos como por su objeto -una obra de urbanización-. Ya las sentencias anteriores del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea habían afirmado la aplicación de la normativa de contratación pública en la adjudicación de todas las obras de urbanización. Con carácter general se consideraba que las obras de urbanización se deben de regir por las normas de la contratación de obra pública a los efectos de la selección de contratistas, siempre que el importe del contrato supere lo establecido en el umbral comunitario. Ahora, en el *Asunto C-306/08*, el Tribunal debía analizar y resolver si la relación entre el agente urbanizador -empresario privado bien propietario o no de terreno- y la Administración adjudicadora del PAI constituye, conforme a las Directivas 93/37 y 2004/18, un contrato público cuyo objeto principal es la ejecución de obras públicas de infraestructura y urbanización. En las conclusiones del Abogado General Niilo Jääskinen se analiza el tratamiento de las medidas de desarrollo urbanístico en el ámbito de aplicación de las normas sobre contratos públicos y se sitúa en la línea de limitar el campo de aplicación de estas directivas respecto a los supuestos de gestión urbanística. Pues bien, finalmente la Sentencia del TJUE de 26 de mayo de 2011 desestima el recurso interpuesto contra la legislación urbanística valenciana respecto al supuesto incumplimiento de las directivas comunitarias sobre contratación pública. El Tribunal considera que el alcance de la función del agente urbanizador, la gestión urbanística (el contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de una actuación integrada en gestión indirecta) es más amplio que la mera ejecución de obras, y tiene, en cambio, un carácter principal la actividad de servicios, por lo que no es de aplicable la normativa relativa a la contratación pública de obras en la selección y adjudicación del agente urbanizador. Es decir, no se ha demostrado que las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes (obras de urbanización) constituyan el objeto principal del contrato entre urbanizador y Administración en el marco del PAI, pues el urbanizador desarrolla otras actividades que no pueden calificarse de «obras», tales como elaboración de planeamiento, propuesta y gestión del proyecto de reparcelación, u obtención y cesión de suelos dotacionales para la Administración. En todo caso, y tal y como contempla la normativa nacional a raíz de diversas sentencias del Tribunal Supremo, las adjudicaciones a los particulares de la actividad urbanizadora, sí deberán respetar los principios de publicidad y libre concurrencia y otras garantías que rigen la contratación pública.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de las políticas territoriales y urbanas de la Unión Europea, concretamente, inspirado o vinculado con requerimientos del *soft law* comunitarios –La *Estrategia Territorial Europea* de 1999 y la *Estrategia Temática para el medio ambiente urbano* de 2006-, a inscribir en el proceso de europeización de la ordenación territorial y urbanística sustentado en el desarrollo sostenible²³⁵. A estos efectos, se puede afirmar que hay un doble proceso: en primer lugar, la regulación de la utilización del suelo tiene que atender al desarrollo sostenible, con base en la propia Constitución Española; y en segundo lugar, el modelo que mejor hace efectivo el desarrollo sostenible en el entorno urbano es la ciudad compacta, con base en los citados documentos comunitarios que terminan de producir casi los efectos de una directiva comunitaria²³⁶.

²³⁵ Dice así la archiconocida Exposición de Motivos: «La del 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 asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la *Estrategia Territorial Europea* o en la más reciente *Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso».

²³⁶ De carácter también no vinculante, como traslación a España de la *Estrategia Temática de Medio Ambiente Urbano*, el Ministerio de Medio Ambiente elaboró y publicó la *Estrategia de Medio Ambiente Urbano* y el *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano*, con fechas de 15 y 21 de junio de 2006 respectivamente. Tanto la *Estrategia* como el *Libro Verde* tienen por finalidad general establecer los objetivos, directrices y acciones para alcanzar unas ciudades más sostenibles, es decir, compactas, complejas, eficientes y cohesionadas socialmente. En particular, en el ámbito del urbanismo, los objetivos son crear ciudad y no urbanización; ordenar la expansión urbana, vinculando la nueva urbanización a la ya existente; mezclar rentas y culturas en el mismo tejido; reducir el proceso urbanizador y sus impactos; aumentar la calidad urbana, en especial la red de espacios y equipamientos públicos, y fomentar los desplazamientos en modos distintos al de vehículos privados. En consonancia con estos documentos, el Ministerio de Vivienda también elaboró el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* (abril de 2010) (Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.pdf>), el documento español de mayor interés en el análisis y elaboración de criterios de sostenibilidad en el planeamiento urbanístico.

Los documentos de *soft law* internos más recientes son la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011* (Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambienteurbano/EESUL-290311-web_tcm7-177531.pdf [Consulta: octubre 2015]) y el *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información de 2012* (Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambienteurbano/Libro_Verde_Final_15.01.2013_tcm7-247905.pdf [Consulta: octubre 2015]).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En palabras tomadas prestadas de PAREJO ALFONSO: *“Ha sido la literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario, que reclamaban urgente rectificación ya antes de ponerse bruscamente de manifiesto (en forma de «pinchazo» de la «burbuja inmobiliaria») con motivo de la crisis económico-financiera, la que hizo posible la refundación del sistema urbanístico (por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo —en adelante LdS07— y su texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; en adelante TRLDs08) y su colocación bajo la órbita del principio del desarrollo sostenible, reconduciéndolo al modelo común europeo de «ciudad compacta», es decir, a las directrices acordadas en materia urbanística en el contexto de la UE”*²³⁷.

En relación a las leyes autonómicas sobre urbanismo, todas ellas incorporan también en sus contenidos la idea del urbanismo sostenible y el modelo de ocupación sostenible²³⁸. Además, algunas de ellas se atreven a preconizar directamente la ciudad compacta como objetivo de la ordenación urbanística en su condición de paradigma del modelo urbano sostenible²³⁹. No obstante, lo más común, sobre todo en las más

²³⁷ PAREJO ALFONSO, L., «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 2313-2331, y en *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (L3R), Iustel, 2014, págs. 19-20.

²³⁸ Asturias (art. 1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo); Andalucía (art. 3 de la Ley 7/2002, de 17 de noviembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía); Cataluña (art. 3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña); País Vasco (art. 3 de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo); etc..

²³⁹ Es el caso de la Comunidad Foral de Navarra, hace tiempo que contemplaba expresamente este modelo. La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo en su art. 5 cita expresamente como objeto de la ordenación urbanística «e) La incorporación en todos los planeamientos y actuaciones urbanísticas de objetivos de sostenibilidad que favorezcan el modelo de ciudad compacta, la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales y mejorar la calidad ambiental y urbana de los municipios de Navarra».

En el caso de Aragón paradójicamente se produce un giro inesperado. La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón en el artículo 39.1 concretaba el modelo de evolución urbana de los Planes Generales de Ordenación Urbana estableciendo que «primará la ciudad compacta y evitará consumos innecesarios de recursos naturales, y en particular, de suelo», siendo muy restrictivo y exigente para aprobar cualquier planificación que no sea razonable y objetivamente creíble su desarrollo en el marco del Plan. Sin embargo, en la reforma de la Ley a través de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, cuando regula los modelos de ordenación urbana ya no se menciona la primacía de la ciudad compacta, sino que la ley se refiere a la adopción de un «modelo de ocupación del territorio sostenible» que no se sabe si debe entenderse con un significado similar, y que se mantiene en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

recientes reformas legales, es que la idea de la ciudad compacta se manifieste de forma más tímida, indirecta o incluso insidiosa a través de la exigencia de tejidos urbanos compactos y de crecimientos compactos²⁴⁰. En este sentido, cabe destacar una de las últimas reformas legales llevadas a cabo, concretamente, la de Castilla y León, a través 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, que modifica el apartado 2 del artículo 34 de la Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León, donde, en línea con las más recientes sentencias que anulan modificaciones de planeamiento que prevén desarrollos urbanos discontinuos, contrarios al principio de desarrollo sostenible y al modelo de ciudad compacta, las medidas en pro de la sostenibilidad urbanística están presididas por el fomento del crecimiento compacto y la limitación de la clasificación de nuevos suelos urbanizables; de ahí que se ordene al planeamiento completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua; se limite la clasificación de nuevos sectores urbanizables que no sean contiguos con el suelo urbano; se restrinja la creación de nuevos núcleos de población (salvo que se

julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. TEJEDOR BIELSA, J., «Una nueva reforma del derecho urbanístico Aragonés. Entre la regresión y lo accesorio», en *Práctica Urbanística*, núm. 126, enero-febrero 2014, opina al respecto: “Ahora bien, frente a la primacía de la ciudad compacta y el mandato de evitar consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo, la preservación del sistema preexistente de núcleos de población y la exigencia de ponderar el tiempo, el horizonte temporal máximo de gestión, como un elemento relevante para definir las necesidades que el plan ha de atender y la capacidad real para gestionarlas (art. 39.1 LUA2009 original), la reforma aligera muy notablemente los límites al planificador previendo únicamente mandatos genéricos al establecer que para la definición del modelo “se tendrá en cuenta la situación de la oferta y la demanda de los usos planificados para su implantación en el municipio y su entorno” y que “deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo” admitiendo la creación de nuevos núcleos de demandas de servicios urbanísticos sin más requisitos que su evaluación desde la perspectiva de la suficiencia de las redes [art. 39.1.a) LUA2009 modificado]”.

²⁴⁰ La Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, en el art. 7.2. señala que «Con el fin de procurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, la planificación territorial y urbanística: d) Optará de manera preferente por los tejidos urbanos compactos frente a los dispersos, salvo que la realidad territorial y su adecuación paisajística no lo permitan». Por su parte, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, del Suelo de las Illes Balears, en el art. 3.2 se refiere a «Materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal, racionalizando las previsiones de la capacidad de población y priorizando la completación, la conservación, la reconversión, y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, y la compactación urbana y la rehabilitación, en lugar de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano. En este sentido se evitará la creación de nuevos núcleos de población y se preservarán del desarrollo urbanístico los espacios más valiosos y las zonas de riesgo».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

planifiquen mediante instrumentos de ordenación del territorio) y la posibilidad de ampliar los núcleos existentes más allá de la capacidad de las redes de servicios generales; y se imponga con rango de ley la regla según la cual «al menos el 50 % de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el planeamiento se sitúen en suelo urbano»²⁴¹.

En esta misma línea de concretar el modelo de desarrollo sostenible vinculado al fomento del crecimiento compacto de los núcleos de población existentes, en Navarra, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística introduce un art. 51 bis para declarar el fomento del crecimiento compacto entre los objetivos del planeamiento urbanístico, y a tal efecto: «a) El crecimiento urbano se orientará a completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos. b) Se priorizará la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados».

²⁴¹ «El planeamiento general tendrá como objetivo fomentar el crecimiento compacto de los núcleos de población existentes; a tal efecto:

- a) El crecimiento urbano se orientará a completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos.
- b) Salvo cuando los instrumentos de ordenación del territorio señalen criterios diferentes, no se crearán nuevos núcleos de población, ni se ampliarán los existentes más allá de la capacidad de las redes de servicios de interés general.
- c) Al menos el 50 por ciento de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el planeamiento general se situarán en suelo urbano».

En desarrollo de este precepto, El Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a 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, modifica el art. 81 para establecer que el Plan General de Ordenación Urbana debe «d) Orientar el crecimiento de los núcleos de población a completar, conectar y estructurar las tramas urbanas existentes y solucionar los problemas urbanísticos de las áreas degradadas, favoreciendo la reconversión y reutilización de los inmuebles abandonados, con preferencia a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos de población. A tal efecto: 1.º Al menos el 50 por ciento de la suma de las viviendas ya existentes en el término municipal y las nuevas viviendas previstas por el Plan General se situarán en suelo urbano. 2.º Se planificarán actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables. 3.º Salvo cuando un instrumento de ordenación del territorio señale otros criterios, no se crearán nuevos núcleos de población, ni se ampliarán los existentes de manera que se comprometa o perjudique la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios de interés general».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este instante procede plantear si la determinación final de una ordenación de los suelos basada en el desarrollo sostenible y concretada en el modelo de ciudad compacta corresponde a nivel competencial al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las entidades locales²⁴². Para resolver esta cuestión habrá que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico urbanístico español tiene una estructura bifásica, constituida, por un lado, por las leyes y sus reglamentos de desarrollo, y por otro lado, por el planeamiento que al concretar el estatuto de la propiedad del suelo determina un modelo de ciudad para un concreto espacio ordenado.

2.3. Determinaciones competenciales en la regulación de los usos del suelo conforme al modelo de ciudad compacta

2.3.1. Relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Los principios fundamentales de la organización territorial del Estado se hacen presentes en la ordenación territorial y urbanística que ha de cumplirse en ejercicio de las competencias que derivan de la distribución territorial del poder público, es decir, del bloque de constitucionalidad resultante de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 CE y del principio de autonomía local (arts. 137, 140, 141 y 142 CE). A nivel de organización territorial, en principio, la Constitución prevé los títulos competenciales principales para incidir en la regulación del suelo, y, en consecuencia, para fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad a las Comunidades Autónomas a través del art. 148.1.3 CE al atribuir a las mismas la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Los contornos de esta atribución competencial se delimitan en la fundamental STC 61/1997, de 20 de marzo²⁴³, en la que

²⁴² A pesar de admitir la fuerza de los documentos comunitarios, el órgano regulador correspondiente siempre tendrá que acudir al reparto de títulos competenciales para justificar su competencia normativa. Para PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G. en *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, 2014, págs. 57-58: “El cumplimiento del Derecho comunitario europeo y, por tanto, también de los compromisos internacionales no constituye título competencial y debe tener lugar no a pesar, sino a través del sistema de distribución territorial de competencias. Y desde luego la invocación a este último respecto de documentos tales como la estrategia temática para el medio ambiente urbano, el marco europeo de referencia para la ciudad sostenible o la declaración de Toledo sobre la sostenibilidad urbana y la eficiencia de los tejidos urbanos carece de cualquier valor en la medida en que ni siquiera se está ante normas jurídicas vinculantes”.

²⁴³ PARADA VAZQUEZ, R., critica duramente esta sentencia porque “provocó la “Jibarización” o reducción a mínimos del Derecho Urbanístico estatal; en *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 13ª ed., Madrid, 2012, pág. 299, argumenta: “Pasar a la competencia autonómica la regulación de todas esas técnicas que definen el desarrollo y la acción de esas

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

se indica que la competencia autonómica no supone la exclusión de la competencia estatal, ya que el Estado incide sobre dichas materias a través de sus competencias que afectan a elementos de contenido urbanístico como la propiedad urbana, la valoración, la expropiación forzosa, la responsabilidad administrativa, el procedimiento administrativo común, las competencias sectoriales, la legislación básica sobre protección del medio ambiente, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o las bases y la coordinación general de la actividad económica²⁴⁴.

De entre todos los posibles títulos competenciales que habilitan al Estado para incidir en la regulación de los usos del suelo, destacan el artículo 149.1.1 CE referido a la regulación de los aspectos que afectan a las condiciones básicas garantizadoras de una igualdad esencial de todos los titulares de derechos de propiedad de suelo²⁴⁵; el

instituciones y que son esenciales en su vida (sistemas de ejecución, áreas, unidades de ejecución, reparcelación, reglas pormenorizadas de fijación del justiprecio, disciplina, etc.) es como entender que en el cuerpo humano los brazos y los pies tienen vida independiente de la cabeza y el corazón y que hay que darles prioridad para definir el ser humano. (...) En definitiva, la sentencia que comentamos, desactivando de propósito de gran título competencial del Estado en la regulación de la propiedad y garantía de igualdad de los españoles, y potenciando por el contrario hasta límites irracionales el de competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha producido un simple y brutal desapoderamiento del Estado de las competencias del mismo sobre la regulación de la propiedad inmobiliaria y sobre la ordenación territorial, sustituyendo una regulación unitaria de la propiedad inmobiliaria por diecisiete variopintas normativas, algo insólito en los países europeos que tienen un código urbanístico común”.

²⁴⁴ La STC 164/2001 matiza la exclusividad de la competencia autonómica en los siguientes términos (FJ. 4): “Las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, F. 5, dijimos que «la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (RTC 1986, 56) (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149) [F. 1.b)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». En el mismo sentido añadimos, en el F. 6 b) de la misma STC 61/1997, que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística»”.

²⁴⁵ Esta competencia estatal sólo regula las condiciones básicas del derecho de la propiedad urbana, sin que pueda “configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

artículo 149.1.13 CE que ha servido para que el Estado pueda establecer fórmulas de coordinación de la planificación de la actividad económica, de tal suerte que las decisiones del Estado puedan condicionar la estrategia de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas²⁴⁶; y el art. 149.1.23 CE en materia medioambiental, donde corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, y las Comunidades Autónomas pueden dictar la normativa de desarrollo y normas adicionales de protección²⁴⁷.

(ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1º CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad.” (STC 61/1997, FJ. 9 b).

Precisamente, en su día, la STC 164/2001 amparó la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental e indispensable como garantía de la igualdad de los ciudadanos *ex* artículo 149.1.1 CE. Al efecto, consideraba exigible la equivalencia en las clasificaciones como condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística. Sin embargo, el legislador de la Ley 8/2007 se apartará de dicha doctrina y entenderá que la clasificación del suelo es una técnica urbanística y no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. En cualquier caso, algunos autores ya discrepaban del hecho de que la clasificación del suelo se justificase en las condiciones básicas de la igualdad de los derechos constitucionales. Entre ellos, AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., consideraba que la clasificación del suelo como urbano o como no urbanizable es precisamente la causa de la desigualdad existente entre los propietarios (Vid. «Síntesis de las nuevas políticas en materia de urbanismo», en *RVAP*, núm.79 (II), 2007 y «Reflexiones sobre el artículo 149.1. de la Constitución: la clasificación del suelo y la imposible igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad urbanística», en *ACE*, nº 3, febrero 2007).

²⁴⁶ En este sentido, en el FJ. 22 de la STC 61/1997 se afirma: “*No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.13ª CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991 y 36/1994)*”.

²⁴⁷ Lo cierto es que en tiempos de crisis económica y debido a la necesidad urgente de poner en marcha el programa de reformas de la Administración española impuesto por compromisos políticos y obligaciones jurídicas contraídas con la Unión Europea, para aprobar la batería de decretos urgentes del Gobierno central, se ha hecho más uso de los títulos competenciales relacionados con la economía que con el medio ambiente. Igualmente, en las últimas reformas legislativas sobre rehabilitación y regeneración urbana se ha apelado mucho al título competencial en materia de establecimiento de las bases de la planificación económica general, convirtiendo a los instrumentos de planeamiento una suerte de instrumentos de planificación económica, y obviando el título competencial en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente. No toda medida de intervención, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en el art. 149.1.13 CE, siendo necesario que tenga “*una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico*” (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ. 5; entre otras muchas).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En el momento de regular los usos del suelo, el legislador estatal debe preocuparse de especificar los títulos competenciales específicos y adecuados de cobertura de cada precepto normativo. La aplicación de estos títulos competenciales ha sido revisada en la reciente sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, del Tribunal Constitucional que resuelve sobre los diferentes recursos formulados contra la LS 2007 y contra el TRLS 2008²⁴⁸.

Esta sentencia en su FJ. 5 recuerda la consolidada doctrina constitucional por la cual el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, *“alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas”*, y la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, *“las políticas de ordenación de la ciudad”*; es decir, la determinación del *“cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos”* (STC 61/1997, FJ. 6). El Estado no puede a través de la determinación de las condiciones básicas *“configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, (...) puedan condicionar indirectamente ambos extremos”* (STC 61/1997, FJ. 9.b)). Por tanto, es preciso distinguir *“aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad... y del que se predicen las condiciones básicas”* y *“aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad”* (STC 61/1997, FJ 9.b)).

²⁴⁸ Esta sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6963/2007, 6964/2007, 6965/2007 y 6973/2007, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores núms. 7020/2008 y 7231/2008 interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja, frente al Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

De estas sentencias cabe extraer que el Estado al ejercitar sus competencias legislativas²⁴⁹, no puede dejar vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas, de lo que se deriva que los condicionamientos estatales de los usos del suelo nunca podrán significar el establecimiento y delimitación de los diversos usos del suelo en la ciudad²⁵⁰. En todo caso, la pluralidad de competencias que convergen en la decisión sobre los usos del suelo debería tener una unidad sustantiva de resultado en cuanto al interés general perseguido. La repercusión territorial desde las distintas instancias y su respectiva programación legislativa podría dar lugar a supuestos de desajuste o contradicción entre los requerimientos concretos de estructuración, ocupación o uso (el emplazamiento de una infraestructura, el uso sectorial de unos terrenos, etc.), lo que hace necesario un anclaje legislativo básico ofrecido por la normativa básica estatal que obliga a las Administraciones públicas a integrar en el específico interés general servido por sus competencias la determinación del más amplio y transversal interés general según la correcta utilización del territorio y el suelo.

De ahí que el TRLSR 2015 en su artículo 3 (antes art. 2 TRLS 2008) proclame que las políticas públicas sobre el suelo -regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso- tienen como fin común la utilización del suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, ya que el carácter

²⁴⁹ El FJ. 5 de la STC 141/2014 realiza, además, una interpretación restrictiva de los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE como títulos transversales para afectar o condicionar competencias urbanísticas y sectoriales de las Comunidades Autónomas. Con arreglo a dicha interpretación, la STC 5/2016, de 21 de enero, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos referidos a la inspección técnica de edificios 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.

²⁵⁰ Tal y como precisa BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda», en *RVAP*, núm. 79 (II)-2007, págs. 83-143, el urbanismo no es una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas al modo bases-desarrollo; es decir, al Estado no le incumbe la regulación básica del urbanismo y a las Comunidades Autónomas su desarrollo. A las Comunidades Autónomas les corresponde el modelo de ciudad y de territorio; de creación de ciudad y de adquisición de facultades urbanísticas, mientras al Estado la determinación de un marco común a través de elementos puntuales (Reglas 1ª, 8ª y 18ª del art. 149.1 CE) que condiciona, pero no suplanta, el ordenamiento propiamente urbanístico, así como la producción de ciertas normas o decisiones sectoriales con incidencia territorial o espacial (Reglas 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 del art. 149.1 CE). Las competencias estatales enmarcan, condicionan e influyen la política urbanística autonómica, pero no la transforman en una competencia ejecutiva o de desarrollo.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

transversal y horizontal del medio ambiente impregna todos los sectores²⁵¹. El principio de desarrollo sostenible se convierte así en teología de la ordenación territorial y urbanística²⁵² e involucra a la doble dimensión sustantiva y competencial del orden constitucional, en sintonía además con los fines supranacionales del Derecho comunitario. El Tribunal Constitucional en la referida sentencia de 11 de septiembre de 2014 considera plenamente constitucional la previsión del número 1 del artículo 2 del TRLS 2008 recurrida según la cual el uso del suelo en su doble vertiente de recurso económico y natural debe realizarse «conforme al interés general» y guiarse por el «principio de desarrollo sostenible»²⁵³. Así pues, se eleva el principio de desarrollo sostenible a la categoría de principio rector de las políticas públicas sobre suelo por mandato estatal.

A continuación, el legislador estatal intentará concretar y desarrollar aún más lo que implica este principio de desarrollo sostenible, cuidándose de no citar expresamente el modelo de ciudad compacta en el articulado -aunque sí en la Exposición de Motivos de la LS 2007 como meta de llegada-. En este contexto, el TRLS 2008 determinaba como objetivo en la letra c) del art. 2 que se procurará un medio urbano con una ocupación eficiente del suelo, «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

²⁵¹ Ahora bien, la legislación básica en el ámbito del art. 149.1.23 CE no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada Comunidad Autónoma, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos que amplíen la tutela prevista en la legislación estatal (SSTC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ. 2; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ. 9; y 69/2013, FJ. 1).

²⁵² A pesar de que la Constitución se refiere a la ordenación del territorio y ordenación del urbanismo como materias distintas y además de competencia autonómica, el art. 4 TRLSR 2015 les otorga una identidad sustancial en su fin, como funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general y determinando las facultades y los deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

²⁵³ “Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas al precepto deben desestimarse. El número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia ex art. 149.1.13ª y 149.1.23ª CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social». La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas modifica este precepto para dar mayor contenido descriptivo a los espacios del medio urbano, es decir, especifica más el articulado, determinando los fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible²⁵⁴. Actualmente, en la refundición operada por el TRLSR 2015, se abunda en algunos de los rasgos característicos de la ciudad sostenible: la mejora de la calidad y funcionalidad de las dotaciones, servicios y las infraestructuras; la localización de actividades generadoras de empleo estable; la integración en el tejido urbano de usos compatibles con la función residencial para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos; el fomento de la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural; y la promoción del uso de energías renovables. Algunos de esos principios luego tendrán que reflejarse a su vez en la ordenación de las dotaciones urbanísticas: complejidad funcional, mezcla de usos, dotaciones suficientes y de calidad, ocupación eficiente del suelo, etc.

A la pregunta de si desde la legislación estatal se puede imponer de esta forma un determinado modelo urbanístico de ciudad, el Tribunal Constitucional responde que, partiendo de una definición según la cual el urbanismo es “*la determinación del cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos*”, el Estado “*no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de aceptar*”²⁵⁵. Dentro de los parámetros o límites generales marcados por el Estado, las Comunidades Autónomas podrán optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio

²⁵⁴ La eficiencia en la ocupación del suelo supondrá a la par el aprovechamiento de espacios disponibles y la preferencia por la colmatación de los intersticios infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar y otras fórmulas expansivas.

²⁵⁵ “*En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13ª y 23ª del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

artículo 3 TRLRS 2015, en sus números 1 y 3 (último inciso), cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente, y, por otro, que la persecución de los fines comunes «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».

Por tanto, si bien el Estado puede requerir que se cumpla el principio de desarrollo sostenible y marcar las pautas para plasmar dicho principio en la regulación de los usos del suelo –lo que da como resultado un contenido claramente coincidente con un modelo de ciudad compacta-, expresamente no podría imponer nunca dicho modelo a las Comunidades Autónomas, porque es un aspecto que corresponde a la ordenación urbanística de competencia autonómica²⁵⁶.

De hecho, las Comunidades Autónomas están potenciando de diversas formas la implantación de este modelo de ciudad a través de sus competencias reguladoras de la actividad urbanística. Así, la Comunidad de Madrid, mediante la Ley 1/2016, de 29 de marzo, ha derogado la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid, porque entiende que estas viviendas unifamiliares aisladas con un modo de vida más próximo a la naturaleza, lejos de suponer un impulso a la actividad económica, provocaba la urbanización dispersa y desordenada de los espacios naturales, con los inconvenientes asociados de impacto

²⁵⁶ Para MENENDEZ REXACH, las Comunidades Autónomas al definir su modelo territorial estarán sujetas a los contenidos básicos del principio de desarrollo sostenible establecido por el Estado, pero con un margen de maniobra amplio. MENENDEZ REXACH, Á., «Urbanismo sostenible y clasificación urbanística. Legislación estatal y autonómica», en *Revista de dret públic*, núm. 38, 2009, págs. 119-146: “Teniendo en cuenta el corto alcance de la competencia estatal para incidir sobre la definición del «modelo territorial», sería exagerado decir que la recepción del principio del desarrollo territorial y urbano sostenible en la nueva legislación estatal de suelo suponga un cambio de paradigma (del urbanismo desarrollista al urbanismo sostenible). El citado principio ya estaba en la mayor parte de las leyes autonómicas, directamente vinculado a los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. En algún caso, se presenta como la panacea. Su recepción en la reciente legislación estatal no supone novedad sustancial en cuanto al significado y contenido de este principio. Sin embargo, al establecerse ahora vinculado a la competencia estatal en materia de medio ambiente y a la garantía de la igualdad de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, deja de ser opcional para los legisladores autonómicos y los planificadores territoriales y urbanísticos. Unos y otros, al definir el «modelo territorial» respectivo, tendrán que respetar los contenidos básicos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible establecidos en la Ley estatal. Obviamente, el margen de maniobra es amplio, pues no hay un «modelo» de desarrollo sostenible, sino que las exigencias de ese principio varían en cada territorio”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y de mantenimiento. Asimismo, mediante la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, elimina la limitación de alturas para edificar porque favorece ciudades expansivas, con todos sus problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte.

Tras dejar sentado que bajo el manto estatal corresponde a la Comunidad Autónoma establecer el modelo de ciudad a través de su normativa, hay que analizar su forma de controlar que el planeamiento urbanístico municipal se ajuste a dicho modelo. Como quiera que las entidades locales están sujetas al principio de desarrollo sostenible, no parece que tengan otra salida que amoldarse a dicho modelo urbanístico, que, dicho sea de paso, las últimas sentencias están convirtiendo en un elemento que tiene más de reglado que de discrecional.

2.3.2. Relaciones competenciales entre las Comunidades Autónomas y los municipios

Amén de la incidencia del Estado desde otros títulos de competencias, el urbanismo es una competencia o potestad de titularidad compartida por las Comunidades Autónomas y los municipios²⁵⁷, por lo que hay que tener en cuenta los principios constitucionales que se proyectan sobre el régimen local, en especial, la garantía constitucional de autonomía local (137 y 140 CE)²⁵⁸, aparte del mandato

²⁵⁷ Entre otras muchas, SSTs de 29 de septiembre de 2000 (RJ 2000\295); de 27 de enero de 2001 (RJ 2001\1362); de 16 de octubre de 2001 (RJ 2001\8942); y de 16 de diciembre de 2004 (RJ 2005\813).

²⁵⁸ El Tribunal Constitucional se ha referido a la autonomía local como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el “*derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*” (SSTC 32/1981, 38/1983 FJ. 6, 170/1989 FJ. 9, 109/1998 FJ. 2, 40/1998 FJ. 39, 51/2004 FJ. 9, 83/2005 FJ. 7, 252/2005 FJ. 4, 240/2006 FJ. 7). Una síntesis de la doctrina constitucional sobre la autonomía local puede verse en la STC 51/2004, FJ. 9: “*En definitiva, la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

constitucional de legitimidad democrática directa de los municipios (art. 140 CE), y la garantía constitucional de suficiencia financiera y autonomía en el gasto (art. 142 CE)²⁵⁹. Estos principios concurren con otros también imperativos como el nuevo principio de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE -aprobada mediante la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera-, y el de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31.2 CE)²⁶⁰.

El art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, dispone que el municipio ejercerá en todo caso como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la materia de «Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación»; y asimismo, con estrecha relación con el modelo urbanístico de la ciudad, la materia de «Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas»²⁶¹. Asimismo, en cuanto a los servicios mínimos obligatorios, en

de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, F. 4)''.

²⁵⁹ La suficiencia financiera local implica, según la jurisprudencia constitucional (SSTC 109/1998 FJ. 10, y 48/2004 FJ. 11), la “plena disponibilidad” por los municipios de sus ingresos presupuestarios y la plena “capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos”.

²⁶⁰ Estos últimos principios se ven reforzados en la reforma operada por la LRSAL, para contener el gasto público y el déficit y mejorar la eficiencia administrativa. Como consecuencia de la crisis económica, la autonomía local recibe el tratamiento de una materia sometida a las exigencias de estabilidad presupuestaria.

²⁶¹ Antes de la reforma legal, eran competencias de «ordenación, gestión, ejecución y disciplinas urbanísticas; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales» y de «protección del medio ambiente». Así pues, uno de los cambios fundamentales de esta ley es el de reconducir la competencia genérica sobre el medio ambiente a una competencia, en principio más acotada, sobre el medio ambiente urbano. Para MORA RUIZ, M., en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SARMIENTO ACOSTA, M.J. (Dirs.), *Comentarios*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los municipios de más de 50.000 habitantes ya no rige la actividad obligatoria de «protección del medio ambiente», sino más limitadamente, la de «medio ambiente urbano», por lo que, de un lado, el medio ambiente en suelo no urbanizable no queda expresamente atribuido –en especial, las actividades, relacionadas con los espacios naturales y el suelo no urbanizable de especial protección²⁶²–, y, por otro lado, confirma la dimensión del medio ambiente urbano limitando las funciones municipales al casco de las poblaciones²⁶³.

En general, aparte de las competencias de ejecución y disciplina, las leyes autonómicas atribuyen a los municipios la competencia para la aprobación de los planes de desarrollo y en relación a los planes generales, su aprobación inicial y provisional, reservando a la instancia autonómica la competencia para la aprobación definitiva de los planes generales -salvo en el caso del País Vasco que se reserva a las Diputaciones Forales-. La doctrina constitucional ha determinado que en materia de planeamiento, la competencia para la aprobación definitiva no forma parte del núcleo garantizado por la autonomía local, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se dan en las fases de aprobación inicial y provisional, por lo

a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Comares, Granada, 2014, pág. 378, “la enumeración de los elementos integrantes del medio ambiente urbano parece presentarse como una enumeración taxativa que congela los ámbitos de actuación de los municipios en lo que al medio ambiente se refiere. En nuestra opinión, sin embargo, sólo estamos ante una lista de materias integradoras de este medio ambiente urbano, a modo de mínimo de ámbitos que la legislación estatal y autonómica ya venía identificando, en los que procedía la atribución de competencias a los municipios”. Prefiere hablar de una actualización de las competencias ambientales de los municipios en medio ambiente antes que de una limitación de la extensión de la competencia municipal: “En definitiva, la LRSAL no cuestiona el papel cualificado de los municipios en la protección del medio ambiente, ex art. 45.2 CE, pero va a requerir la búsqueda permanente de equilibrios entre la autonomía local, las exigencias de estabilidad y sostenibilidad financiera y, finalmente, la efectiva tutela ambiental”.

²⁶² En opinión de GARCIA RUBIO, F., «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las Smart cities» en *Práctica Urbanística*, nº 131, noviembre-diciembre 2014, este cambio lógicamente debe incidir sobre las normas de protección que se establezcan en los planes generales de ordenación urbana, que recuérdese, deben de incluir las medidas para garantizar la exclusión del proceso urbanizador y la conservación de esos suelos no urbanizables, cuya competencia administrativa desde el punto de vista ambiental ya no estaría atribuida a los municipios, al menos en apariencia.

²⁶³ En virtud de ello, en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de junio de 2014 (RJ 2014\3066), sobre competencias en relación con la limpieza de cauces en el momento del paso de los ríos por las poblaciones, el Ayuntamiento de Salamanca es condenado y debe ejercer la competencia en materia de limpieza del cauce del río Tormes en su paso por el casco urbano declinando la competencia de la Confederación Hidrográfica.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

que no es inconstitucional la asignación de la competencia para la aprobación definitiva a órganos autonómicos (SSTC 61/1997 FJ. 25, 159/2001 FJ. 12, 51/2004 FJ. 10 y 240/2006 FJ. 12)²⁶⁴.

Se ha planteado si en este modelo bifásico de aprobación del planeamiento local procede la ampliación del poder municipal con la atribución a los Ayuntamientos de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales. Algunas legislaciones autonómicas han tratado de ampliar las competencias locales, eso sí, previa coordinación y colaboración con otras administraciones interesadas o afectadas y previo informe autonómico²⁶⁵. Frente a ello, debido al fenómeno extendido de la corrupción

²⁶⁴ Sobre la citada autonomía local en el ámbito del urbanismo, se ha pronunciado también el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala 3ª, sección 5ª, de 19 mayo de 2011 (RJ 2011\4467), recordando la doctrina del Tribunal Constitucional: "(...) *debemos empezar recordando nuestra doctrina sobre la autonomía local constitucionalmente garantizada y su relación con el planeamiento urbanístico, contenida en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y luego reproducida en la STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 10. Dicha doctrina parte de la afirmación contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, según la cual la regulación de los planes de ordenación urbana se inserta en la competencia sobre urbanismo, y ésta es exclusiva de las Comunidades Autónomas, quienes, "en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, (determinan) el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento" (FJ 25), siguiendo el criterio básico adoptado por el art. 2 LBRL de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia. Pues bien, "lo que se exige a los legisladores autonómicos y estatal es que respeten la garantía mínima y reconocible de participación" (STC 159/2001, FJ 12, con cita de la STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 7) en el proceso de elaboración del planeamiento, ya que la Constitución no establece ni precisa cuál deba ser el haz mínimo de competencias que, para atender a la gestión de los respectivos intereses, debe el legislador atribuir a los entes locales (STC 109/1998, FJ 2). De ello se concluyó que la norma según la cual los municipios no tienen competencias en la fase de aprobación definitiva de un tipo especial de planes no es contraria a la autonomía local, puesto que ésta sólo obliga "a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico", y la norma cuestionada "no elimina toda participación de los Ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento derivado", puesto que les atribuye "competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional" (STC 159/2001, FJ 12). (...) En esta línea hemos sostenido con posterioridad que, aun cuando las exigencias de la autonomía local se proyectan intensamente sobre las decisiones en materia de planeamiento urbanístico, tarea que corresponde fundamentalmente al municipio, las leyes reguladoras de la materia pueden prever la intervención de otras Administraciones en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12)".*

²⁶⁵ En este sentido, la Ley 2/2006 de Suelo vasca atribuye la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento municipal cuando se trate de municipios de más de 7.000 habitantes al propio Ayuntamiento y en los demás casos a las Diputaciones Forales, siempre previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (art. 91.1).

Dentro de esta tendencia pro-municipal, por ejemplo la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, en su redacción dada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, da un paso más en el reconocimiento de la autonomía municipal al reconocer la posibilidad de que los municipios, previo acuerdo de homologación otorgado por el Gobierno de Aragón, tramiten en su integridad, sin necesidad de intervención autonómica, el planeamiento de desarrollo y sus modificaciones, así como las denominadas modificaciones de menor entidad del planeamiento general (Actualmente, el procedimiento

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanística en la esfera local²⁶⁶, algunas voces han postulado la reducción de las competencias municipales en materia de urbanismo que se recuperarían o mantendrían en las instancias superiores autonómicas²⁶⁷ –a pesar de que las Comunidades Autónomas ya ostentaban facultades de aprobación definitiva del planeamiento general y había mecanismos de control que en la práctica parece que no han funcionado-²⁶⁸.

El Tribunal Supremo ha venido perfilando el alcance de las relaciones entre la ordenación local y la supralocal, así como el alcance del control del planeamiento municipal por parte de las Comunidades Autónomas en relación con el principio de autonomía local. La doctrina jurisprudencial predominante desde la STS de 13 de julio de 1990 (RJ 1990\6034)²⁶⁹ establece que el principio de autonomía municipal impone limitar las potestades de la Administración autonómica en la aprobación definitiva de

de aprobación se regula en el art. 57 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

²⁶⁶ El 27 de junio de 2007, la Fundación Alternativas presentó en el Congreso de los Diputados el Informe *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, que estudió casos reales de escándalos de corrupción y realizó un inventario de las actuaciones irregulares más habituales en el ámbito urbanístico. En algunos casos además con un significativo impacto medioambiental que se aprecia especialmente en la destrucción de paisajes, recursos naturales y espacios de singular belleza, así como en una presión creciente sobre el litoral, el suelo rústico y los recursos hídricos.

Tal y como se explica en *Corrupción y urbanismo*, núm. 5 Cuadernos Penales José María Lidón, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, desde los municipios se han justificado estos comportamientos en la necesidad de obtener recursos para lo que se utiliza el urbanismo y la potestad planificadora. En dicha obra, VALEIJE ÁLVAREZ, I., en «Reflexiones sobre la eficacia de los delitos contra la administración pública en materia de corrupción urbanística» (págs. 35 y 36) afirma “*La arbitrariedad en la gestión urbanística, tiene relación con la crónica insuficiencia de las haciendas locales y los recursos municipales. Muchos políticos municipales necesitados de fondos o ingresos extraordinarios para financiar las obras de equipamientos y servicios municipales (a veces por qué no decirlo con fines electorales) incumplen la normativa urbanística o incluso adoptan decisiones dañinas para el medioambiente convencidos de que el resultado es beneficioso para el pueblo, genera empleo, es motor de desarrollo económico y atrae el turismo*”.

²⁶⁷ Siempre con el límite de respetar la garantía constitucional de la autonomía municipal. Con arreglo a dicha garantía, por ejemplo el Tribunal Constitucional en sentencia 154/2015, de 9 de julio de 2015, declara la inconstitucionalidad del precepto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía que quería atribuir a la Administración autonómica la subrogación y el ejercicio subsidiario de las potestades de planeamiento cuando los municipios incurriese en grave incumplimiento en el ejercicio de sus competencias urbanísticas con manifiesta afectación de la ordenación del territorio y urbanismo competencia de la Comunidad Autónoma.

²⁶⁸ Vid. RUIZ DE LOBERA, C., «Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial», en *RDUMA*, núm. 232, 2007, págs. 151-159.

²⁶⁹ Seguida por las sentencias de 14 noviembre de 2002 (RJ 2003\1190), 4 julio de 2003 (RJ 2003\4377), 26 septiembre de 2006 (RJ 2007\755), 20 noviembre de 2007 (RJ 2008\199), 4 noviembre de 2009 (RJ 2009\7949) y 22 de julio de 2011 (RJ 2011\6803), entre otras.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los instrumentos de ordenación urbanística, aprobados inicial y provisionalmente por los Ayuntamientos, a un control de los aspectos reglados del plan, restringiendo el control en los supuestos de aspectos discrecionales a aquellos casos en que entren en juego intereses supralocales²⁷⁰. Por el contrario, no son admisibles revisiones de pura oportunidad de la esfera de discrecionalidad cuando se trate de determinaciones del plan que no tienen incidencia en los intereses autonómicos.

²⁷⁰ Esta doctrina del Tribunal Supremo acerca de “la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva” se sintetiza en la sentencia STS de 14 de noviembre de 2002 (RJ 2003\1190), FJ. 7:

“Acerca de las facultades de las Comunidades Autónomas en fase de aprobación definitiva de los Planes de urbanismo municipales existe ya una doctrina jurisprudencial consolidada, de la que son muestra las sentencias de 16 de enero de 1998 (RJ 1998/3074), 13 de julio de 1990 (RJ 1990/6034), 30 de enero (RJ 1991/614) y 25 de abril de 1991 (RJ 1991/3430), 18 de mayo de 1992 (RJ 1992/4219), 21 de febrero de 1994 (RJ 1994/1455), 25 de octubre de 1995 (RJ 1995/7711), entre otras muchas. Conforme a esta doctrina: “Los artículos 41 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, vigente a la sazón, y 132 del Reglamento de Planeamiento configuran la aprobación definitiva que corresponde a la Comunidad Autónoma como el resultado del estudio del plan municipal “en todos sus aspectos”, tanto los reglados como los discrecionales o de oportunidad, pero es claro que este criterio preconstitucional ha de ser entendido a la luz de las exigencias de la autonomía municipal –sentencias de 14 de marzo (RJ 1988/2164) y 18 de julio de 1988 (RJ 1988/6082)– proclamada en los artículos 137 y 140 de la Constitución, tal como deriva del principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico –art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial–, principio éste que opera con una especial intensidad respecto de las normas anteriores a la Constitución –sentencias de 24 de diciembre de 1990 (RJ 1990/10191), 2 de febrero de 1991 (RJ 1991/948), etc.–. Una acomodación del artículo 41 del Texto Refundido al principio constitucional de la autonomía municipal ha de concretar la extensión del control de la Comunidad Autónoma en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento en los siguientes términos: A) Aspectos reglados del plan: control pleno de la Comunidad con una matización para el supuesto de que entren en juego conceptos jurídicos indeterminados –es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados–: a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal. b) Si el punto ordenado por el plan afecta a intereses superiores ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad. B) Aspectos discrecionales. También aquí es necesaria aquella subdistinción: a) Determinaciones del plan que no inciden en materias de interés autonómico. Dado que aquí el plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores ha de calificarse como norma estrictamente municipal y por tanto :a’) Serán, sí, viables los controles tendentes a evitar la vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos tal como en este terreno las viene concretando la jurisprudencia –sentencias de 1 (RJ 1987/415) y 15 de diciembre de 1986 (RJ 1987/1052), 19 de mayo (RJ 1987/5818) y 11 de julio de 1987 (RJ 1987/6877), 18 de julio de 1988 (RJ 1988/6082), 23 de enero (RJ 1989/427) y 17 de junio de 1989 (RJ 1989/4730), 20 de marzo (RJ 1990/2246), 30 de abril (RJ 1990/3627) y 4 de mayo de 1990 (RJ 1990/3799), etc.–. b’) No serán en cambio admisibles revisiones de pura oportunidad: en este terreno ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el Municipio con la legitimación democrática de que le dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento. b) Determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior: además de lo ya dicho antes en el apartado a’), aquí y dado que “en la relación entre el interés local y el supralocal es claramente predominante este último” –sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989 (RTC 1989/170)–, resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación comunitaria. Así lo viene declarando esta Sala reiteradamente –sentencias de 13 de julio de 1990 (RJ 1990/6034), 30 de enero (RJ 1991/614) y 25 de abril de 1991 (RJ 1991/3430), 18 de mayo de 1992 (RJ 1992/4219), etc.–. Hasta aquí la sentencia del TS de 21 de febrero de 1994 (RJ 1994/1455), reiterada en la de 25 de octubre de 1995 (RJ 1995/7711)”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Así pues, con arreglo a la jurisprudencia que delimita las competencias autonómicas frente a las locales en ejercicio de la potestad de planificación urbanística, la Comunidad Autónoma es competente para el control de los aspectos reglados del plan, y en cuanto a los discrecionales, su competencia alcanza sólo a la regulación de las determinaciones del plan cuyo interés exceda del ámbito local para incidir en el de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la elección del modelo de ciudad aparentemente constituye un elemento discrecional de interés local²⁷¹. Ahora bien, aparentemente, porque habrá que tener presente no sólo el control tendente a evitar la lesión del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), sino el modelo territorial superior al municipal donde entran en juego las reglas que rigen las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial y la ordenación y el planeamiento urbanístico²⁷². La mayoría de las legislaciones autonómicas determinan la prevalencia de las determinaciones que la legislación de ordenación territorial declara

²⁷¹ En dicha línea jurisprudencial del Tribunal Supremo, la STS de 19 mayo de 2011 (RJ 2011\4467) declara: “*Por nuestra parte, desde la sentencia de este Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 la jurisprudencia viene declarando de forma sostenida que el control sobre la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos que puede realizar la Administración autonómica con ocasión de los acuerdos de aprobación definitiva debe respetar la autonomía municipal (artículo 140 de la Constitución y artículo 25.2.d/ de la Ley 7/1985, de 2 de abril , de Bases de Régimen Local), sin inmiscuirse, en principio, en los elementos discrecionales de interés local, como es la propia elección del modelo de ciudad. Así las cosas, la fiscalización por parte de la Administración autonómica ha de recaer sobre los elementos reglados del plan (documentos preceptivos, procedimiento establecido, estándares de dotaciones, límites de edificabilidad, etc.); y sobre aquellos aspectos discrecionales que tengan incidencia supramunicipal. Si bien, como señala la sentencia de 26 de junio de 2008 (casación 4610/2004), la Administración autonómica también ostenta la potestad de...control tendente a evitar la lesión al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex artículo 9.3 Constitución Española*”.

²⁷² La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 20 de diciembre de 2001 (JUR 2002\46606), ha analizado las diferencias entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio señalando: “*Mientras que el primero, tiende a garantizar la ordenación y desarrollo del espacio físico horizontal y vertical de la aglomeración urbana, para acomodarla al modelo ideal predefinido, es decir, se encuentra más asentado en el plano ejecutivo; el segundo, se ocupa de los criterios que resultan de la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cada sociedad (Carta Europea de Ordenación del Territorio, Ministros de los Estados miembros 23 May. 1983), con el objetivo reconocido por diversas normativas de las Comunidades Autónomas patrias —entre las que cabe destacar la LOTUR, artículo 25— de conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades servicios e infraestructuras. Así lo ha corroborado el Tribunal Supremo en diversas sentencias, entre las que podemos destacar la de 28 Sep. 1990, 17 May. 1993, 11 Oct. 1994 y 5 Mar. 1997*”.

Para SANCHEZ MORÓN en «Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente» en RAP, núm. 131, 1993, “*podemos entender por ordenación del territorio aquella función pública que tiene por objeto establecer un marco de referencia espacial para las distintas actividades humanas, ya sean de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando la vocación de las distintas zonas del territorio*”; mientras que “*en el marco territorial que esa ordenación persigue, la planificación urbanística stricto sensu tiene por objeto específico regular la utilización del suelo a efectos de la urbanización y la edificación*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

como normas vinculantes de aplicación y eficacia directa, mientras que respecto a las restantes determinaciones territoriales, el planeamiento urbanístico debe ser interpretado y aplicado en la forma más favorable a la más plena e inmediata efectividad de dichas determinaciones²⁷³.

Tal y como señala el Tribunal Constitucional (STC 51/2004, de 13 de abril, FJ. 12), en el ámbito urbanístico municipal se proyecta una auténtica *“imbricación de intereses diversos”*, que se articula tanto mediante la intervención de administraciones territoriales distintas del municipio –a pesar de que al municipio le corresponde el protagonismo habida cuenta de que *“la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal”*–, como a través del establecimiento de determinaciones básicas de carácter territorial vinculantes por parte de la Administración autonómica para ese mismo planificador urbanístico municipal.

Los planes municipales de ordenación urbana deben amoldarse a la planificación territorial, y los planes territoriales propugnan un determinado modelo de ocupación territorial definido sobre todo y cada vez más a través del establecimiento de límites al crecimiento urbanístico²⁷⁴. Más concretamente, la ordenación del territorio de

²⁷³ El Artículo 52 de la Ley 2/2006 del Suelo vasca establece en estos términos la superioridad de la ordenación del territorio:

«1. Las relaciones entre la ordenación y el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ordenación territorial se rigen por la legislación reguladora de éstos.

2. La entrada en vigor de instrumentos de ordenación del territorio comportará:

a) La prevalencia de sus determinaciones sobre las de la ordenación y planeamiento urbanísticos contradictorias o incompatibles con ellas, cuando se trate de normas vinculantes de aplicación y eficacia directa y cuando así proceda conforme a la legislación de ordenación territorial.

b) La interpretación y aplicación del planeamiento urbanístico afectado en la forma más favorable a la más plena e inmediata efectividad de todas las restantes determinaciones de los correspondientes instrumentos de ordenación del territorio».

²⁷⁴ Por ejemplo, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha modificado mediante el Decreto 4/2016, de 19 de enero, el Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial, en lo relativo a la cuantificación residencial. Se incorpora el concepto del perímetro de crecimiento urbano que marcará el límite de la extensión futura máxima del espacio urbanizado y la vivienda vacía existente en el municipio se cuenta a la hora de cuantificar necesidades reales de vivienda,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

competencia autonómica permite la intervención a través de los planes de ordenación territoriales imponiendo límites al crecimiento urbanístico de las ciudades y poblaciones, sin que dicha intervención sea contraria a la autonomía local si tiene la fundamentación en un modelo territorial de ocupación predeterminado y avalado por los requerimientos del desarrollo sostenible²⁷⁵. El establecimiento de límites del crecimiento urbano constituye un interés supramunicipal en manos de las Comunidades Autónomas que llevan a cabo esta función limitadora –en unos casos limitando el crecimiento en superficie, en otros el crecimiento de población e incluso combinando ambas formas de limitación- a través de los diferentes instrumentos de ordenación territorial –Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero Catalán, Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, etc.-²⁷⁶.

Ahora bien, la ordenación territorial a través de criterios de desarrollo y crecimiento urbanístico no puede imponer un modelo de ciudad predefinido ni eliminar por completo la discrecionalidad del planificador municipal. En la sentencia 57/2015, de 18 de marzo de 2015, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad 7826-2004 interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, por el cual se solicita la declaración de inconstitucionalidad del apartado 1 y de la frase final del apartado 2 del art. 45 rubricado «criterios generales de desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación»²⁷⁷, porque obliga a adoptar un modelo territorial concreto al imponer

a la par que da orientaciones generales para priorizar la densificación de los espacios urbanizados y su reutilización mediante acciones de renovación urbana.

²⁷⁵ «El establecimiento de límites al crecimiento urbanístico constituye hoy más una obligación que una opción para el legislador ambiental y territorial» señala SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. en «La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81, Sevilla, septiembre-diciembre 2011, págs. 13-46.

²⁷⁶ Véase el trabajo de SALOM PARETS, A., *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas en la normativa territorial y urbanística*, INAP, Madrid, 2011, donde se analizan las medidas autonómicas que tratan de contener el crecimiento urbanístico desde la vertiente del incremento de la población.

²⁷⁷ El referido art. 45 dispone en sus tres primeros apartados:
«1. Al objeto de conseguir un uso más eficiente y sostenible del suelo, el planeamiento fomentará la rehabilitación y renovación de sus edificaciones y la consolidación de los intersticios completando las tramas existentes.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

uniformemente la continuidad de la trama en los municipios existentes y la consolidación de los intersticios completando las tramas existentes, limitando la discrecionalidad del planeamiento. El Tribunal Constitucional da la razón al parlamento cántabro al afirmar que las determinaciones territoriales básicas sobre el complemento y continuidad de la trama urbana constituyen una opción legislativa que se corresponde con un modelo territorial cuya fijación trasciende los intereses municipales. El legislador autonómico se decanta por un modelo de desarrollo urbanístico que prima el gradualismo en el proceso de transformación del suelo, evitando así la creación de núcleos desperdigados de población que precisen posteriormente de la creación de infraestructuras de comunicación e integración, con lo que ello supone de incremento de la ocupación y uso del suelo. Además, el legislador no impide absolutamente que el planificador urbanístico municipal se decante por otras alternativas pues el uso de verbos como «fomentar» y «promover» deja un margen de decisión al planificador, que, obviamente, deberá motivar el modo como haya ejercido su libertad de configuración, es decir, su discrecionalidad²⁷⁸.

En este momento se puede afirmar que tanto las leyes autonómicas de urbanismo como la planificación territorial de las Comunidades Autónomas defienden un modelo de ciudad de continuidad en la urbanización, de limitación de la dispersión urbana y de contención urbana²⁷⁹. Las Comunidades Autónomas –tanto si aprueban definitivamente

2. El planeamiento general velará por que los nuevos crecimientos urbanísticos se planteen de forma integral, con especial atención a la morfología y escala de la intervención y con modelos tipológicos que se adapten, en lo básico, al entorno. En el caso de núcleos preexistentes se promoverá la continuidad de la trama.

3. El Planeamiento dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves».

²⁷⁸ En cambio, distinto es el caso de la impugnación al art. 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento «dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves». Para el Tribunal no cabe vislumbrar en éste precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al Ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal.

²⁷⁹ Por ejemplo, en el caso de Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía en su art. 9 establece que en el marco de las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, los planes generales de ordenación urbanística deben optar por el modelo y soluciones de ordenación que aseguren mejor su adecuada integración en la ordenación dispuesta por los planes de ordenación del territorio. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado por Decreto 129/2006, de 27 de junio, aboga en su art. 45 por una ciudad compacta y sostenible, establece limitaciones importantes al crecimiento urbano con la finalidad de lograr “*un modelo de ciudad*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los planes municipales como sí informan los mismos- y las entidades locales que los elaboran, deben atender a este modelo. Los Tribunales de Justicia ejercerán un control jurisdiccional sobre los planes municipales velando no solamente si se sujetan a los requerimientos del desarrollo sostenible, sino si obedecen al modelo urbanístico de ciudad compacta que irá camino de configurarse en un elemento reglado²⁸⁰.

2.4. El control judicial de la discrecionalidad a través del principio de desarrollo sostenible y la ciudad compacta

En la formulación de los instrumentos de planeamiento procede distinguir una actividad jurídica o reglada, que viene sometida a normas formales o materiales de obligada observancia y acatamiento, y una actividad de oportunidad técnica o discrecional, en la que se elige, entre varias alternativas, una determinada solución de modelo global u orgánico del territorio, que se concreta, en relación con el uso del suelo, en la asignación de un destino a cada terreno, según el criterio técnico de los redactores del Plan cuya discrecionalidad viene limitada por la congruencia de esas soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos

compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo”, y la no alteración del modelo de asentamiento existente, evitando que se ocupe el territorio de forma irracional e indiscriminada, asegurando la integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada, evitando su innecesaria dispersión, y mejorando y completando su ordenación estructural. Por ello, la creación de sectores de suelo urbanizable por parte de los planes municipales debe ser conforme al POTA que fomenta el desarrollo urbano compacto y debe motivarse suficientemente la aprobación del planeamiento urbanístico municipal que justifique un modelo de crecimiento distinto del establecido con carácter general en el instrumento de planeamiento territorial [SSTSJ de Andalucía de 7 de septiembre de 2010 (JUR/2011\52549); STSJ de Andalucía de 1 de octubre de 2010 (JUR 2011\66416), entre otras] en una línea jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que ratifica la legalidad del citado art. 45 POTA y niega que la regulación por las normas y planes territoriales del crecimiento urbano vulnere la autonomía local.

²⁸⁰ En relación con el control judicial en materia de urbanismo y medio ambiente, el TC ha anulado en diversas sentencias leyes singulares de proyectos regionales (la Ley de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad por la STC 29/2013, de 4 de junio; la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto Regional “Ciudad de Medio Ambiente de Soria” por la STC 203/2013, de 5 de diciembre), por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, ya que al aprobarse por leyes impiden el control de la legalidad que hubiera correspondido realizar a los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. El motivo de la anulación no se centra en el atentado a la autonomía local, sino en la falta de justificación al aprobar este tipo de proyectos singulares mediante normas con rango de ley, en cuanto se sustraen así al control de los tribunales de justicia. En este sentido, se acoge la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 18 de octubre de 2011 en el *Asunto C-128/09, Boxus*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

objetivos en que se apoya²⁸¹.

A *priori*, la potestad de planificación urbanística puede implicar el ejercicio de un amplísimo margen de discrecionalidad en la toma de decisiones acerca del modelo urbanístico, del crecimiento de la ciudad, de la ordenación de usos, equipamientos e infraestructuras, de la adopción de medidas para la preservación de ciertos valores paisajísticos, culturales y de otro tipo; lo cual además, tiene una extraordinaria incidencia en bienes, derechos e intereses (propiedades privadas, medios de transporte, vivienda, medio ambiente...)²⁸². Sin embargo, la discrecionalidad del planeamiento no es absoluta, sino limitada, y el alcance de la discrecionalidad no es igual cuando se trata de clasificar y de calificar suelos²⁸³.

²⁸¹ SSTs, entre otras, de 30 septiembre 1987 (RJ 1987\8277), 23 mayo 1990 (RJ 1990\4269) y 1 octubre 1991 (RJ 1991\7714).

²⁸² La potestad administrativa del planeamiento urbanístico es fundamentalmente discrecional, tal y como reitera la jurisprudencia [SSTs de 12 de marzo de 1991 (RJ 1991\1985), de 20 de enero, 13 de febrero y 18 de mayo de 1992 (RJ 1992\715, 1992\2828, y 1992\4219), y de 23 de junio de 1994 (RJ 1994\5339), siendo ponente de todas ellas DELGADO BARRIO, J.]. Dentro de los márgenes establecidos en la normativa aplicable, el planificador urbanístico dispone de libertad para escoger, entre las distintas alternativas posibles, la que considere más conveniente para la mejor satisfacción del interés público. La sentencia de 29 de mayo de 2006 del Tribunal Supremo (RJ 2006\6432) señala que “*la discrecionalidad es, esencialmente, una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración*”.

También será discrecional la potestad para revisar o modificar el planeamiento (*ius variandi*), tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en numerosas sentencias -sirvan de muestra las sentencias de 29 de septiembre de 2009 (RJ 2010\325) y 14 de febrero de 2007 (RJ 2007\4214)-. En el estudio de los límites a la hora de elegir entre diferentes alternativas en el ejercicio de la potestad del planeamiento y el *ius variandi*, destaca la obra de referencia de DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción técnica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 1999.

²⁸³ Por lo que respecta a la clasificación del suelo o asignación de categorías a los terrenos, consistente en la división del terreno en las categorías de suelo urbano, suelo urbanizable, y suelo no urbanizable (común y protegido), los tribunales han afirmado reiteradamente que la clasificación del suelo urbano no tiene carácter discrecional, sino reglado (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2009 (RJ 2009\5161; recurso de casación 3986/2005), sentencia de 7 de octubre de 2010 (recurso de casación 4123/06), 22 de octubre de 2010 (rec. casación 4264/2006) y 29 de abril de 2011 (rec. casación 3857/2007)). La inclusión de un terreno en suelo urbano depende de que reúna o no ciertas características urbanísticas: que cuente con determinados servicios (acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) o que se encuentre en una zona consolidada por la edificación (aunque si la legislación urbanística autonómica no establece detalladamente los criterios para delimitar las áreas o ámbitos en los que se computa la consolidación edificatoria, puede surgir un margen de discrecionalidad).

Tampoco la jurisprudencia considera discrecional, sino obligada y reglada, la clasificación de terrenos como suelo no urbanizable especialmente protegido, porque en este supuesto la clasificación viene determinada por el especial valor agrícola, forestal, cultural o de otro tipo del terreno, resultando obligado asignar esa clasificación específica cuando concurren valores merecedores de tal protección. Esta doctrina jurisprudencial es relativamente reciente y se ha consolidado desde la sentencia del TS de 3

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido tres técnicas principales de control judicial de la potestad discrecional del planeamiento urbanístico: a través de los elementos reglados, la teoría de los hechos determinantes²⁸⁴ y el control de las exigencias de los principios generales del Derecho²⁸⁵. A la luz de los principios

de julio de 2009 (RJ 2009\5902) al ser aplicada por las sentencias de 12 de febrero (RJ 2010\1513), 25 de marzo (RJ 2010\4543), 13 de julio (recurso de casación 3363/2006), 22 de octubre (RJ 2010\7531) y 19 de noviembre de 2010 (recurso de casación 5535/2006); 11 de febrero (RJ 2011\1381), 25 de marzo (RJ 2011\2568), 12 de mayo (RJ 2011\5769), 20 de mayo (RJ 2011\4558), y 22 de noviembre de 2011 (RJ 2012\1414); y STS de 29 de enero 2014 (RJ 2014\1033). Se enjuicia la pertinencia de la alteración de la clasificación urbanística reclasificando terrenos que tenían la consideración de suelo no urbanizable de especial protección (ya agrícola ya natural o paisajística) a suelo apto para urbanizar con aprovechamientos urbanísticos (residencial, espacios libres, instalaciones de interés social), pero dada la naturaleza reglada de la decisión, el cambio de clasificación de dichos terrenos sólo puede realizarse por la desaparición de los valores protegidos (por todas, sentencia de 22 de julio de 2011 (RJ 2011\6803). En estos casos, el Tribunal Supremo ha anulado reclasificaciones de suelos no urbanizables por falta de motivación de la desaparición de tales valores, invocando expresamente el principio de desarrollo sostenible. Es el caso de la prohibición de alterar las delimitaciones de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de su ámbito. La delimitación de esos espacios se puede alterar para reducir su superficie, pero sólo cuando así lo justifiquen los cambios producidos por su degradación natural.

En cambio, el planificador goza de una mayor discrecionalidad en la calificación o atribución o asignación de usos que se desarrollarán en la ciudad. Así lo explica DESDENTADO DAROCA, E., en «Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Reus, Madrid, 2008, págs. 201-233: “a diferencia de lo que ocurre con la clasificación, en este caso el legislador no fija las categorías calificadoras ni los criterios para su asignación. Es el propio planificador el que configura esas categorías en función de la valoración que haga de las necesidades colectivas” (pág. 221). De conformidad con la STS de 11 de febrero de 1991, FJ. 1 (RJ 1991\784), “la «clasificación» y la «calificación» de los terrenos están regidas por criterios distintos y así si la primera es una operación que aparece sujeta a una técnica de *numerus clausus*, la segunda se inspira por el contrario en un sistema de *numerus apertus* sin tipificación legal de categorías: es la imaginación del planificador la que inventa los tipos tanto en su denominación como en su contenido -es el Plan el que configura el estatuto jurídico de cada parcela-, siempre naturalmente, dentro de los límites de la racionalidad que impone el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -art. 9.º,3 de la Constitución- al que después se ha de aludir”.

²⁸⁴ La Administración a la hora de establecer las determinaciones urbanísticas está vinculada por las características y condiciones reales de los terrenos, es decir, por la fuerza normativa de lo fáctico. Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2010 resuelve la impugnación de la sentencia del TSJ de Castilla y León que anula la modificación del Plan Especial de Centro Histórico que descataloga determinados edificios para destinarlos a equipamiento. El Tribunal señala que la descatalogación de edificios protegidos no está sujeta a razones de oportunidad, sino que es materia reglada como consecuencia de la realidad de los hechos: “Decimos que es reglada la catalogación porque, si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo o adecuado a sus características, de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección”.

²⁸⁵ A partir de los clásicos trabajos de FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991 y DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, han sido varios los autores doctrinales que han sistematizado el control de los elementos discrecionales categorizando en distinta forma sus límites.

Sobre las técnicas del control de la discrecionalidad, véase la STS de fecha 8 de junio de 2011 (RJ 2011\5808), dictada en el recurso de casación 3848/2007 en la que recuerda la STS de 2 de marzo de 2010 (RJ 2010\4170) donde se decía al respecto lo siguiente:

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

generales del derecho, adquiere especial trascendencia el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 CE y la exigencia de racionalidad del planeamiento²⁸⁶. En este punto, es constante y reiterada la exigencia de motivación en el ejercicio del *ius variandi*, ya que la actuación de una potestad discrecional se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad²⁸⁷.

“El «genio expansivo» del Estado de Derecho ha dado lugar al alumbramiento de un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de Administración, tan ampliamente dibujado por el art. 106.1 CE, se extiende incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas. Nuestra jurisprudencia ha venido acogiendo los logros doctrinales al respecto:

A) En primer lugar, a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son tal como la realidad los exterioriza. No le es dado a la Administración inventarios o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración.

B) Y, en segundo lugar, mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del derecho que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas.

Tales principios --- art. 1.4 título preliminar del Código civil --- informan todo el ordenamiento jurídico y por tanto también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquéllos ---la Administración no está sometida sólo a la ley sino también al derecho, art. 103.1 CE ---.

Claro es que esta doctrina es plenamente aplicable a los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento. Por ello la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer término, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquéllos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos --- art. 9.3 CE --- que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas.

Existe a este respecto una frondosa jurisprudencia --- STS. 22 septiembre y 15 diciembre 1986, 19 mayo y 21 diciembre 1987, 18 julio 1988, 23 enero y 17 junio 1989, 20 marzo y 22 diciembre 1990, 11 febrero 1991, etc.---" (STS de 20 de enero de 1992)".

Para un repaso completo a la jurisprudencia sobre estas técnicas, vid. SILVA LÓPEZ, M., «A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Sevilla, septiembre-diciembre 2010, págs. 109-155.

²⁸⁶ “Cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos –artículo 9.3 de la Constitución– que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas” (entre otras muchas, SSTS de 23 de mayo de 1990 (RJ 1990\4269), de 2 de octubre de 1990 (RJ 1990\7828), de 23 de noviembre de 1998 (RJ 1998\9603) y, de 16 de diciembre de 2004 (RJ 2005\813)).

²⁸⁷ GÓMEZ MANRESA, M^a.F., *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson S.L., Madrid, 2015, pág. 59 y ss., resalta la importancia del principio de racionalidad como requisito esencial para la observancia del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y como el criterio excluyente de la arbitrariedad. Precisamente, el mandato de sostenibilidad en el ámbito urbanístico enlaza necesariamente con la exigencia de racionalidad.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

FERNÁNDEZ TORRES, tras recordar que “*las decisiones discrecionales tales como las que derivan del ejercicio de la potestad de planeamiento deben constituir el resultado consciente de elecciones racionales y razonables, basadas en razones objetivas, que sean congruentes y coherentes con la realidad, de suerte que sean susceptibles de verificación externa*”²⁸⁸, indicaba que durante los últimos años se apreciaba una sustancial intensificación de la fiscalización de la potestad de planeamiento a través de la verificación de la observancia de las formas y procedimientos aplicables en materia de planificación urbanística, que está dirigida a prevenir la arbitrariedad y se halla pues lejos del tradicional control de mínimos, destacando los siguientes aspectos: el robustecimiento del trámite de información pública (caso de supuestos de modificaciones sustanciales de los planes), el reforzamiento de la eficacia jurídica de los informes sectoriales preceptivos que vinculan a la autoridad competente para aprobar el instrumento de planeamiento, el fortalecimiento de la previsión de medios económicos y financieros indispensables para hacer viables los instrumentos de planeamiento a través de estudios económico-financieros, la importancia de la memoria que acompaña al plan y que constituye el soporte capital de su motivación, y el control de legalidad de las autoridades urbanísticas superiores²⁸⁹.

De hecho, el uso indebido o injustificado de la discrecionalidad administrativa convertida en arbitrariedad puede llegar a ser utilizada para fundamentar el recurso de casación ante el Tribunal Supremo por motivos de legalidad como consecuencia de la prohibición de la interdicción de la arbitrariedad. Recuérdese que, de conformidad con el art. 86.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), las cuestiones de Derecho autonómico, en donde no se produzca infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo, no son objeto de recurso de casación y son inadmitidas, como así tiene asentada la doctrina del Tribunal Supremo (por muchas, la STS de de 30 de noviembre de 2007 (rec. 7638/2002)) -De ahí, por otra parte, la importancia de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia por el número de casos que no llegan al Tribunal Supremo cuando el recurso no se funda en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario-. En la importante STS de 14 de octubre de 2014 (RJ 2014\5796), se realiza una utilización instrumental del principio de legalidad con apoyo en la transgresión de los límites racionales de la discrecionalidad, lo que justifica la plena revisabilidad en casación por el Tribunal Supremo del uso arbitrario e injustificado de la discrecionalidad administrativa (FJ. 7), sin velar por la infracción de otro precepto estatal o comunitario.

²⁸⁸ FERNÁNDEZ TORRES, J.T., «Arbitrariedad y discrecionalidad, dos décadas después» en GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA (Dirs.), *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, E.), Civitas, Madrid, 2012, págs. 1114 y 1115.

²⁸⁹ Precisamente, en dicho control de legalidad debe citarse, como límites de la potestad de planeamiento, la legislación urbanística que incorpora unos criterios legales de planeamiento bajo la forma de concretos estándares y parámetros de inexcusable cumplimiento, que están orientados hacia la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Los municipios deben velar por el interés general en la ordenación de la ciudad mediante su potestad de planeamiento. El ejercicio de dicho poder discrecional es revisado en sede judicial aplicando el principio de racionalidad, asegurándose no sólo de que las decisiones se tomen de forma motivada, sino que las razones alegadas se sostienen desde la perspectiva de la racionalidad y no encubran decisiones arbitrarias²⁹⁰. Pues bien, las más recientes tendencias en la reducción de la discrecionalidad han venido de la mano del principio o idea de un desarrollo urbanístico sostenible, en el que tanto ha insistido la Unión Europea y que está dando lugar a un auténtico cambio de paradigma²⁹¹. Tal y como destaca DESDENTADO DAROCA, “*el urbanismo centrado en el desarrollo económico está dando paso a un urbanismo de corte medioambiental y sociointegrador que va acompañado de nuevas pautas y técnicas de limitación de la discrecionalidad*”²⁹², y el principio de sostenibilidad ambiental se convierte en el motor

consecución de unos niveles mínimos de calidad de los instrumentos de planeamiento y de manera mediata, una cierta calidad de vida y una vivienda digna y adecuada; y también las normas de ordenación contenidas en la legislación sectorial (carreteras, costas, aguas, ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, conservación de la naturaleza, montes, patrimonio histórico, etc.) que son de obligado cumplimiento por el planificador. Por tanto, y a efectos de lo que interesa para los capítulos siguientes, en dicho control figuran los bienes públicos condicionando la ordenación urbanística tanto en su consideración de dotaciones urbanísticas como de bienes públicos especiales sujetos a legislación sectorial.

²⁹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., en *Curso de Derecho Administrativo. I*, Thomson-Civitas, 15ª ed., Madrid, 2011, págs. 504 y 505, manifiestan que del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, se sigue necesariamente “*la exigencia imperativa e inexcusable del fundamento adicional de la razón para toda decisión en la que el poder se exprese, y no puede decirse mejor, ni más claramente que motivar es justificar*”.

²⁹¹ DESDENTADO DAROCA, E., «Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico», op. cit.: “*El suelo debe considerarse no sólo un recurso económico sino, también y fundamentalmente, un recurso natural escaso que en el supuesto del suelo rural puede tener un valor ambiental digno de protección. La ordenación urbana ha de ser coherente con la necesidad de utilización racional y eficiente del suelo optando por soluciones que eviten un crecimiento urbano desordenado e incoherente y se inclinen por ciudades densas, con una utilización mixta del suelo, la reutilización de solares y edificios vacíos así como la renovación o rehabilitación de los ya existentes con preferencia al incremento de la construcción en terrenos vírgenes*” (pág. 205). “*Las nuevas tendencias en la limitación de la discrecionalidad de la planificación urbanística que han venido de la mano del principio de sostenibilidad ambiental confieren también a la Administración autonómica la posibilidad de llevar a cabo un amplio control de la misma, ya que la aprobación podrá denegarse si no se han ponderado debidamente los factores ambientales, la disponibilidad del agua o si se han vulnerado los principios de contención de la ordenación urbana y de prioridad de la reforma y rehabilitación frente a la previsión de nuevos desarrollos urbanísticos*” (pág. 227).

²⁹² DESDENTADO DAROCA, E., «Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico» en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R.B. (Dirs.), Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 295 y ss.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de las últimas tendencias en la reducción de la discrecionalidad. De esta forma, el principio de desarrollo sostenible expresado en las normas ya se entiende como un límite a la discrecionalidad del planificador, y sirve para el control jurisdiccional de los elementos reglados de la potestad de planeamiento²⁹³. En adelante, la reflexión sobre el cumplimiento del principio de desarrollo sostenible -definido aún más a través de unas pautas más específicas de continuidad de la urbanización, de preferencia de un modelo urbano compacto y de contención de la transformación urbanística del suelo- se utilizará para avalar las decisiones administrativas y judiciales, incluso sin necesidad de mencionar la infracción de ningún precepto en concreto²⁹⁴.

²⁹³ Los elementos reglados no pueden ser entendidos de manera restrictiva limitados a los que consisten en la aplicación mecánica de un precepto legal, sino que *“entre aquellos elementos reglados, susceptibles de ser revisados por la Comunidad Autónoma en el acuerdo de aprobación definitiva se encuentran todos aquéllos que, aunque no se resuelvan con la simple aplicación de una norma a la situación de hecho contemplada, sirven para dotar de lógica y coherencia interna al plan, pues respecto de ellos no cabe hablar de que el Ayuntamiento disponga de potestades discrecionales”*, tal y como declararon las SSTs de 4 de abril de 2003 (RJ 2003\3459), 17 de febrero de 2009 (RJ 2009\3222) y 26 de marzo de 2013 (RJ 2013\3226).

²⁹⁴ Al respecto, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2014 (RJ 2015\43, recurso de casación 3470/2012). La Diputación Provincial de Burgos, en colaboración con el Ayuntamiento de Arlanzón y la Junta de Castilla y León, promueve la construcción de una urbanización de segunda residencia, con campo de golf en el municipio de Arlanzón, situado a 22 kilómetros de la ciudad de Burgos, en unos terrenos de 188 hectáreas calificados como no urbanizable protegido en las normas subsidiarias de este municipio y atravesados por el río Arlanzón, cuya riberas tienen la consideración de Lugar de Importancia Comunitaria LIC ES4120072 *Riberas del Río Arlanzón y afluentes*. Ante la dificultad que implica la calificación urbanística del emplazamiento elegido, optan por la declaración de esta actuación como Proyecto de Interés Regional, mediante la aprobación de un Decreto de la Junta de Castilla y León -Decreto 56/2008, de 31 de julio-, incorporando a este proyecto la construcción de un parque de ocio con varias actividades deportivas y de recreo, que es objeto de impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por parte de tres asociaciones ecologistas. Durante la tramitación administrativa de la aprobación del Proyecto de Interés Regional ya existen varios informes técnicos dudando de que esto sea realmente un proyecto de interés regional, informes en los que se basa el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León para declarar su nulidad y se argumenta también que la urbanización de segunda residencia que se proyecta no se ajusta al modelo de desarrollo sostenible que se exige a partir de la reforma de la Ley del Suelo del año 2007 y su posterior Texto Refundido del año 2008. También se argumenta que el hecho de incorporar un parque de ocio con diversas actividades deportivas no es más que un intento de maquillar o viabilizar la idea principal que es la construcción de una nueva urbanización de segunda residencia con campo de golf. La sentencia del TS confirma en todos sus extremos la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 de julio de 2012 haciendo una valoración muy positiva de los argumentos esgrimidos en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia considerándolos exhaustivos, coherentes y razonados –en palabras del propio TS- cuando el ponente de Castilla y León alude a los nuevos principios del urbanismo sostenible recogidos en la Ley del Suelo de 2008:

“El fallo no deriva de modo directo de la aplicación como norma del texto citado en la sentencia, sino de las demás abundantes valoraciones y razonamientos que contiene, uno de los cuales es la reflexión, que resulta pertinente, sobre el modelo urbanístico desarrollista que se trata de conjurar, máxime cuando previamente se ha dejado sentado en la sentencia de instancia que: “el desarrollo urbanístico pretendido en dicho proyecto regional no respeta ni se ajusta a uno de los principales objetivos pretendidos tanto por la Ley 8/2007 de Suelo como por el RD. Leg. 2/2008, para concluir que “...se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En efecto, las sentencias STS de 28 de diciembre de 2012 (RJ 2012\11028, rec. casación 2731/2009) y STS de 23 de enero de 2013 (JUR 2013\31237, rec. casación 3849/2009)²⁹⁵ expresan los importantes cambios que se han venido produciendo en el ámbito de la potestad de planeamiento urbanístico como consecuencia de la aplicación del principio de desarrollo sostenible, “*con la consecuencia de la subordinación del planeamiento urbanístico a la planificación ambiental*”²⁹⁶. Y todo ello sin olvidar que

ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo. Por ello, uniendo estas consideraciones a las anteriores dichas solo cabe concluir que del proyecto de autos no puede predicarse su interés general para la Comunidad ni su interés regional, y que de sus instalaciones tampoco puede predicarse el interés social que pretenden los promotores ni la Administración demandada, pese al esfuerzo denodado puesto de manifiesto por el redactor del proyecto en la Memoria del mismo...” (FJ. 5).

²⁹⁵ Estas sentencias valoran si un instrumento de planeamiento general de naturaleza y alcance supramunicipal como el Plan Director del Sistema Costero Catalán cuya elaboración y aprobación corresponde a la Comunidad Autónoma y en cuya tramitación han sido consultados los municipios comprendidos dentro de su ámbito territorial lesiona el principio de autonomía municipal. El Plan Director identifica los espacios costeros que no han sufrido un proceso de transformación urbanística y que se encuentran clasificados por el planeamiento como suelo no urbanizable o suelo urbanizable no delimitado, con el objeto de preservarlos de su transformación y desarrollo para garantizar el desarrollo sostenible del territorio costero. Estos planes directores pueden clasificar suelo o modificar la clasificación asignada en el planeamiento urbanístico, pues su potencialidad no se limita al establecimiento de meras directrices sino también de determinaciones sobre el desarrollo sostenible, medidas de protección del suelo no urbanizable y criterios para la estructuración orgánica de dicho suelo.

²⁹⁶ Como muestra de tal subordinación a la planificación medioambiental, las sentencias citan unos ejemplos del proceso de desapoderamiento de las potestades municipales de clasificación del suelo: “1. *Las limitaciones y prohibiciones al desarrollo urbano previstas en la legislación de aguas (ex artículos 6, 25.4 y 96.2 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).*

2. *Las limitaciones y prohibiciones previstas para la protección del litoral en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (ex artículos 23 a 30 de la citada Ley, sobre servidumbre legales y zona de influencia, y artículos 112 y 117 sobre emisión de informes de la Administración de Costas en la tramitación de instrumentos de urbanísticos y de ordenación del territorio.*

3. *La vinculación de la planificación urbanística a los instrumentos de protección de espacios naturales, como así se desprendía del artículo 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de espacios naturales y de la fauna y flora silvestre, sustituida por la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que, en sus artículos 18.2 y 30 establecen el superior rango jerárquico de la planificación medioambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y de la protección especial dispensada en el artículo 13.4 del TRLS08 a los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, que quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice, añadiendo, respecto de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, que “sólo podrá alterarse la delimitación reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los planes urbanísticos se someten a una evaluación ambiental estratégica, cuyo objetivo es integrar la variable ambiental en la toma de decisiones sobre la ordenación del suelo y que proporcionará nuevos parámetros para el control de la discrecionalidad²⁹⁷. Mediante la evaluación ambiental estratégica, regulada por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, se pretende que la opción urbanística elegida sea la más coherente y racional con el principio del desarrollo urbano sostenible²⁹⁸.

La jurisprudencia ha contribuido de modo determinante y decisivo a la acomodación del ordenamiento jurídico interno al Derecho Europeo, apostando por una interpretación normativa que promueve y favorece la protección del medio a través de la delimitación conceptual de la sostenibilidad, principio que actúa como límite del ejercicio de potestades ampliamente discrecionales –como las de ordenación territorial y urbanística- y, en definitiva, como instrumento de racionalización de las políticas que inciden sobre el suelo, la economía o el medio ambiente y que, a su vez, afectan de manera directa a la calidad de vida de la ciudadanía²⁹⁹. Ahora bien, el juez de lo

4. La vinculación de la planificación urbanística por normas de protección de elementos concretos del medio ambiente, como son, entre otras, (a) las resultantes de las normas contra la contaminación atmosférica (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, que prevé la elaboración por las Comunidades Autónomas de planes de mejora de la calidad del aire que serán determinantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico y ordenación del territorio, ex artículo 16); y (b) las resultantes de las normas contra la contaminación acústica (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y Real Decreto 1367/2007)”.

El argumento de la superioridad de la planificación ambiental es utilizado asimismo por la STS de 10 de febrero de 2016 (recurso de casación 1947/2014) que resuelve el famoso caso del hotel de "El Algarrobico", casando la sentencia de instancia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la prevalencia del Plan de Ordenación de los recursos naturales y del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar: *“Ello implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio, como ha reconocido la jurisprudencia, así Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, de 26 de junio y Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental”.*

²⁹⁷ El instrumento de la evaluación ambiental estratégica incide en el núcleo de la discrecionalidad pues implica un examen y evaluación de las diferentes alternativas existentes a la luz de sus efectos sobre el medio ambiente y también una justificación desde la perspectiva ambiental del modelo de ordenación urbana elegido.

²⁹⁸ Cfr. el estudio de CUYÁS PALAZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007.

²⁹⁹ GÓMEZ MANRESA, M^a.F. en «El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso-administrativa» en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M^a.F. (Dir.) en *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, págs. 221-222.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

contencioso-administrativo tiene sus límites frente a planeamientos arbitrarios, ya que en caso de que anule la decisión por exceder los límites de la potestad de planeamiento, en virtud de las reglas de la división de poderes, debe contentarse con esta decisión, dejando que sea la Administración urbanística la que señale su nuevo contenido (art. 71 LJCA)³⁰⁰, sin perjuicio de que si de la anulación se deriva una única solución justa, el juez en virtud de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), deberá fijar el nuevo contenido del plan³⁰¹. Una vez comprobado que una concreta determinación del plan incurre en desviación de poder y procede su anulación, los jueces no pueden reemplazarla, tarea que únicamente puede ser desempeñada por el titular de la potestad, salvo que las líneas del planeamiento conduzcan a un único desenlace que se imponga por razones de coherencia.

³⁰⁰ Lo explican perfectamente las STSS de 24 y 25 de septiembre de 2013 (RJ 7349\2013 y RJ 7496\2013): “2º. No podemos acoger tampoco la pretensión de que los terrenos se califiquen al uso residencial y con el mismo uso, tipología e intensidad que las parcelas edificables de su entorno, porque como hemos señalado con anterioridad, se trata de una potestad eminentemente discrecional por aplicación del artículo 71.2 de la LRJCA, con arreglo al cual “Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”. En este sentido, es consolidada la jurisprudencia (entre otras las SSTs de 29 de abril de 2011, RC 1755/2007, 2 de febrero de 2012, RC 4509/09; 27 de septiembre de 2012, RC 5234/2010 y 5 de febrero de 2013, RC 4103/ 2010), en relación con que cuando en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones, todas igualmente lícitas y justas ---y por tanto indiferentes para el Derecho--- entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. Por ello, una vez decidida la anulación de la calificación como Sistema General de Equipamiento de Contingencia, nuestra tarea ha finalizado, sin que podamos adentrarnos en fijar ni un uso global (residencial), ni tipologías, ni intensidades, pues se trata de decisiones de carácter eminentemente técnico y discrecional en las que difícilmente puede aceptarse que exista una alternativa única; es, pues, la Administración autora del planeamiento urbanístico la que ha de adoptar las determinaciones que procedan”.

³⁰¹ La doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia se recoge en la STS de 15 de marzo de 1993 (RJ 1993\2523, ponente Delgado Barrio), en el que el PGOU de Granollers calificaba un terreno como “verde privado de interés especial” y el juez no sólo anula tal calificación por ausencia de vegetación a proteger –y es que no todo vale como zona verde, y un horizonte de cemento circundante no merece el título de jardín-, sino que también lo sustituye por “zona residencial en manzana cerrada” tal y como lo pedía la parte demandante: “Ya en el terreno de la sustitución de la calificación anulada por la pretendida por la parte en su día demandante –“zona residencial en manzana cerrada”, clave I– será de recordar que el criterio jurisprudencial en materia de calificaciones urbanísticas –S. 2–4–1991 (RJ 1991/3278)– es el de que aun procediendo su anulación en sede jurisdiccional no siempre resulta viable que los Tribunales formulen una nueva calificación:

A) Si son posibles varias soluciones, todas ellas lícitas y razonables, únicamente la Administración actuando su potestad discrecional de planeamiento podrá decidir al respecto.

B) Por el contrario, los Tribunales habrán de señalar la nueva calificación si las líneas del planeamiento conducen a una solución que se impone ya por razones de coherencia –así, SS. 22 septiembre y 15 diciembre 1986–. Así lo reclama el principio de efectividad de la tutela judicial –art. 24,1 de la Constitución– que quedaría claramente burlado si los Tribunales, contando con datos suficientes, no resolvieran todo lo necesario en relación con las cuestiones planteadas en el proceso” (FJ. 7).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La justificación de las razones que determinan la decisión de planificación ha de hacerse con criterios de racionalidad expresados en la correspondiente Memoria del Plan General de Ordenación Urbana³⁰², la cual constituye un elemento esencial que permite el control judicial de la discrecionalidad³⁰³, en aras precisamente de diferenciar la discrecionalidad de la pura arbitrariedad, como se pone de manifiesto en la STS de 18 de julio de 2013³⁰⁴. En cuanto al nivel de concreción de la motivación en los instrumentos de planeamiento, el mayor o menor grado de motivación depende de las circunstancias concretas, pero, de acuerdo a la doctrina jurisprudencial, por una parte, cuando las alteraciones del planeamiento se produzcan como consecuencia de una modificación puntual, la exigencia del deber de motivación es más acusada que en los supuestos en que se produce en el seno de una revisión donde tal exigencia se torna más genérica³⁰⁵; y, por otra parte, el grado de pormenorización o de detalle se incrementa a medida que se desciende en la escala de los instrumentos de desarrollo³⁰⁶. En tal sentido, la STS de 15 de noviembre de 2013³⁰⁷ afirma que “a los instrumentos de

³⁰² La STS de 9 de julio de 1991 (Recurso 478/1989), FJ. 5, dio entrada a la dimensión de la Memoria como motivación del plan: “*La Memoria integra ante todo la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido, y por consecuencia las determinaciones del planeamiento*”.

Junto a la Memoria, la doctrina alude al Estudio Económico-Financiero o memoria de sostenibilidad económica como garantía formal y material de la racionalidad del planeamiento, en cuanto justifica la viabilidad económica del desarrollo urbanístico (Cfr. GÓMEZ MANRESA, M^a.F., *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, op. cit., pág. 69 y ss.).

³⁰³ La sentencia del TS de 11 de abril de 2011 (RJ 2011\3090, recurso de casación 2660/2007), la califica como “*cauce primordial*” de dicho control por parte de la Administración autonómica y en la ulterior vía judicial. A pesar de que la jurisprudencia haya apostado decididamente por otorgar carácter vinculante a la memoria del plan, en Valencia, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, con arreglo a los arts. 34, 39 y 40, declara expresamente que ni la Memoria Justificativa del plan general estructural –plan de aprobación autonómica-, ni la del plan de ordenación pormenorizada –plan que aprobado por el Ayuntamiento, desarrolla el anterior incidiendo en los aspectos de mayor detalle de gestión urbanística y de edificación- tendrán eficacia normativa.

³⁰⁴ RJ 2013\6775.

³⁰⁵ Así se recoge, entre otras, en la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2014 (RJ 2014\2519), aunque, tales líneas maestras o motivación menos intensa tratándose de una revisión del planeamiento general no son óbice para que, cuando la innovación revista características especiales, la necesidad de explicaciones concretas y específicas resulte ineludible, tal como lo ha establecido el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de abril de 2011 (RJ 2011\3090).

³⁰⁶ GÓMEZ MANRESA, M^a.F., *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, op. cit., págs. 63-64.

³⁰⁷ RJ 2013\7775.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

desarrollo, tanto por estar referidos a ámbitos territoriales más reducidos como por el carácter pormenorizado de la ordenación que en ellos se establece, les es exigible una motivación más específica y circunstanciada que a los instrumentos de planeamiento general, a los que no debe exigirse una explicación detallada sobre la ordenación establecida para cada finca del término municipal”³⁰⁸.

Además de un contenido informativo e interpretativo del Plan, la Memoria tendrá un diagnóstico justificativo de sus determinaciones. En todos los casos debiera de justificar las soluciones que el Plan General adopta respecto de las siguientes cuestiones: Integración adecuada en la ordenación establecida por los planes de ordenación del territorio; dotación de funcionalidad al servicio de la ciudad; conservación, protección, mejora del casco histórico así como su inserción con el resto de la estructura urbana del municipio; integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con el resto de la ciudad ya consolidada; funcionalidad, economía y eficacia respecto de las redes de infraestructuras; y preservación del desarrollo urbanístico de determinados terrenos (terrenos colindantes al dominio público natural precisos para conservar su integridad; terrenos con valores naturales, históricos, culturales, paisajísticos u otros merecedores de protección; terrenos que presenten riesgos naturales o riesgos que deriven de usos o actividades que haya de prevenir y terrenos donde se localicen infraestructuras o equipamientos cuyo funcionamiento deba de ser protegido).

El desarrollo sostenible se coloca como parámetro de control de las decisiones urbanísticas municipales de diversas formas. Por eso la Memoria que acompaña a los planes municipales debe ofrecer una motivación y justificación suficiente y adecuada del modelo elegido y las posibles reclasificaciones desde la perspectiva del interés general que debe satisfacer la actividad urbanística, y en particular a la luz del desarrollo sostenible y de la ciudad compacta. Para ello, el informe de sostenibilidad

³⁰⁸ Un supuesto claro de necesidad de mayor intensidad en la motivación se presenta cuando se ha de concretar la *causa expropriandi* que implica una innovación en la ordenación. En la sentencia del TS de 18 de septiembre de 2014 (RJ 2014\4779), donde un suelo urbano consolidado residencial se recalifica a dotacional a adquirir por expropiación por ser una actuación aislada, el Tribunal exige una justificación especialmente intensa no sólo desde la óptica de la garantía del expropiado en cuanto a justificar la ausencia de arbitrariedad en la elección de la ubicación, sino también desde el punto de vista del interés general de que la concreta finca es la más conveniente al interés general para ubicar el nuevo equipamiento dotacional.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ambiental, requerido por el art. 22 TRLRS 2015, y el estudio ambiental estratégico, requerido por el art. 22 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en el trámite de evaluación ambiental estratégica de los planes, serán igual de esenciales para la motivación de la decisión municipal.

La interesantísima sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recurso 4312/2009, RJ 2013\3226) ilustra cómo se integran en los elementos reglados del planeamiento los principios del nuevo urbanismo que preconizan el respeto al medio ambiente a través del modelo de ocupación del territorio definido por la Comunidad Autónoma.

En este supuesto, la Generalitat Catalana denegó la modificación puntual del PGOU de Sant Iscle de Vallalta para el establecimiento de un sector de suelo urbanizable delimitado separado del suelo urbano, formando una isla de 5 ha. de suelo urbanizable envuelto en suelo no urbanizable, porque contradice el principio de desarrollo urbanístico sostenible. La sentencia reconoce el control de la Comunidad Autónoma sobre el modelo de ocupación del suelo que preveía el planeamiento municipal y casando la sentencia del TSJ de Cataluña dictada en primera instancia, confirma la resolución de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona dependiente de la Administración autonómica que denegó la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento general que reclasificaba como suelo urbanizable delimitado las cinco hectáreas antes no urbanizables. El Tribunal Supremo, tras recordar que la fiscalización de la Administración autonómica ha de recaer sobre los elementos reglados del plan y sobre los aspectos discrecionales que tengan incidencia supramunicipal, entiende que la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona es competente para revisar el modelo espacial de ocupación territorial, puesto que esta materia excede del ámbito de lo puramente local al desbordar el modelo de ciudad, y, por otra parte, el modelo de ocupación territorial se ajusta al principio de sostenibilidad ambiental.

El objetivo de alcanzar un desarrollo urbanístico sostenible mediante la utilización racional del territorio implica un modelo de ocupación de suelo que la ley urbanística catalana de aplicación identifica con la evitación de la dispersión urbana, el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

favorecimiento de la cohesión social, la atención a la rehabilitación y la renovación en suelo urbano. La sentencia distingue el modelo de ocupación del territorio que afecta a intereses supralocales del modelo de ciudad por una diferencia de escala. *“En cuanto afecta al desarrollo sostenible, el control de la Administración de la Comunidad Autónoma puede alcanzar, desde luego, a los modelos de ocupación que contemplen los planes municipales, lo que desborda el modelo de ciudad -la organización de su diseño- en cuanto signifiquen fenómenos de dispersión de la urbanización, al entrar en contradicción con el principio de desarrollo sostenible. Ciertamente cabrán matices entre los dos modelos extremos de ocupación, dispersos y compactos, y en ocasiones no será exacto asimilar una situación de cierta discontinuidad o falta de colindancia respecto al núcleo principal, y con independencia de la distancia de separación, con los fenómenos de urbanización dispersa, pero, en cualquier caso, el modelo espacial de ocupación del territorio, transformándolo, no puede ser considerado como un interés puramente local; se sitúa en otra esfera de intereses, que incluso trasciende a los de la Comunidad Autónoma, y al propio urbanismo, incidiendo, desde luego, sobre el medio ambiente, sobre la economía y sobre la cohesión social”* (FJ. 4).

Así pues, el modelo de implantación de la ciudad cuya definición corresponde a la discrecionalidad técnica de las autoridades locales está afectada por el modelo de ocupación del suelo que no es discrecional, sino que al ajustarse a los requerimientos del principio de desarrollo sostenible se convierte en un aspecto reglado y controlable por las Comunidades Autónomas. *“En suma, al adoptarse la decisión impugnada, que significa en la práctica la prevención de la urbanización desconcentrada, la Administración de la Comunidad Autónoma no se ha excedido de su ámbito competencial, ya que la modificación denegada contemplaba un desarrollo fragmentario y disperso, máxime cuando los requerimientos del principio de desarrollo sostenible vienen reconocidos, al menos a nivel programático, por las distintas legislaciones al asimilar la estrategia territorial europea que constituye el marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad y de los Estados miembros de la Unión Europea”* (FJ. 4).

En la doctrina jurisprudencial, los jueces y tribunales acuden cada vez más al modelo de ciudad compacta como termómetro e legalidad del cumplimiento del

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

principio de desarrollo sostenible. Por eso, el planificador municipal cada vez más tendrá que justificar en la Memoria que se da cumplimiento a la compacidad y continuidad del espacio, o al menos que no atenta contra el cada vez más “principio” que simple “modelo” de ciudad compacta. Para ello, ciertamente la normativa autonómica debiera de establecer unos requisitos o criterios meridianamente claros que definan este modelo de ciudad y otorguen mayor seguridad jurídica a la hora de elaborar el planeamiento municipal³⁰⁹.

Si se analiza la jurisprudencia más reciente, el criterio de la ciudad compacta se utiliza sobre todo para controlar la necesidad de creación de nuevos suelos urbanizables, ya sea porque no se justifican a nivel de previsiones de crecimiento poblacional, ya sea porque se prevén separadas y disgregadas del núcleo urbano.

Como ejemplo del primer supuesto, la STS 1825/2015 de 7 de mayo de 2015 (recurso de casación 1991/2013) ratifica la STSJ de Castilla y León ya que no quedaba justificada la necesidad del crecimiento urbano tan excesivo de un pequeño municipio con una ampliación de suelo urbanizable residencial que suponía multiplicar por 30 la población del municipio³¹⁰.

En el segundo supuesto, los tribunales han anulado ya varios planes que contenían nuevas urbanizaciones residenciales alejadas del núcleo urbano. La STS de 10 de julio de 2012 (RJ 2013\2346) anula el plan parcial de un sector por no justificar los motivos por los que se sitúa este sector en una zona separada y muy alejada del núcleo

³⁰⁹ RAMOS MEDRANO, J.A., «El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia» en *RDUMA*, núm. 297, abril-mayo 2015, págs. 105-124, destaca que “*Precisamente ante la existencia de diversos modelos de ocupación de suelo es conveniente que la legislación autonómica o la ordenación territorial establezcan unos criterios que permitan dotar de objetividad a este parámetro de ciudad compacta ya que, aunque siempre el sentido común es el mejor consejero, la seguridad jurídica es un requisito necesario para el desarrollo urbanístico, seguridad con la que no siempre se puede contar dada la complejidad de la materia, los constantes cambios normativos y los múltiples intereses en conflicto*”.

³¹⁰ La valoración de las previsiones del crecimiento en relación con la reclasificación de nuevos suelos urbanizables se valorará caso por caso. Así, en la STSJ de Cantabria de 10 de junio de 2015 se confirma la legalidad del Plan General de Ordenación Urbana de Santander que pasa a urbanizable la mayor parte del anterior suelo rural en atención a las previsiones de crecimiento poblacional que el Tribunal considera justificada y motivada.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbano de Villanueva de la Cañada³¹¹. También el TSJ de Castilla y León ha anulado varios desarrollos de segunda residencia por estar previstas las nuevas urbanizaciones alejadas del núcleo urbano, todas ellas con destino de segunda residencia previstos en pequeños municipios rurales que veían estas urbanizaciones como una forma de dar riqueza y puestos de trabajo en estos municipios que van perdiendo población de forma paulatina y constante. Entre otros, la STSJ de Castilla y León de 13 de julio de 2012 (RJCA 2012\832) –confirmada por la STS de 10 de diciembre de 2014 (RJ 2015\43)- anula el Proyecto de Interés regional para crear un parque de ocio con campo de golf, zonas de esparcimiento y 640 viviendas en Arlanzón (Burgos)³¹², entre otros motivos porque *“se llega a la clara conclusión de que el contenido de este proyecto no responde a un desarrollo sostenible, tampoco a un modelo de población compacta y si a un urbanización dispersada con claro detrimento del valor ambiental de un suelo rústico en el que se pretende ubicar un campo de golf que en el concreto caso de autos tenía reconocido un alto valor de protección, bien por su valor natural o por su valor productivo”* (FJ. 8)³¹³.

Incluso puede darse el caso de que las modificaciones de planeamiento no se ajusten a los principios de desarrollo sostenible y rompan el modelo de ciudad compacta por los dos aspectos reseñados al mismo tiempo: no existe suficiente justificación de la necesidad de los nuevos desarrollos urbanos residenciales a la vista del crecimiento poblacional previsto, y, además, no se conectarían con la ciudad sin solución de continuidad. Particularmente, hay que resaltar las SSTSJ de Castilla y León de 20 y 21

³¹¹ *“Como acertadamente reconoce la sentencia, la clasificación de este ámbito ---como suelo urbanizable--- estaba necesitada de una motivación adicional ---como la que se viene reclamando en los Fundamentos anteriores--- en la que se explicitaran las razones de interés general por las cuales la implantación de los nuevos usos residenciales debía efectuarse en este ámbito concreto, a la sazón disgregado del núcleo urbano o histórico del municipio y, como decimos, que gozaba de la protección, prevista en la legislación de Montes, más intensa en el caso de los suelos calificados como Montes Preservados, y en menor grado respecto del resto de masas forestales incluidas en el sector. Circunstancias estas, en modo alguno aclaradas, justificadas ni motivadas en el peculiar sistema de aprobación de la Revisión del PGOU que nos ocupa”* (FJ. 8).

³¹² Supuesto detallado en la nota a pie nº 294.

³¹³ RAMOS MEDRANO, J.A., «El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia», op.cit., expone que el modelo de zonas residenciales de las periferias de las ciudades o las típicas urbanizaciones del fin de semana en la sierra, ubicadas en medio del campo o entre dos municipios, se declara incompatible con un desarrollo sostenible.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de septiembre y 31 de octubre de 2013³¹⁴, y las sentencias del Tribunal Supremo de 17, 18, 19 y 24 de junio de 2015 que las confirman en casación³¹⁵, por los cuales se declara nula la sexta modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Ávila aprobada definitivamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, porque se crean nuevos sectores de suelo urbanizable residencial y comercial -La modificación recurrida consistía en la reclasificación de 926.129,93 m² de suelo rústico común como suelo urbanizable- atentando contra el principio de *“modelo de ciudad compacta”*³¹⁶: *“primero, porque pese a lo dicho en la Memoria con el contenido de la misma no se pretende resolver verdaderas y reales necesidades de suelo residencial o comercial por cuanto que no se ha acreditado que concurren en el momento de la modificación y en un periodo de corto o medio plazo durante el cual se pretende llevar a efectos tales determinaciones urbanísticas esas necesidades de suelo residencial o comercial; y segundo, porque como resulta de no haber respetado los criterios de colindancia con el suelo urbano se comprueba que el planeamiento que se pretende introducir con dicha modificación no va dirigido a completar las tramas urbanas existentes, a solucionar problemas urbanísticos de las áreas degradadas ni a regenerar la ciudad existente sino que con la nueva clasificación de suelo urbanizable contenida en dicha modificación y con la forma en que contempla esa ampliación de suelo urbanizable, apenas colindante con el suelo urbano y mediante un verdadero desarrollo lineal, aumenta el impacto del crecimiento y atenta contra el principio de “modelo de ciudad compacta” que se reivindica tanto en el TRLS de 2008 como en la LUCyL con los mayores costes que ello supone desde el punto de vista del impacto ambiental como por los mayores costes de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. Por lo tanto, de dichos argumentos igualmente resulta que la modificación*

³¹⁴ Recursos contencioso-administrativos 171/2011, 172/2011, 177/2011, 178/2011, 180/2011 y 193/2011.

³¹⁵ Recursos de casación 3367/2013 (RJ 2015\2955), 3662/2013 (RJ 2015\3412), 3436/2013 (RJ 2015\2969) y 3657/2013 respectivamente.

³¹⁶ Las citadas sentencias son comentadas por MARTÍN GARCÍA-MATOS, C., «Control de la potestad discrecional de planificación urbanística y “ius variandi” (comentario a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 20 de septiembre de 2013» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, enero-abril 2014, págs. 323-338, y por RUIZ LÓPEZ, M.A., «Desarrollo sostenible y discrecionalidad del planificador urbanístico: la falta de justificación de nuevas demandas de vivienda en la reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, septiembre-diciembre 2015, págs. 131-141.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

aprobada y la clasificación de suelo urbanizable que se contiene en la misma no se ha acreditado que responda al interés general y a la finalidad que en el art. 4 de la LUCyL se reconoce a la actividad urbanística pública”.

En concreto, no se entiende la necesidad de llevar a cabo la modificación que prevé la construcción de 3.396 nuevas viviendas cuando la ciudad de Ávila cuenta con un excedente de viviendas, ni tan siquiera ha ejecutado las previstas en el planeamiento vigente y cuyas previsiones tampoco respaldan un futuro incremento de la población. Además, también se atribuye la vulneración del criterio de colindancia con el suelo urbano, en los términos legalmente exigidos (al menos en un 20% del suelo a desarrollar conforme al Reglamento de Urbanismo de Castilla y León), de al menos dos de los tres sectores de suelo urbanizable reclasificados³¹⁷, lo cual no garantiza la configuración compacta de la ciudad.

En suma, el Tribunal Supremo confirma la vulneración del principio de desarrollo sostenible en su condición de prescripción legal básica y del modelo de ciudad compacta como su parámetro. La modificación impugnada no se ajusta al principio de desarrollo sostenible, porque no existe justificación de los nuevos desarrollos urbanos que se proponen, una vez descartada la necesidad de incrementar el número de viviendas, rompiéndose además, el modelo de ciudad compacta³¹⁸.

³¹⁷ Para respetar el principio de ciudad compacta, se buscó la argucia de crear varios sectores unidos entre sí pero solo uno de ellos es el que está conectado con la ciudad, creando una especie de apéndice unido solo por un sector con la ciudad existente. Dicha solución no es aceptada por el Tribunal porque considera que se han dividido de forma artificial estos sectores de tal forma que no se cumple el criterio de la legislación autonómica de Castilla y León que exige que al menos un 20% del terreno de los nuevos sectores de suelo urbanizable linde con el suelo urbano.

³¹⁸ La argumentación completa del FJ. 15 es la siguiente:
“Se denuncia como último motivo, la infracción por aplicación indebida de los arts. 2.2 y 10 de la Ley 2/2008, al no concretar la sentencia en qué medida se vulneran dichos preceptos. La recepción del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley estatal 8/2007, de suelo, y en el Texto refundido vigente, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, pretende desplazar la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente, frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico. El preámbulo de la Ley, que se apoya expresamente en la Estrategia Territorial Europea y en la Comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano, expresamente señala que se «propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa y desordenada». Este mandato se traduce en la definición de un conjunto de objetivos muy generales, cuya persecución

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En virtud de lo expuesto, en relación con la normativa urbanística, la clasificación de nuevos suelos urbanizables estará motivada y justificada de conformidad con el interés general si favorece un desarrollo sostenible y equilibrado que apueste por la ciudad compacta, con un crecimiento mínimamente ordenado y minimizando el impacto del crecimiento³¹⁹. Asimismo, el planeamiento urbanístico debe resolver las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios que se deriven de las características específicas del municipio, pero manteniendo la continuidad espacial de la urbanización sin desarrollos urbanísticos discontinuos³²⁰.

Tras analizar a quien corresponde la potestad de planeamiento, el alcance del llamado *ius variandi* en el ejercicio de dicha potestad urbanística y el control que pueden llevar a cabo tanto de la Comunidad Autónoma como el órgano jurisdiccional competente en relación al modelo urbanístico de ciudad, puede afirmarse que las últimas sentencias tienden a exigir una motivación especial cuando las modificaciones de planeamiento crean suelos urbanizables puesto que puede producirse un atentado

debe adaptarse «a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística» (art. 2.2).

La realización efectiva del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y los derechos y deberes enunciados en el título I, la Ley de 2008, se consigue mediante la definición de unos criterios básicos de utilización del suelo (art. 10), que son otros tantos mandatos dirigidos a las administraciones públicas y, en particular, a las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

En síntesis:

a) Frente a la presunción favorable al suelo urbanizable de la Ley de 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar «el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen», preservando el resto del suelo rural (art. 10.a).

b) Se debe destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para el residencial, con una reserva mínima del 30% de la edificabilidad residencial a viviendas sujetas a un régimen de protección pública (art. 10.b).

c) Los usos se deben ordenar respetando los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación (art. 10.c)».

³¹⁹ MENENDEZ REXACH, A., «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo: legislación estatal y autonómica», op. cit., señala que frente a la presunción favorable al suelo urbanizable en la Ley 1998, se trata ahora de controlar los nuevos desarrollos urbanos, que deberán estar justificados. Únicamente se deberá urbanizar “*el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen*”, preservando el resto del suelo rural (art. 10.a). El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible inspirará el modelo territorial cuyas exigencias deberán acreditarse en la documentación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

³²⁰ En cualquier caso, hay que recordar que tanto las entidades locales como la Comunidad Autónoma tienen que ser coherentes a la hora de apelar al modelo de ciudad compacta. Así, no es de recibo utilizarlo para restringir la creación de suelos urbanizables para la implantación de grandes centros comerciales y al mismo tiempo defender la creación de nuevos suelos urbanizables residenciales.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

contra el principio “*modelo de ciudad compacta*”. Esto es, un plus de motivación en términos parecidos a los exigidos en los supuestos de modificaciones de planeamiento que desclasifican zonas verdes urbanas y suelos protegidos, a la vista del creciente interés en la protección del medio ambiente³²¹.

2.5. La calidad de vida como vínculo entre la ciudad compacta y sus dotaciones urbanísticas

Hasta el momento se ha transmitido un mensaje rotundamente favorable a la ciudad compacta. Este modelo de ciudad se vincula con el principio de desarrollo sostenible en cuanto que es el arquetipo actual del desarrollo urbano sostenible³²². También, hay que recordar que el principio de desarrollo sostenible tiene como objetivo principal la calidad de vida de las personas y entre los elementos que conforman la ciudad se encuentran las dotaciones urbanísticas, espacios y equipamientos

³²¹ Se trata de la doctrina del “mínimo sin retorno” o cláusula “*stand still*” o principio “de no regresión” en relación con el suelo verde urbano. Una vez establecida una zona verde, ésta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula “*stand still*” propia del Derecho comunitario, que debe ser respetada, salvo la concurrencia de un interés público prevalente. La intangibilidad de las zonas verdes y suelos frágiles protegidos como límite al *ius variandi* del planificador urbanístico se encuentra respaldada por la normativa comunitaria en el ámbito del medio ambiente, que hoy impone el nuevo Tratado de Lisboa, habiendo sido consolidado por el Tratado de la Unión Europea y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En España, el Consejo de Estado fue precursora en la importación de la cláusula “*stand still*” a la hora de examinar modificaciones de planes que supongan una minoración de superficies de zonas verdes o espacios libres, de suerte que estos espacios son un mínimo sin retorno y podrán ser minorados en algunos casos muy justificados por el interés general, pero siempre y cuando se mantenga el estándar general de dotaciones (Dictamen del Consejo de Estado 3188/2002, Dictamen del Consejo de Estado 1539/2004, etc.). Las recientes sentencias del Tribunal supremo han venido a consolidar la aplicación del principio de no regresión confirmando la exigencia de un plus de motivación y de la justificación de la mejora para la consecución del interés general cuando el planeamiento afecta a zonas verdes existentes. Entre otras, la STS de 13 de junio de 2011 (RJ 2011\5264) –objeto de comentarios posteriores–, anula parcialmente el Plan General de Ordenación Urbana de Sevilla a propósito de la falta de motivación del cambio de uso de una parte de zona verde pública a dotacional educativo para la construcción de una nueva biblioteca; y la STS de 30 de septiembre de 2011 (RJ 2012\1042) anula la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Jabalquinto que contemplaban la ampliación de un equipamiento educativo en detrimento de los espacios libres públicos existentes, por falta de motivación de la modificación y porque debería haberse seguido el trámite de modificación cualificada por afectar a diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes y espacios libres.

³²² MORENO LINDE concluye que el principio de desarrollo urbano sostenible, en cuanto identifica un modelo de ciudad, constituye un parámetro o criterio orientador a tener en cuenta por el planificador urbanístico, pero más allá de su utilidad como tal, el concepto de desarrollo urbano sostenible es ya un principio jurídico que condiciona las políticas de suelo, y, particularmente, el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística (MORENO LINDE, M., «Consideraciones sobre los principios del Derecho administrativo y su vigencia y aplicación en el ámbito urbanístico», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 90, Sevilla, septiembre-diciembre 2014, págs. 123-170).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

procuradores de bienestar y calidad de vida a los ciudadanos³²³. Por tanto, con la finalidad común de mejorar la calidad de vida urbana, lo más lógico es que el Plan procure diseñar una ciudad compacta y en ella las dotaciones urbanísticas se diseñen al servicio de dicho modelo³²⁴.

El planeamiento municipal se encuentra condicionado por normas y directrices de carácter supramunicipal –en particular, los estándares urbanísticos legalmente establecidos dirigidos a garantizar la existencia de un mínimo de dotaciones urbanísticas-, pero parece claro que la última palabra en la delimitación de las dotaciones urbanísticas corresponde a los Ayuntamientos, en virtud del principio de autonomía local³²⁵. En tal sentir se posiciona la sentencia del Tribunal Supremo de 15

³²³ Cuya definición y descripción se abordará con mayor rigor en el Capítulo 2.

³²⁴ Las formas urbanas próximas y compactas desde la dimensión física son sinónimo de mayor calidad de vida frente al modelo caracterizado por las formas dispersas y la dependencia del automóvil. La revista *Ciudades* nº 17 (2014) abordaba los efectos colaterales de la ciudad compacta y ensalzaba a la proximidad como nuevo valor urbano a través de las contribuciones de un grupo pluridisciplinar de autores (arquitectos, geógrafos y urbanistas). Aparte del menor impacto medioambiental en términos de reducción de emisiones contaminantes, se citaban otras ventajas de vivir más cerca los unos de los otros en entornos urbanos densos y consolidados y que proporcionaban mayor calidad de vida:

“-Vivir cerca de los servicios o en altas densidades tiene una dimensión social. La proximidad como factor de integración social. Un mayor arraigo al barrio y a una mayor participación en la vida de la comunidad, así como una mayor percepción de seguridad. Colectivos vulnerables como la gente mayor o los discapacitados pueden compensar su menor potencial de movilidad con un uso más frecuente de los desplazamientos de proximidad. Por otro lado, la capacidad de ahorrar tiempo de desplazamiento es especialmente importante para grupos de población con agendas complejas, como las mujeres (¿) que combinan trabajo remunerado con tareas domésticas.

-Dentro del ámbito de la salud pública, en el contexto de una sociedad dominada por el sedentarismo y el uso del coche, la proximidad tiene efectos beneficiosos para la salud, en cuanto que los entornos peatonales invitan a usar medios activos de transporte: andar o ir en bicicleta.

-En el ámbito de la economía espacial, las externalidades positivas de la concentración de tejidos empresariales. La localización concentrada de empresas incrementa la productividad y la utilización de un mismo mercado de trabajo e infraestructuras. Incluso la proximidad invita al uso de transporte activo que, a su vez, repercute en una mejor salud de los trabajadores y en un menor número de ausencias y bajas laborales.

-Cuando el tejido urbano permite dinámicas de proximidad en forma de actividad peatonal, se generan una serie de efectos en la propia estructura de la ciudad. La presencia del peatón tiene impactos positivos en la estructura comercial de las pequeñas tiendas de calle y la percepción de espacios de mayor calidad urbana”.

³²⁵ Las SSTS de 20 de diciembre de 2012 (RJ 2013\1324) y de 23 enero de 2013 (Recurso 3631/2010) se refieren a la cuestión de los límites del planeamiento supramunicipal en relación con la autonomía local en el ámbito urbanístico. Las sentencias establecen que la delimitación de los espacios libres públicos y los datos relativos a edificabilidad bruta de un sector por un Plan Director de Sistema Costero -instrumento de ordenación previsto en la legislación autonómica de Cataluña- vulnera la potestad de planeamiento municipal, ya que lo demás se puede producir una “congelación de rango” que impida cualquier modificación posterior del plan. Las sentencias concluyen que “la Sala de instancia acierta cuando anula, en tanto que vulneradoras de la autonomía local, las condiciones previstas en el Plan Director para el Sector 40 PP4 “Cala María” relativas a la calificación y delimitación de espacios libres públicos, edificabilidad bruta del sector (no superará los 0,10 m²st/m²s) y densidad bruta (no

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de julio de 1996 (RJ 1996\7381) al manifestar que *“la determinación de las vías públicas constituye, pues, una de las típicas potestades discrecionales de la Administración, a materializar en la concreta elección efectuada en cada caso sobre la ubicación y características de dichas vías de acuerdo al modelo territorial más acorde al interés general. Claro está que tal discrecionalidad no puede ser ejercitada arbitrariamente, al estar siempre subordinada a las exigencias de racionalidad que derivan del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*. Por tanto, el control de la discrecionalidad en el planeamiento se produce de lleno en materia de dotaciones. Las potestades de planeamiento deben ir orientadas a la consecución del interés general, y en lo que se refiere a la configuración de las dotaciones urbanísticas también deberá servir con objetividad los intereses generales – no los intereses de propietarios particulares ni los intereses de la propia corporación municipal-³²⁶.

En este sentido, no hay duda de que el modelo de ciudad escogido condiciona el diseño de sus elementos urbanos y acota las decisiones pormenorizadas del planificador, que no sólo deben ser congruentes y coherentes con dicho modelo, sino que en su fijación deberán contribuir a la consecución del modelo de ciudad al que sirven. Una vez elegido el modelo de ciudad *“y fijados los criterios de la “ordenación propuesta”, con las líneas generales del planeamiento se atenúa la discrecionalidad como consecuencia de la propia decisión –elección del planificador: las concretas calificaciones del suelo han de resultar coherentes con la decisión inicial, de donde*

superará las 10 viviendas/Ha)”; y ello porque *“la incorporación de tales determinaciones al Plan Director -aunque hubiesen sido con la anuencia expresa o tácita de la Corporación municipal, lo que ciertamente no es el caso- produce una suerte de “congelación de rango”, de manera que de ahí en adelante el planeamiento municipal no podría ya ser objeto de modificaciones que se apartasen de aquéllas, con lo que el margen de apreciación y de discrecionalidad del Ayuntamiento queda bloqueado pro futuro”*.

³²⁶ La STS de 29 de marzo de 2012 (RJ 2012\5623, recurso 3425/2009), citando otras sentencias anteriores, pone de manifiesto que *“las potestades de planeamiento estén subordinadas y encaminadas a la consecución del interés general, y las mismas se atribuyen por el ordenamiento jurídico con la finalidad de que la ordenación resultante, en el diseño de los espacios habitables, de sus usos y de sus equipamientos, y de las perspectivas de su desarrollo, ampliación o expansión, sirva con objetividad los intereses generales, de manera racional, evitando la especulación ---sirvan de muestra las SSTS de 24 de marzo de 2009 (casación 10055/2004), 30 de octubre de 2007 (casación 5957/2003) y 26 de julio de 2006 (casación 2393 / 2003)--- habiendo señalado esta Sala que la concreta localización de la reserva de zonas verdes debe atender a un criterio de equilibrio, proporcionalidad y proximidad entre los espacios libres y las áreas pobladas --- SSTS de 18 de febrero de 2010 (casación 304/2006) y 18 de diciembre 2003 (casación 2775/2001)”*.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

deriva que el amplio abanico primario de posibles calificaciones se reduzca siendo posible que incluso desaparezca la discrecionalidad cuando ya sólo resulte visible una única solución que se imponga por razones de coherencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1991 RJ 1991, 3278 y de 15 de marzo de 1993 RJ 1993,2523)³²⁷.

Otrora, la práctica urbanística descubre que pueden producirse posibles conflictos entre el modelo de ciudad compacta y la ordenación de dotaciones urbanísticas en el caso de que no sean acordes con la compacidad urbana. Al respecto, interesa sobremanera el *leading case* de la doctrina del “*mínimo sin retorno*” o principio “*de no regresión*” planificadora en materia de zonas verdes y espacios libres: la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2011 (RJ 2011\5264)³²⁸, por la que se desestimó el recurso de casación suscitado contra la sentencia del TSJ de Andalucía de 4 de junio del 2009, que anuló la revisión del PGOU de Sevilla para calificar una zona del parque del Prado de San Sebastián como equipamiento de uso educativo, con el fin de instalar en esos terrenos la nueva biblioteca central de la Universidad. El Tribunal Supremo considera insuficiente la motivación aportada para el cambio de uso de una parte de la zona verde pública destinada a equipamiento educativo con el objetivo de construir la nueva biblioteca de la Universidad de Sevilla.

Las zonas verdes y espacios libres como dotaciones siempre han tenido un régimen jurídico propio y peculiar, con una serie de garantías tendentes a su mantenimiento e intangibilidad en las ciudades, e impidiendo su supresión, sin la concurrencia de poderosas razones de interés general. De ahí las especiales garantías de procedimiento cuando se trata de modificar las zonas verdes -el dictamen preceptivo y vinculante previo del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico-; la

³²⁷ CABELLO MARTÍNEZ, G., «La potestad de planeamiento: la concreción del derecho de propiedad urbana por los municipios», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, págs. 79-110.

³²⁸ LOZANO CUTANDA analiza esta sentencia y los límites del planeamiento urbanístico en el ejercicio de facultades discrecionales en relación con el suelo verde urbano en LOZANO CUTANDA, B., «Principio de “standstill” versus discrecionalidad administrativa. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (recurso de casación n.º 4045/2009, ponente: María del Pilar Teso Gamella)» en GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA (Dirs.), *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas Thomson Aranzadi, 2012, págs. 1545-1573.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

imprescriptibilidad de la acción de restablecimiento de la legalidad de las zonas verdes, espacios libres y suelo no urbanizable protegido; o el estatuto sancionador más severo para las infracciones urbanísticas que en los mismos se cometan. Pues bien, la sentencia afirma que la “*amplia discrecionalidad se torna más estrecha cuando se trata de actuar sobre zonas verdes*”, debido a la concurrencia para la protección de los espacios verdes del principio standstill o de no regresión, en virtud del cual “*una vez establecida una zona verde esta constituye un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula standstill propia del derecho comunitario, que debe ser respetado, salvo la concurrencia de un interés público prevalente*”. El fundamento de este principio medioambiental aplicado al ámbito del Derecho urbanístico es que el suelo verde urbano nace con una clara vocación de permanencia y por ello debe concurrir una poderosa cuestión de interés general ante modificaciones o revisiones de planeamiento urbanístico que las afecten. Este principio exige una especial motivación de cualquier modificación o revisión del planeamiento de cambios de usos del suelo que suponga una reducción de zonas verdes, de tal forma que no basta con explicar las razones por las que se acomete, sino que es preciso justificar la necesidad de dicha modificación para atender un interés público prevalente. En concreto, no vale con explicar por qué se ha decidido ubicar la biblioteca en los jardines del Prado, sino habrá que justificarse las razones por las que no puede ser construida en otros terrenos que no estén calificados como zona verde³²⁹.

³²⁹ Por su parte, GEIS I CARRERAS, G., «Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente. Especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1525-1545, recuerda un caso parecido pero con una solución distinta en Francia en el cual se aprobó una validación legislativa para legalizar el proyecto de museo de la Foundation Louis Vuitton en París en suelo verde urbano dando prevalencia al interés general de atractivo turístico de un museo sobre las consideraciones medioambientales. El museo estaba situado en la área de Boulogne et Vincennes de París, con parques y jardines, y se regía por el *Plan d'occupation des sols de la ville de Paris*, de 20 de noviembre de 1989. En la regulación de dicha área de forma expresa constaba que dichos espacios no estaban destinados a la urbanización, por su propio carácter, por la calidad del valor estético de su paisaje, la necesidad del mantenimiento del equilibrio ecológico y el mantenimiento de espacios naturales para responder a la necesidad de descanso de la población. El Ayuntamiento de París modificó el plan local de urbanismo y las disposiciones urbanísticas que afectaban a la zona para permitir la construcción del museo, ya que el museo tiene como objetivo la promoción del arte y la cultura, apoyar la creación artística, ampliar el acceso a la mayor cantidad de obras de arte y permitir el impacto de las actividades de creación artística y cultural. La asociación Coordination pour la sauvegarde du Bois de Boulogne impugnó el acuerdo del Ayuntamiento ante el Conseil d'État y el permiso de construcción ante el tribunal administrativo. Pues bien, el Conseil Constitutionnel en su Decisión núm. 2011-224, de 24 de febrero de 2012, declaró conforme a la Constitución francesa las disposiciones de la validación legislativa. En concreto, el artículo 10 de la Loi núm. 2011-590 du 26 mai 2011 establece la validación legislativa de las decisiones judiciales que declaran el incumplimiento de la normativa urbanística en el otorgamiento del permiso de construcción. Lo relevante a los efectos de esta exposición es la no aplicación del principio de no regresión cuando afecta a una zona verde urbana. El Conseil Constitutionnel argumenta la constitucionalidad de la validación por el interés público que acredita el proyecto de la Foundation Louis

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo pone en valor que el parque forma parte del patrimonio cultural de la ciudad al hallarse en pleno centro histórico, y al amparo del artículo 46 de la Constitución española “*la tendencia natural en la evolución del centro de las ciudades (...) ha de ser no disminuir la extensión del suelo verde, es decir, del espacio libre y común para uso y disfrute de todo, que pudiera congestionar y compactar la vida urbana*” (FJ. 17). Es decir, curiosamente confronta el principio de mantenimiento del suelo verde urbano con la excesiva compactación de la ciudad, y es que el modelo de ciudad compacta tendrá un límite en su diseño en el principio de no regresión y mantenimiento de los pulmones verdes de la ciudad, ya que los espacios libres y las zonas verdes además de evitar la excesiva congestión de las ciudades, cumplen un papel ecológico y ambiental –amén de su importancia paisajística, retiene las aguas atmosféricas, contribuye a la evapotranspiración, constituye un filtro contra la contaminación y regula el intercambio de aire y calor y humedad con el entorno urbano.

Por el contrario, en la STSJ del País Vasco de 18 de enero de 2013³³⁰, no se atiende al principio de no regresión en el caso de la recalificación de una dotación de zona verde obtenida por cesión obligatoria. En concreto, se trata de una zona calificada y obtenida en 1997 para uso deportivo y espacios libres pero que se recalifica para la creación de una unidad de ejecución con destino a la construcción de viviendas tasadas. El Ayuntamiento de Berango y la Diputación Foral de Bizkaia que dictó la Orden Foral de aprobación definitiva defienden que se mantiene la debida calidad urbana en cuanto a dotaciones, ya que tanto el sistema general como la dotación local del municipio es excedentaria garantizando la dotación pública de zonas verdes y parques urbanos, y además la modificación del plan compensa trasladando el suelo de uso deportivo no ejecutado –esto es, no ocupado con instalaciones- a un polideportivo. El planificador razona que la unidad de ejecución no atiende solamente a la necesidad de dotar de más vivienda protegida –además, al tratarse de suelo público se agiliza la

Vuitton y no aplica el principio de no regresión. Se pone de manifiesto que si bien el proyecto se sitúa en dominio público enriquece el patrimonio cultural francés y refuerza la atracción turística de la ciudad de París porque pone en valor dicho parque.

³³⁰ JUR 2014\140921, Rec. 1135/2011.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

gestión y acorta el plazo de disponibilidad de las viviendas-, sino que supone la potenciación del centro urbano y la creación de una ciudad más compacta que dota a la vida urbana de la que carece actualmente. Por una parte, se argumenta que desde el punto de vista del impacto medioambiental es mejor utilizar suelo urbano a crear suelo urbanizable para la demanda de vivienda existente; y por otra, que la memoria justifica la calidad urbana del modelo, acreditando que se conserva una calidad urbana suficiente desde la perspectiva de los estándares exigidos por la legislación del suelo. El Tribunal concluye que *“se justifica el uso residencial que se implanta en la unidad de ejecución de Lantzarte desde el nuevo paradigma acogido por la LSU y con anterioridad por el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, de ciudad compacta que rechaza modelos de crecimiento de baja densidad por la ocupación de suelo que comportan, y busca una mayor vida social a partir de unas densidades mínimas que favorezcan la comunicación”*. En estos términos, la sentencia parece dar prevalencia a la construcción de la ciudad compacta sobre la intangibilidad de los espacios libres.

En esa misma línea, la sentencia de fecha 19 de abril de 2012 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco³³¹ confirma la revisión del Plan General de Zarautz para recalificar suelos urbanos previamente obtenidos por cesión obligatoria y gratuita con destino a VPO, en lugar de crear nuevos suelos urbanizables³³². Sin embargo, la STS de 14 de

³³¹ JUR 2014\140519, Rec. 530/2009.

³³² Estos casos siembran la duda sobre si la recalificación con el cambio de uso no produciría el derecho de los anteriores propietarios de la unidad cedentes del suelo a la reversión. Una modificación de plan que cambia la calificación demanial de una parcela dotacional que fue cedida gratuitamente dotándola de aprovechamiento urbanístico podría convertir una cesión gratuita finalista en medio de obtener un lucro injustificado y hacer latente en el fondo un fraude de ley por parte del Ayuntamiento. La STS de 14 de octubre de 2014 (RJ 2014\5796) –que es precisamente la sentencia objeto de siguiente examen- no parece ver problemas colaterales legales acabando con la idea de la supuesta perpetuidad de destinos urbanísticos de las cesiones obligatorias y gratuitas –ello es “plausible”, aunque con un requisito ineludible -: *“Es, por consiguiente, posible y admisible jurídicamente que la Administración, al aprobar un nuevo planeamiento general, altere o cambie, en uso de su discrecionalidad, el destino de los suelos que, conforme al planeamiento anterior, fueron cedidos gratuitamente, en cumplimiento de sus deberes urbanísticos, por los propietarios para equipamiento o espacios libres, siempre que se haga dentro de los límites legalmente establecidos y se justifique debidamente, teniendo en cuenta también lo que la doctrina jurisprudencial ha denominado principio de no regresión planificadora en materia de zonas verdes y suelos protegidos”*.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

octubre de 2014³³³ estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJPV. *“El conflicto se ciñe al hecho de haberse destinado, al aprobarse un nuevo Plan General de Ordenación Urbana de la villa guipuzcoana de Zarautz, el suelo que había sido cedido gratuitamente, en cumplimiento de los deberes de cesión impuestos a los propietarios de terrenos por el ordenamiento urbanístico, para equipamientos y espacios libres a la construcción de viviendas de protección oficial, a cuyo fin, una vez aprobado definitivamente el nuevo Plan General, el Ayuntamiento de Zarautz y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco suscribieron un convenio”.*

Las partes recurridas –en este caso, el Ayuntamiento de Zarautz y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco- defienden la apuesta por optimizar los espacios urbanos y crear estructuras urbanas densas, complejas y compactas porque evita un mayor impacto ambiental, a la par que consideran que no se han sacrificado equipamientos y espacios libres. Pero el Tribunal Supremo entiende que sí se produce en el área *“una degradación urbanística por verse privadas de espacios libres y concentrar una saturación edificatoria generadora de una pérdida de calidad urbana en cuanto a dotaciones y suelos protegidos, circunstancias que no resultan justificadas por el hecho de que en otros ámbitos (Salberdin y Hegoalde) se califiquen 24.000 m² para equipamientos culturales, docentes y deportivos, y muchos menos porque la parcela, destinada a equipamiento y a tal fin cedida en su día por los propietarios en cumplimiento de sus deberes urbanísticos, haya permanecido, inexplicablemente, vacante durante más de veinte años”* (FJ. 9).

Asimismo, la sentencia incide en el aspecto capital de la motivación del cumplimiento de las condiciones y medidas compensatorias impuestas por la ley. El recurso contencioso-administrativo anterior fue desestimado por el TSJPV, ya que los recurrentes no aportaban elementos probatorios o datos fácticos de que se vulneraban los límites del art. 105.1 de la Ley 2/2006 vasca de Suelo y Urbanismo que establece que «toda revisión o modificación de la ordenación establecida por un plan urbanístico que aumente la edificabilidad urbanística o incremente la intensidad de los usos, distintos de los de las dotaciones públicas, de algún terreno, acuerde la desafección del

³³³ RJ 2014\5796.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

suelo de un destino público o descalifique terrenos destinados a los usos previstos en el art. 16, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas», con los objetivos de que se justifique que se mantiene la debida calidad urbana en cuanto a dotaciones y suelos protegidos; que se tengan en cuenta las necesidades y posibilidades de acceso real en el municipio a los usos establecidos como protegidos por la calificación y que se garantice la mejor realización posible de los estándares legales mínimos de la ordenación. Pues bien, el Tribunal Supremo es categórico en cuanto que corresponde a la Administración urbanística en el expediente administrativo de la revisión del plan general justificar que se mantiene la debida calidad urbana con arreglo a las condiciones legales³³⁴.

Esta sentencia revela que la potestad discrecional de innovar el planeamiento está limitada si con esa innovación se disminuyen algunas dotaciones públicas esenciales y preexistentes para la población que habita un área concreta de la ciudad consolidada, sin que esa pérdida de valor resulte justificada por la eventual recalificación en otra zona del suelo urbano de mayores extensiones para otras dotaciones públicas³³⁵. No se puede obviar la observancia de los estándares urbanísticos que garantizan un nivel de comodidad urbana mínimamente exigible por quienes

³³⁴ “No son los ciudadanos recurrentes, en contra de lo declarado por el Tribunal a quo , quienes tienen que demostrar cumplidamente que no se respetan las condiciones impuestas por el citado artículo 105 de la Ley del País Vasco 2/2006 , sino que es la Administración urbanística quien lo debe justificar, a pesar de lo cual no lo ha realizado al cambiar la calificación del suelo en las antiguas Áreas 18-9 y 18-10 mediante la ordenación de la nueva Área 12.3 OD Kortazar, en contra de la exigencia legal y jurisprudencial de explicar razonablemente el uso de la discrecionalidad urbanística, que, en el caso enjuiciado, tiene, además, unos límites prefijados en el tantas veces citado artículo 105 de la Ley 2/2006, de 30 de junio , de Suelo y Urbanismo , del País Vasco, que entró en vigor el 20 de septiembre de 2006, y es aplicable, por tanto, al Plan General indirectamente impugnado, razón por la que procede declarar nula, por ser contraria a Derecho, la recalificación del ámbito 12.3 OD Kortazar del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Zarautz, y, por consiguiente, nulos y sin valor ni efecto los actos de aplicación de tal ordenación, entre los que están el convenio de colaboración suscrito entre el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de Zarautz para promover vivienda protegida en el área urbanística 12.3 OD Kortazar, así como la cesión gratuita a favor de la Administración Autónoma del País Vasco de las fincas registrales del área Kortazar (inmuebles 346-10002 y 346-10003 del Inventario Municipal de Bienes) para la construcción de viviendas sociales en régimen de arrendamiento, las resoluciones del Gobierno Vasco de aprobación y publicación del Convenio de Colaboración suscrito con el Ayuntamiento de Zarautz y la Orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales de 17 de febrero de 2009, resultando procedente, por ello, la devolución de los terrenos al indicado Ayuntamiento” (FJ. 9).

³³⁵ MARTÍN VALDIVIA, S.M. insiste en este límite en «La especial exigencia de motivación en la reclasificación de los espacios libres a propósito de la STS de 14 de octubre de 2014», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, enero-abril 2015, págs. 157-166.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

habitan esa zona concreta de la ciudad, por mucho que se complementen con carácter general en la totalidad del suelo urbano municipal cuadrando las exigencias dotacionales en otras zonas del suelo urbano. En definitiva, la reubicación de esos espacios dotacionales protegidos debe ser en la misma área de la que se detraen y la realización de la ciudad compacta no se puede realizar a costa del sacrificio en forma de degradación urbana de ninguna área o zona. Para MARTÍN VALDIVIA, la cuestión, es, por tanto, la justificación cumplida de por qué es beneficiosa para el interés general esa disminución de dotaciones que tan graves consecuencias acarrea para la sostenibilidad ambiental de la ciudad consolidada. Sólo la concurrencia de un *interés público prevalente* y sobradamente justificado en el propio expediente administrativo de revisión puede quebrar esa cláusula *stand still* propia del Derecho comunitario³³⁶. Y en este caso, la implantación de la ciudad compacta no se percibiría como un interés público prevalente.

Corresponde al Ayuntamiento, en el ejercicio de su discrecionalidad, crear y definir los espacios de la ciudad: la situación del mercado, de la escuela, del parque, la anchura de las calles, la altura de los edificios... Sin duda, esta calidad de vida puede verse trucada o alterada ante la modificación del planeamiento urbanístico que cambia una determinada zona verde de la ciudad, ya que estos espacios abiertos juegan un papel importante en la planificación urbana porque hacen habitable y respirable la calle³³⁷. El suelo verde urbano incrementa las posibilidades de su entorno y aumenta la calidad de vida de los ciudadanos y fomenta la cohesión social. De ahí que se consolide dicha jurisprudencia que protege de forma reforzada el suelo verde urbano ante modificaciones o revisiones de planes urbanísticos amparándose en la íntima conexión entre la calidad de vida de los ciudadanos y la existencia de suelo verde urbano.

³³⁶ Ibid..

³³⁷ FONT, A., «La práctica del planeamiento urbanístico» en MOYA GONZÁLEZ, L. (Coord.), *La práctica del urbanismo*, Editorial Síntesis, Madrid, 2011, págs. 25-56, declara que “*En la actual perspectiva de una creciente sensibilidad medioambiental, paisajística y de calidad urbana, los espacios abiertos no solamente tienen el importante papel vertebrador del crecimiento urbano, sino que su contribución al equilibrio ecológico y medioambiental resulta decisiva para un hábitat humano sostenible*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Recapitulando lo expuesto hasta ahora, el principio de desarrollo sostenible se cumple en el entorno urbano a través de la implantación de un modelo de ciudad compacta, caracterizado por la contención urbana, la limitación de la dispersión urbana y la continuidad en la urbanización, acompañado –sobre todo a raíz de las últimas reformas legislativas- por una clara preferencia por la conservación, rehabilitación y renovación de la ciudad existente frente a la incorporación de nuevo suelo al proceso de desarrollo urbanístico³³⁸. El planificador municipal debe tener en cuenta el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que, con soporte en la propia Constitución Española, es acogido como propio en la normativa básica estatal, y completado y desarrollado en la normativa urbanística autonómica. El medio ambiente urbano es objeto de protección en cuanto se identifica con el *hábitat* del ciudadano entendiendo este como el lugar complejo en el que, además de la vivienda, se ubican los servicios, actividades, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria –incluido las dotaciones urbanísticas-. Si bien el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden obligar a los municipios a configurar un específico tipo de ciudad *so* pena de vulnerar la autonomía local, sus determinaciones legales fijan un determinado modelo espacial de ocupación racional del suelo, propiciando un crecimiento más sostenible y homogéneo –en el caso del Estado con un carácter más de

³³⁸ RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.M., «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica» en *RDUMA*, núm. 256, marzo 2010, págs. 11-37, en defensa de las medidas legislativas introducidas en la Ley Foral de Urbanismo de Navarra de dotar de mayor densidad a las zonas urbanas más desarrolladas, concluía: “*El urbanismo debe proyectar ciudades y pueblos más densos y con un crecimiento más vertical y no tan horizontal, sin perder calidad de vida ni de espacios dotacionales; se debe crecer sin despilfarrar recursos no renovables como el suelo, el agua y el aire, sin generar una movilidad excesiva e individualista que posibilite un modelo urbano fragmentado, difuso e impersonal* —la no-ciudad—. Al reconocer la posibilidad de dar mayor densidad a unos determinados sectores se está reconociendo implícitamente que podemos, con calidad de vida similar, hacer la ciudad más sostenible por que anteriormente quizás se fomentó un urbanísimo de «nuevo rico», una ciudad que despilfarraba recursos en el convencimiento de que ese era el mejor modelo y el que nos hacía vivir mejor: lejos del centro degradado y ruidoso; dependiendo siempre, y todos, del automóvil privado como prolongación de la vivienda; en viviendas con gran consumo de agua y suelo; entre iguales y separados de los desiguales, sin edificios altos, sin comercios, con pocos vecinos, privatizando el ocio, etcétera. Volver a la ciudad de siempre, en lo que también caben barrios o manzanas de vivienda unifamiliar —colonias— pero dentro o como prolongación de una trama urbana, al barrio, a los vecinos, al salud y a comprar el pan en la tienda de la esquina, a ir andando a muchos sitios, eso sí, con un parque verde y público y un cine o un teatro en la manzana siguiente, puede, y debe ser el nuevo paradigma urbano, pero para ello hace falta un ciudad compleja, diversa y densa, pues sin vecinos suficientes no hay tiendas, ni los parques son seguros ni tiene sentido poner dotaciones”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

directriz que de norma- que el Plan General ha de observar impulsando la ciudad compacta³³⁹.

La actuación municipal se revisa primero por la Administración de la Comunidad Autónoma que debe aprobar definitivamente el planeamiento controlando los elementos reglados (entre los cuales se halla el cumplimiento de los estándares urbanísticos) y los aspectos de interés supramunicipal, y después por los tribunales, los cuales cada vez más se atienen al principio de desarrollo sostenible para enjuiciar que no se ha incurrido en ningún tipo de arbitrariedad en la aprobación del plan general o en su alteración³⁴⁰. Todo ello implica que los instrumentos de planeamiento que potencialmente atenten contra el modelo de ciudad compacta requieren una motivación especial y deben justificar adecuadamente que existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general. *A sensu contrario*, hay que decir que tampoco es de recibo una Memoria que fundamente todas las decisiones del planeamiento en la promoción de la ciudad compacta³⁴¹, ya que la finalidad de la ordenación urbanística en términos de sostenibilidad es la calidad de vida de las personas, y no cabe una reducción de las dotaciones en zonas verdes o espacios libres que produzca precisamente un menoscabo de la calidad urbana (aunque sea mínimo localizado en una determinada zona o área).

Sentado que a los conceptos de “medio ambiente, “desarrollo sostenible”, “ciudad compacta” y “dotaciones urbanísticas” les une la aspiración final de mantener y

³³⁹ IGLESIAS GONZÁLEZ, F., en «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo» en *RDUMA*, núm. 301, noviembre 2015, págs. 77-149, propone que la creación o planificación de nueva ciudad –la decisión de nuevos asentamientos humanos y la ubicación de nuevo suelo urbanizable o crecimiento urbano- corresponda a la ordenación del territorio y se realice mediante los instrumentos autonómicos de planificación territorial, mientras que la planificación de la ciudad existente o terminada corresponda a los planes urbanísticos municipales.

³⁴⁰ El razonamiento de base del Tribunal Supremo es que la discrecionalidad no puede ser ejercitada arbitrariamente, al estar siempre subordinada a las exigencias de racionalidad que derivan del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y hoy día se recorta aún más esa enunciada discrecionalidad técnica, por cuanto el planificador vendrá obligado a dar efectivo cumplimiento y justificación de los postulados contenidos en el artículo 20 del TRLSR 2015 sobre criterios básicos de utilización del suelo.

³⁴¹ Al igual que en el título 1.3 de este capítulo se indicaba que la legislación comercial no puede utilizar el modelo de ciudad compacta para eludir la normativa comunitaria fundamentando decisiones de índole más económicas que urbanísticas.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

mejorar la calidad de vida urbana³⁴², no se trata de intentar predeterminedar una prevalencia entre el modelo de ciudad compacta y la intangibilidad de algunas dotaciones públicas más protegibles o sensibles. No hay contradicción ni conflicto, sino que siempre habrá un punto de equilibrio. Tal y como se verá en el próximo capítulo dedicado a las dotaciones urbanísticas, las leyes autonómicas a la hora de dar mandatos y directrices al planeamiento en este ámbito persiguen que las dotaciones públicas contribuyan al máximo a la consecución del modelo de desarrollo compacto, a la par que exigen el mantenimiento de una red adecuada y suficiente de zonas verdes y espacios libres³⁴³.

Las Administraciones públicas tienen la obligación de velar por la utilización racional de los recursos públicos con la finalidad de proteger la calidad de vida de los ciudadanos. Hay que contemplar la red dotacional preexistente de vialidad, equipamientos, zonas verdes y espacios libres, ya que la ciudad se construye y renueva a partir de dichas dotaciones públicas. Las dotaciones urbanísticas tienen sus cimientos en la calidad de vida ciudadana y no son intangibles ni tienen vocación de permanencia perpetua, a salvo la especial sensibilidad con las que haya que tratar a las vinculadas con el medio ambiente y con el patrimonio cultural-histórico (aunque sin sacralizarlas). El planeamiento urbanístico y territorial debe contemplar las dotaciones urbanísticas en su triple condición de recurso funcional –entendido como dotación urbana para el uso y servicio público-; recurso ambiental y patrimonial (el caso de las zonas verdes y espacios libres, y los equipamientos culturales e históricos) y recurso de ordenación. En

³⁴² La reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana fija la definición de desarrollo territorial y urbanístico sostenible entendido como aquel que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio. Curiosamente incorpora las dotaciones en la definición legal del desarrollo territorial y urbanístico sostenible a través de su carácter instrumental para mejorar la calidad de vida, aunque previamente es el desarrollo sostenible el instrumento por el cual se procuran los suelos con destino dotacional.

³⁴³ Ya en 1971, GOMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid 1971, explicaba que la contraposición o tensión interés público-interés privado subyace en toda la legislación aplicable a los espacios libres. La concepción individualista de la propiedad veía en la construcción de los espacios libres una sustracción de plusvalías esperadas a las que se creía tener derecho. El propietario particular siempre será opuesto a que se limite el volumen edificable o a que se dediquen a espacios libres unas superficies superiores a aquellas que sean indispensables para facilitar una explotación más acabada y completa del suelo del que es titular.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

esta tercera condición de recurso de ordenación sirven para la construcción de la ciudad compacta, pero hay que tener muy presentes sus otras dos vertientes –recurso funcional y recurso ambiental-patrimonial- en el momento de elaborar el planeamiento urbanístico y de llevar a cabo la gestión urbanística.

CAPÍTULO 2. LA ORDENACIÓN DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS EN LA CIUDAD COMPACTA

1. EL MARCO CONCEPTUAL: LAS «DOTACIONES URBANÍSTICAS» Y LAS «PARCELAS DOTACIONALES»

Cuando el art. 3 del TRLSR 2015 establece la utilización del suelo conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, en el apartado 3 concreta que los poderes públicos procurarán un medio urbano que esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional³⁴⁴. De ello se deriva una especial preocupación por la suficiencia y eficiencia de las dotaciones urbanísticas o la red dotacional³⁴⁵ de equipamientos, infraestructuras, espacios libres y vialidad al servicio de todos los ciudadanos³⁴⁶.

En teoría, la ciudad compacta supone un modelo de ciudad multifuncional, articulada racionalmente, bien comunicada, eficiente en el transporte y adecuadamente

³⁴⁴ La redacción anterior contenida en el art. 2.3 TRLS 2008 se mostraba más categórica y contundente al declarar que «propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional»; es decir, se ponía en valor el resultado y no el mero hecho de intentarlo.

³⁴⁵ Sobre el origen de la utilización del término «red» en el campo del urbanismo, ALONSO FERNÁNDEZ, A. (“Aproximaciones técnicas a los conceptos de «malla urbana», «trama urbana» y «red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población»” en *RDUMA*, núm. 256, marzo 2010, págs. 117-144) piensa que la utilización de términos textiles referidos a la ciudad puede partir de una simple comparación visual o gráfica del plano o planta de las ciudades con la urdimbre de un tejido, asimilando tejidos urbanos con textiles, o bien deberse a la transposición de los estudios de arquitecturas de redes de la informática. En el primer caso, es frecuente hablar de «operaciones de sutura «o «de cosido» urbano». En el segundo caso es frecuente hablar de «redes sociales», «redes de ciudades», redes metropolitanas» o «redes de la información».

³⁴⁶ De la importancia antropológica de las dotaciones al servicio de los ciudadanos da buena ilustración LÓPEZ PÉREZ, F. en su tesis doctoral recogida en el libro *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, Aranzadi, Navarra, 2014, págs. 81-82: “Las dotaciones –públicas o privadas- acompañan a la vida de los seres humanos desde su nacimiento –en hospitales-, hasta su muerte –acogiendo ya sus restos en los cementerios. En este itinerario vital van a recibir educación –colegios, universidades, etc.-, van a relacionarse socialmente –en calles, plazas, parques, etc.-, van a realizar actividades de ocio –estadios, clubs deportivos-, van a viajar –carreteras, puertos, estaciones, aeropuertos, etc.-. En definitiva, van a hacer uso de multitud de espacios e instalaciones, recibirán servicios –básicos o no- que les permitirán el desarrollo pleno de su personalidad”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

distribuida y equipada en cuanto a dotaciones urbanísticas. Para hacer efectivo dicho modelo, la ordenación de los usos del suelo debe procurar evitar la creación de nuevos desarrollos urbanísticos y de procesos innecesarios de especialización de usos; mejorar la red de tráfico, aparcamientos y el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos y colectivos, y siempre intentando reducir las tasas de necesidad de transporte; y, sobre todo, lograr la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su ubicación racional, equilibrada distribución e isotropía entre las distintas partes del municipio.

En virtud del principio de autonomía local, la ordenación y configuración de la red dotacional corresponde en último término a los propios Ayuntamientos a través de los instrumentos de planeamiento³⁴⁷. Ahora bien, el planificador urbanístico no es totalmente libre de definir las dotaciones públicas y privadas necesarias en su término municipal, sino que, al margen de los condicionantes derivados de la legislación y planificación territorial y sectorial –de la Administración del Estado y de las Administraciones autonómicas-, tendrá que observar una serie de límites mínimos cuantitativos y cualitativos regulados por ley. De un lado, a modo de estándares mínimos de calidad urbana, las leyes autonómicas y sus reglamentos de desarrollo fijan los estándares urbanísticos, entre los cuales se encuentran las reservas de suelo dotacional o estándares dotacionales, definiendo unas dimensiones y características mínimas³⁴⁸. Y, de otro lado, las dotaciones urbanísticas, además de ser congruentes y

³⁴⁷ Sirva de ilustración la sentencia del TSJ de Madrid de 9 de diciembre de 2013 (RJCA 2014\141) en el cual el Tribunal estima que la configuración de la red dotacional de la ciudad y la relación entre dotaciones públicas y privadas es de competencia municipal y no observa un interés supralocal que legitime el control autonómico. En consecuencia, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se denegaba la aprobación definitiva de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana que tenía por objeto posibilitar el incremento de edificios dotacionales públicos incluidos en el casco histórico ampliando su superficie en un 20% sobre la existente. Generalmente la jurisprudencia otorga carácter local a las siguientes determinaciones: calificación del suelo, alturas, volúmenes, edificabilidad bruta, trazado viario o tipología edificatoria, mientras que suele identificarse lo supralocal con otros ámbitos como las obras públicas, infraestructuras y protección ambiental [Cfr. STS de 16 de octubre de 2001 (RJ 2001\8942)].

³⁴⁸ Más adelante se ahondará sobre el concepto de «Estándar urbanístico»; por ahora basta con una remisión a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana que lo define con buen criterio en su Anexo IV como «determinaciones normativas que se establecen con la finalidad de garantizar unos mínimos de calidad urbana de las actuaciones urbanísticas. La regulación de estándares urbanísticos tiene carácter de mínimos en cuanto a las superficies de dotaciones públicas y de máximos en cuanto a la edificabilidad lucrativa privada, de modo que los planes podrán establecer mayores exigencias o restricciones».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

coherentes con el modelo de ciudad compacta requerido por las políticas de medio ambiente urbano de la Unión Europea, por la normativa estatal de suelo y por la normativa autonómica de ordenación del territorio y urbanística, deberán favorecer la consecución de dicho modelo de ciudad³⁴⁹. Precisamente sobre este último aspecto, se tratará de investigar si de la normativa vigente puede inferirse una serie de reglas y principios que limiten la discrecionalidad del planificador a la hora de diseñar las dotaciones, infraestructuras y espacios en función de un determinado resultado de ciudad, y de ser así, se intentará catalogar las características que deberían reunir las nuevas dotaciones urbanísticas para coadyuvar a la formación de la ciudad en esta clara decantación por un modelo urbano basado en una concepción de crecimiento urbanístico compacto.

El foco de atención se pondrá en las dotaciones propiamente urbanísticas o de la red dotacional urbana; esto es, en las previstas por los instrumentos urbanísticos de planeamiento y que prestan su función exclusivamente a las ciudades y pueblos; y no tanto en las dotaciones supramunicipales que, si bien en algunos casos pueden ubicarse en parte en entramados urbanos, tienen un carácter territorial o sectorial, con funciones que afectan a ámbitos superiores al municipio cuyo desarrollo se pretende sea compacto.

Con carácter previo, en aras de una mejor comprensión jurídica de las perspectivas urbanísticas y patrimoniales por los cuales discurre este trabajo de investigación en su conjunto, conviene realizar una serie de precisiones terminológicas sobre las dotaciones urbanísticas y sus contornos, partiendo de la dificultad añadida por

³⁴⁹ Las dotaciones no sólo tienen un valor funcional y estructural en la formación de la ciudad, sino su configuración conforma la forma de ser de la ciudad. Tómense como ejemplo las calles. Así, en la ciudad histórica de origen romano-cristiano, las calles tienen mayor importancia y denotan una forma de vida más pública que en las ciudades históricas de origen musulmán. El concepto occidental de calle, como espacio público de convivencia y corredor funcional, contrasta frente al concepto musulmán negacional y privado de calle -con la figura típica de los adarves: calles sin salida que pueden cerrarse con puertas por la noche y que dan acceso a una o varias viviendas-. Como señala CHUECA GOITIA, F. en *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pág. 76, “*La ciudad occidental, sea clásica, medieval o moderna, se organiza de fuera a dentro, desde la calle, espacio colectivo, hacia el interior de la casa, espacio doméstico. Pero siempre es la calle lo predominante desde el punto de vista morfogenético. En cambio, en la ciudad islámica todo se constituye de dentro a fuera, perdiendo, todo valor estructural el espacio colectivo, es decir, la calle*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

la parca bibliografía jurídica existente³⁵⁰. Y es que en esta materia, tanto a nivel normativo como doctrinal, se hallan distintas denominaciones para referirse a una misma realidad, y otras veces se entremezclan como sinónimos diversos términos con distintas funcionalidades. Así, se puede hablar de dotaciones, equipamientos, infraestructuras, instalaciones, sistemas, redes, dotaciones públicas, sistemas generales, dotaciones o sistemas locales, suelo dotacional, etc.. Además, cabría señalar que a pesar de que algunas leyes autonómicas recogen un anexo por el cual definen las instituciones dotacionales, no hay una uniformidad patente, llegando a efectuarse un uso discriminado e indiferenciado de términos para tratar realidades diversas³⁵¹.

Como primer apunte conceptual a tener en cuenta, hay que distinguir entre las «dotaciones urbanísticas» en sí mismo consideradas (espacios libres, infraestructuras, equipamientos, redes de servicio, etc.) y los suelos destinados por el planeamiento urbanístico a tal fin³⁵²; es decir, los terrenos o superficies que servirán de soporte o asiento físico natural para las dotaciones urbanísticas³⁵³ -y que en este trabajo se reconocerán como «parcelas dotacionales»-. La parcela dotacional es desde la cesión,

³⁵⁰ En la legislación tradicional de suelo aparece el contenido de dotaciones, sin llegar a ser definido de manera expresa, sino distinguiendo las clases diferenciadas de dotaciones públicas y privadas y de dotaciones (o sistemas) generales y locales, así como estableciendo la obligación de ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas.

³⁵¹ Por citar algunas de las normas autonómicas que se preocupan de definir los principales conceptos urbanísticos básicos en este campo: el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ley Urbanística de Aragón define los conceptos de suelo con destino dotacional y equipamiento, así como sus categorías en los arts. 72 y 79 respectivamente; el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias define el equipamiento, el sistema general y la dotación; el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 mayo que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha en su Disposición Preliminar define suelo dotacional, suelo de equipamiento, sistema general y sistema local; o el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto define los sistemas urbanísticos generales y locales en su art. 34.

³⁵² GUERRA TSCHUSCHKE, A., «Las dotaciones urbanísticas», en AMORES INIESTA, A. (Coord.), *Derecho Urbanístico y de suelo de la Región de Murcia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 145-156.

³⁵³ El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, y la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura incorporan sendas disposiciones preliminares en donde (en los números 10 y 11 respectivamente) conceptúan el «suelo dotacional» como «el suelo que, por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras y viales, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros y equipamientos cualquiera que sea su finalidad».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

un bien soporte físico de la dotación urbanística –si no va a haber construcción o todavía no se ha ejecutado o implantado- o bien sede –una vez que el edificio o equipamiento se ha instalado e implantado-. Ciertamente la legislación urbanística se ocupa sobre todo de estos terrenos o superficies con destino dotacional; en concreto, de procurar, a través de reservas normativas primero, y de instrumentos de ejecución después, que exista suelo dotacional disponible para poder implantar los elementos dotacionales, los cuales serán el producto final del proceso de urbanización y edificación³⁵⁴. Al fin y al cabo, la meta final de las políticas urbanísticas debe ser que las dotaciones “*se implanten efectivamente*” para que cumplan la labor que les encomienda el planeamiento urbanístico de ser elementos fundamentales para asegurar la calidad de vida en las poblaciones³⁵⁵.

El planeamiento urbanístico realizará reservas de terrenos destinados a dotaciones urbanísticas, y a través de la gestión urbanística, por un lado, se obtendrá el suelo necesario para las dotaciones públicas o red dotacional pública³⁵⁶ -sobre todo, mediante el mecanismo de su cesión obligatoria y gratuita³⁵⁷- y, por otro lado, se

³⁵⁴ Aunque la tendencia generalizada en la literatura jurídica es la de utilizar indistintamente el término de dotación para referirse tanto a los elementos finales de la transformación como a los terrenos sobre los que se ejecutan.

³⁵⁵ ROMERO ALOY, M^a.J., en «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual» en *RDUMA*, núm. 276, septiembre-octubre 2012, págs. 13-36. De hecho, el art. 2 del TRLS 2008, antes de su redacción modificada por la L3R, configuraba entre los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible, el de procurar «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». Esta acotación que aboga por la materialización operativa de las dotaciones previstas en el planeamiento desaparece inexplicablemente en la nueva redacción.

³⁵⁶ SERRANO ALBERCA, J.M., «Reflexiones para una aplicación razonable de la Ley de Suelo de 2008, en relación con la valoración del suelo, en especial de los sistemas generales», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, págs. 175-207, señala que la clasificación en redes es un término más amplio que el de dotación pública, al englobar también servicios inmateriales independientes a la infraestructura material que los soporta y que justifica que el servicio inmaterial pueda ser ejecutado y gestionado por personas distintas o entidades diferentes a los titulares de la infraestructura como ocurre en el caso de las redes de telecomunicaciones.

³⁵⁷ Aunque a este respecto, son varios los autores que se han pronunciado sobre la falacia de la «gratuidad» de las cesiones. Y esto es así, debido a que gracias a la técnica de gestión urbanística, la equidistribución, el propietario cede el suelo, pero se queda con el aprovechamiento que tiene ese suelo para ubicarlo en otro lugar. Por lo tanto, lo que vale del suelo, el aprovechamiento, se lo lleva y lo materializa en otro lugar. Y si no es posible la técnica de equidistribución y no puede llevarse el aprovechamiento, el sistema jurídico español impide la cesión a cambio de nada, ya que sería confiscación, por lo que ese propietario habría de ser indemnizado (art. 33.3 CE). El propio Tribunal

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

garantizará la ejecución de las dotaciones privadas. Tal y como se expondrá en su debido momento, la cesión urbanística es en el Derecho actual la fórmula más común e importante para obtener las parcelas destinadas a dotaciones públicas. Este deber de entrega o cesión, si se examina el actual art. 18 TRLSR 2015, se refiere, en primer lugar, a los suelos destinados por el planeamiento a viales, espacios libres y zonas verdes; en segundo lugar, a los suelos destinados a las redes generales de servicios urbanos junto con las obras e infraestructuras de conexión³⁵⁸; y en tercer lugar, a los suelos destinados a las restantes dotaciones públicas –llámese equipamientos-. La diferencia es que en este último caso, se cede la parcela dotacional urbanizada, pero luego corresponde a la Administración ejecutar o implantar la dotación pública sobre ella. En cambio, en los dos primeros casos, los viales, las zonas verdes, los espacios libres y las obras de infraestructura y de servicios se ceden por los propietarios completamente ejecutados a su costa, ya que forman parte de la urbanización prevista en el suelo que se transforma. En efecto, el promotor de las actuaciones urbanísticas no expropiatorias tiene la obligación de costear y ejecutar las obras de urbanización del ámbito de actuación que doten al terreno de los servicios urbanísticos necesarios para que adquiera la condición de solar y el concepto de las obras de urbanización

Supremo matiza que “*la cesión no resulta gratuita sino contraprestación por la facultad de poder urbanizar y edificar*” (STS de 31 de enero de 2007, recurso de casación 5393/2003).

Utilizando las palabras de GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: “*el suelo para dotaciones locales y para sistemas generales no tiene aprovechamiento in situ pero genera un derecho a indemnización o un aprovechamiento equivalente a aquél del que es desposeído, en otro lugar. La Administración tiene que dar algo, pues, a cambio*” (GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., «¿Cesiones gratuitas?» en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm 205, 2003, págs. 137-144). Sobre este tema de “no gratuidad”, se pueden ver además sus anteriores artículos publicados en la misma *Revista de Derecho Urbanístico*: «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás (I)», *RDU*, núm. 135, 1993, págs. 35-66; «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás (II)», *RDU*, núm. 175, 2000, págs. 13-15; «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás... hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)», *RDU*, núm. 195, 2002, págs. 11-17. Asimismo, se puede consultar el artículo de OCHOA GÓMEZ, P. «Significado, obtención y valoración del suelo para sistemas generales urbanísticos: El mentís de su adquisición gratuita» en *Práctica Urbanística*, nº 41 sept. 2005, págs. 33-37. Por todo ello, la cuestión de la gratuidad se sostiene más bien como contrapunto de las obligaciones a título oneroso. El concepto de “cesión gratuita” debiera superarse por el de “cesión sin coste” para la Administración, que no efectúa desembolso económico con cargo directo a su presupuesto a cambio del suelo (SERRANO ALBERCA, J.M., «La obtención de los terrenos para sistemas generales y dotaciones locales», en *El Derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del Suelo*, Aranzadi, Navarra, 2009). El propietario cede terrenos a cambio del oportuno aprovechamiento urbanístico según las previsiones del plan. En realidad se trata de obtener los suelos públicos dotacionales previstos en el planeamiento sin coste patrimonial directo para la Administración, aunque existe un coste indirecto derivado de la compensación del valor del suelo obtenido mediante la adjudicación de aprovechamientos generados por el proceso urbanizador.

³⁵⁸ Incluidas las obras e infraestructuras «de potabilización, suministro y depuración de agua y las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

comprende inexorablemente las obras de ejecución de algunas de las dotaciones públicas previstas, desde la construcción de los viales pasando por la plantación de los árboles de las zonas verdes hasta las obras e infraestructuras de servicios urbanos³⁵⁹. Para esta última red pública, el citado precepto expresamente dice que, junto con el suelo correspondiente, «se entregarán las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública». Todo ello se traduce en que determinadas dotaciones urbanísticas, las cuales forman parte de la propia urbanización básica, caso de la construcción de la red viaria local, la red de

³⁵⁹ El art. 59 del Reglamento de Gestión Urbanística establecía las cargas de urbanización a asumir por los propietarios del ámbito a transformar: «a) Obras de vialidad, incluyéndose en ellas las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, construcción y encintado de aceras y canalizaciones que deban construirse en el subsuelo de la vía pública para servicios; b) Obras de saneamiento, que comprenden colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que afecte a la unidad de actuación o polígono; c) Suministro de agua, en el que se incluirán las obras de captación cuando fueran necesarias, distribución domiciliaria de agua potable, de riego de hidrantes contra incendios; d) Suministro de energía eléctrica, incluidas conducción y distribución, y alumbrado público; e) Jardinería y arbolado en parques, jardines y vías públicas».

Las cargas de urbanización se conceptúan de forma semejante en la normativa autonómica, tal y como lo hace el art. 147 de la Ley vasca de Suelo: «a) Obras de vialidad, que comprenden en todo caso las de explanación, afirmado y pavimentación de calzadas, las de construcción y encintado de aceras, incluyendo las obras precisas para facilitar su accesibilidad a las personas de movilidad reducida, y las de construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las acera; b) Obras de saneamiento, que comprenden las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, alcantarillas, sumideros para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución; c) Obras para la instalación y funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, que incluyen las de distribución domiciliaria de agua potable y de riego e hidrantes contra incendios, y las de suministro de energía, que comprenden la conducción, la transformación para su distribución y la distribución, así como el alumbrado público, las telecomunicaciones y cualesquiera otras que estuvieran previstas por la ordenación; d) Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas».

Finalmente, un buen ejemplo más sintético de descripción de las obras de urbanización se encuentra en el art. 139 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón: «3. Los costes de urbanización que han de sufragar los propietarios afectados comprenderán, en su caso, los siguientes conceptos: a) El coste de las obras de vialidad, movimientos de tierras, demoliciones, pavimentación, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, conducciones de gas, conducciones de telefonía y comunicaciones, arbolado, jardinería, mobiliario urbano y demás dotaciones locales que estén previstas en los planes, programas y proyectos, incluidas en su caso las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes, internas o externas a la unidad o externas a ella, y que demande para su desarrollo, así como de las restantes obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, todo ello sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos con cargo a las empresas que prestaren los servicios, en la medida procedente conforme a las correspondientes reglamentaciones. Los costes de establecimiento y de conservación se acreditarán mediante certificación expedida por la Administración. Las obras de urbanización de las superficies destinadas a dotaciones públicas de carácter educativo, sanitario o asistencial, deberán responder a las características requeridas por la legislación sectorial correspondiente».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

espacios libres y zonas verdes y la red de servicios urbanos (red de abastecimiento de agua, red de saneamiento o evacuación de aguas residuales, red de suministro de energía eléctrica, etc.), se entregan ya ejecutadas y operativas tras el proceso de reparcelación, de forma que puedan utilizarse por los ciudadanos. De hecho, estén o no las parcelas edificadas, la ejecución de la urbanización o la instalación efectiva y operativa de las infraestructuras y redes de servicios requeridos –o puedan llegar a contar con ellas sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones en funcionamiento– serán necesarias para que el suelo alcance la situación básica de urbanizado, junto con su integración real y efectiva en la malla urbana formada por la red de viales, dotaciones y parcelas propias de los núcleos de población³⁶⁰. A partir de ahí, independientemente de las alteraciones del planeamiento, la existencia de unas dotaciones en forma de redes básicas de servicios o redes urbanas en el suelo inserto en la malla urbana, en línea jurisprudencial del “*poder normativo de lo fáctico*”, provoca su clasificación reglada de suelo urbano³⁶¹.

Tal y como se ha avanzado, desde una perspectiva terminológica, se designarán con el término de «parcelas dotacionales» a los terrenos que sirven de soporte a las

³⁶⁰ De acuerdo al actual art. 21.3 TRLSR 2015, se encuentra en la situación de suelo urbanizado «el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente».

³⁶¹ Entre otras muchas, STS de 26 de mayo de 1998 (RJ 1998\4265), STS de 7 junio de 1999 (RJ 1999\5529) o STS de 16 de julio de 2009 (RJ 2010\500). La referida STS de 26 de mayo de 1998 (RJ 1998\4265) precisa el significado de la necesaria integración en la malla urbana: “*La jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencias entre otras muchas de 3 de octubre y 19 mayo 1995 viene afirmando que para que un suelo sea considerado como urbano no basta con que simplemente esté dotado de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministros de energía eléctrica con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre él exista o se construya sino también que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas líneas perimetrales al servicio de una red de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento que pueda servir al terreno, y que éste, por su situación no esté completamente aislado del entramado urbanístico ya existente*” (FJ. 3).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dotaciones urbanísticas, en consonancia con lo dispuesto en el actual art. 26 TRLSR 2015 (antes art. 17 TRLS 2008) dedicado a la formación de fincas y parcelas. El citado artículo define la «finca» como la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo; y la «parcela» como la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente³⁶². En el caso de la finca, el rasgo jurídico identificativo diferenciador es la atribución de una titularidad distintiva a una única persona o a varias en copropiedad, que puede ser privada o pública; y como elemento físico puede tratarse de una unidad de suelo o edificación; es decir, tanto una unidad o trozo de terreno como una construcción permanente susceptible de utilización independiente y unida al terreno o a otro inmueble, incluyendo tanto las edificaciones como en general las construcciones (toda infraestructura u obra, tales como instalaciones industriales, puertos, aeropuertos, caminos, canales, minas, líneas de ferrocarril o tendidos eléctricos...). En cambio, la parcela viene definida porque tiene atribuida una edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente, lo que se identifica con la posibilidad de materializar un aprovechamiento urbanístico. Y en cuanto al elemento físico, se situará en la rasante, vuelo o subsuelo al igual que la finca, pero sólo puede ser un trozo de terreno y no una construcción –aunque sea una porción de suelo o terreno que puede edificarse materializando el aprovechamiento urbanístico, permitiendo a su vez la configuración de fincas-³⁶³.

³⁶² Los bienes constituyen piezas jurídicas básicas del territorio en forma de unidades de suelo o de edificación con identidad jurídica propia, pero para ello adoptan la forma de diferentes figuras jurídicas dependiendo de la disciplina jurídica actuante. Aparte del empleo de finca y parcela en el Derecho urbanístico, en el Derecho civil, el Código Civil para regular el objeto de propiedad utiliza el término de finca –junto con fundo, predio o heredad-; el Derecho hipotecario o registral utiliza finca registral –también definida en el art. 26.1.a TRLSR 2015 como aquella finca que puede abrir folio en el Registro de la Propiedad-; y el Derecho catastral a su vez emplea finca catastral en el art. 6.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

³⁶³ La notable STSJ de Castilla y León Valladolid de 27 de febrero de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Segunda) (JUR 2014\64308) en sus FJ. 5 y 6, señala, respecto al art. 17 TRLS 2008:

“Dicho precepto nos parece de extraordinaria importancia porque admite que se considere parcela no solo a la unidad de suelo existente sobre la rasante sino que con junto con esta, pueda existir otra parcela distinta en el subsuelo, lo que va en la línea de lo razonado desde un punto de vista registral por la ya mencionada Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de abril de 2002.

Finalmente el punto 4 de ese mismo artículo 17 en la redacción aquí aplicable por razones temporales (ya que ha sido objeto de modificación por la Ley 8/2013 de 26 de junio) establecía “Cuando, de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Con la aceptación de este significado de parcela dotacional –que será precisamente el objeto de la fase de gestión urbanística-, se estaría amparando que las dotaciones urbanísticas puedan situarse perfectamente en el subsuelo o vuelo con un uso urbanístico independiente respecto a la superficie en cota cero, y que los estándares urbanísticos dotacionales puedan cumplirse a través del establecimiento por parte del planeamiento urbanístico de superficies dotacionales públicas en el subsuelo con «usos de aparcamiento público, infraestructuras de servicio público como redes viarias y ferroviarias, y otras asimilables de dominio público», tal y como lo prevé el art. 6 del Decreto Vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos³⁶⁴. Como consecuencia de las definiciones del art. 26.1 TRLSR 2015, una vez que se edifique sobre la parcela dotacional, los equipamientos o infraestructuras resultantes serán constitutivos de fincas dotacionales. De momento, cabe decir que son unas pocas las normas autonómicas que se atreven a utilizar tímidamente el término «parcelas dotacionales», aunque entre ellas se encuentren los preceptos más recientes en materia de estándares urbanísticos como el referido Decreto 123/2012, de 3 de julio, de

conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público .

El citado artículo admite de manera expresa la posibilidad de crear parcelas en el suelo, vuelo o subsuelo y que sea susceptible cada una de ellas de un uso y edificabilidad independiente o solo de un uso independiente dando lugar a la figura del complejo inmobiliario, de modo y manera que se positiviza que la titularidad de una de esas parcelas sea distinta a la de la otra.

(...)Ya hemos indicado que el legislador estatal ha admitido ese derecho de propiedad por planos o volumétrico de modo que sobre el subsuelo puede constituirse una parcela con un uso y edificabilidad independiente de la rasante que también puede ser una parcela que en cuanto tal puede tener su propio uso y edificabilidad.

La modificación normativa indicada pone de manifiesto claramente que conforme a la normativa urbanística autonómica la parcela es una unidad de suelo que tanto puede estar situada en la rasante como en el vuelo o en el subsuelo, de modo y manera que, en lo que ahora importa, el subsuelo, como parcela distinta de la existente en la rasante, puede tener atribuida una edificabilidad y un uso distintos de los atribuidos a la parcela existente en la rasante, o solo un uso distinto, de donde se deriva la necesaria consecuencia de que pueden coexistir propiedades distintas sobre el mismo suelo existiendo una propiedad pública en la rasante y una propiedad privada –no solo uso- en el subsuelo”.

³⁶⁴ Por ello, si se admite que las dotaciones urbanísticas pueden materializarse en el subsuelo, vuelo o suelo, como unidades de tierra cada una de ellas con identidad jurídica propia, el art. 18 TRLSR 2015 referido a los deberes urbanísticos, en lugar de exigir la entrega a la Administración competente del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, debería desglosar el término “suelo” equivalente a terrenos y hablar mejor de entregar las “parcelas” reservadas para dotación pública, o de entregar “la superficie, vuelo o subsuelo” para dotación pública.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

estándares urbanísticos del País Vasco³⁶⁵, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana y el Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca³⁶⁶.

Sobre las parcelas dotacionales acabarán por implantarse o ejecutarse las dotaciones urbanísticas, tanto públicas como privadas. En este sentido, este trabajo acoge una noción genérica de «dotación urbanística» para referirse a un mismo grupo que integra a todos los elementos que están al servicio de la población asegurando la calidad del medio urbano, tanto a los espacios públicos, dotaciones públicas y equipamientos colectivos abiertos al uso público como a otras infraestructuras y servicios urbanos privados³⁶⁷. Si se quiere enfatizar su capacidad funcional, las dotaciones urbanísticas se corresponden precisamente con aquellos elementos del territorio que están llamados a producir ciertas funcionalidades inherentes al proceso de construcción, desarrollo y vida de las ciudades³⁶⁸. En este sentido amplio, se incluirían elementos tan dispares como las comunicaciones urbanas e interurbanas (todas las redes viarias y ferroviarias, estaciones de ferrocarril, autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas); los espacios libres y zonas verdes (parques urbanos, jardines, zonas deportivas y de recreo, etc.)³⁶⁹; los equipos comunitarios al servicio de toda la

³⁶⁵ Curiosamente, y como antecedente, la normativa comercial del País Vasco no ha vacilado en acoger dicha expresión, aunque vinculada a la idea de vacíos urbanos públicos. El Decreto 262/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su art. 13 dentro de la tipología de grandes establecimientos comerciales categorizaba a los establecimientos comerciales de edificación abierta como aquellos situados en ensanches urbanos mediante la reconversión de áreas obsoletas o la ocupación de espacios vacíos intersticiales o parcelas dotacionales.

³⁶⁶ El cual señala en su art. 56 que no se establecen límites generales en forma de estándares urbanísticos a la edificabilidad de las parcelas dotacionales públicas, si bien los instrumentos de planeamiento deberán regular las condiciones de edificación de las expresadas parcelas.

³⁶⁷ Una definición descriptiva parecida la provee la Disposición adicional única del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, *como el conjunto de los sistemas y elementos que se caracterizan por estar destinados al servicio de la población, que comprenden vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos*, por lo que formula un concepto amplio dentro del cual se particularizan los elementos que lo componen.

³⁶⁸ GUERRA TSCHUSCHKE, A., «Las dotaciones urbanísticas», op. cit..

³⁶⁹ Sobre la distinción entre espacio libre y zona verde, la doctrina comenzada por GOMEZ-FERRER MORANT, R. (*Las zonas verdes y los espacios libres como problema jurídico*, Ed. Tecnos,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

población destinados a usos administrativos, culturales, docentes, sanitarios, asistenciales, cementerios y otros; y las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y cualesquiera otros servicios públicos que sean necesarios para la vida de la ciudad. No hay que olvidar que los municipios tienen definidas en la Ley de Bases de Régimen Local (arts. 25 y 26) una serie de obligaciones municipales en materia de servicios de su competencia, por lo que deben de “dotarse” de las necesarias dotaciones para cumplir sus obligaciones³⁷⁰. Sin perjuicio de lo que más adelante se dispondrá sobre las

Madrid, 1971, pág. 65) deduce que el concepto de espacio libre es más amplio que el de zona verde, siendo este último una categoría o clase jurídica de espacio libre. GARCÍA ALVÁREZ, G. (en «Espacios libres, equipamientos de sistemas locales y de sistemas generales» en BUSTILLO BOLADO, R.O. y MARTÍN REBOLLO, L.M. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 823-850), opina que no están en un mismo plano de generalidad. En este sentido, habrá que considerar el espacio libre de titularidad pública como un género y la zona verde como una especie: teniendo en común la característica de su inedificabilidad y su destino a usos colectivos y ocio ciudadano, el concepto de espacio libre comprende el de zona verde. PUCHALT RUIZ, M. («Notas de jurisprudencia y doctrina legal sobre zonas verdes y espacios libres», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º 18, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2012) declara que se trata de dos conceptos subsumidos, los espacios libres son el género y las zonas verdes son una especie dentro del género. Particularmente, la presencia de vegetación es el criterio distintivo utilizado por GONZÁLEZ RÍOS, I., en *Bienes de uso público municipal*, II, Comares, Granada 2002, págs. 213-214. La jurisprudencia del Tribunal Supremo va en esta misma senda en sentencias como la de 24 de julio de 1990 (RJ 1990\6677): “dentro del concepto de espacio libre habrá que incluir la zona verde, de tal suerte que el destino común de las zonas verdes públicas son los parques y jardines”.

En cuanto a la legislación, la Disposición adicional única del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León también establece la distinción entre espacio libre y zona verde en los mismos términos, de forma que las zonas verdes se definen como las superficies de los espacios libres públicos específicamente destinadas a la plantación de especies vegetales («Espacios libres públicos: sistema de espacios e instalaciones asociadas, destinados a parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población, áreas reservadas para juego infantil, zonas deportivas abiertas de uso no privativo y otras áreas de libre acceso no vinculadas al transporte ni complementarias de las vías públicas o de los equipamientos. Son de uso y dominio público en todo caso y a efectos de los deberes de cesión y urbanización tienen siempre carácter de dotaciones urbanísticas públicas. Zonas verdes: dentro de los espacios libres públicos, las superficies específicamente destinadas a la plantación de especies vegetales»). En cambio, la nueva Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana en su Anexo IV, considera zonas verdes a los espacios libres de uso y dominio público, conformado por parques, jardines y áreas de juego, pero sin requerir vegetación.

³⁷⁰ Atendiendo la estructura de los municipios, se establece una graduación en las competencias de ejercicio obligatorio en la LBRL (arts. 25 y 26), modificado por la LRSAL, distinguiendo entre servicios obligatorios y facultativos. Los municipios tendrán la garantía de una cobertura financiera suficiente para sus servicios obligatorios y, por encima de un nivel estándar de prestación de servicios, su financiación no podrá ser reclamada a otra Administración. Sólo cuando estén garantizados financieramente los servicios obligatorios se podrán prestar servicios facultativos.

Lo cierto es que a través de la reforma legal operada por la LRSAL, se reduce la lista de sus servicios obligatorios (se suprimen los servicios del «control de alimentos y bebidas» y «mercado»; la «prestación de servicios sociales» se restringe a la «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social» y «la protección del medio ambiente» se transforma en «medio ambiente urbano») y se enumeran unos servicios cuya prestación, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, necesariamente habrá de ser coordinada por las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, y esa coordinación supone que serán éstas quienes propondrán al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas la forma de prestación, que no podrá ser otra que la prestación directa por ellas mismas o la implantación de fórmulas de gestión compartida a

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dotaciones supramunicipales, la finalidad de satisfacer necesidades colectivas y tratarse de elementos al servicio de la población pone en entredicho por ejemplo que los grandes proyectos monumentales o de megalomanía faraónica puedan a llegar constituir verdaderamente dotaciones urbanísticas³⁷¹.

Al utilizar el término «dotaciones urbanísticas» para englobar tanto a los equipamientos como a las infraestructuras, se adopta la reflexión de MORENO LÓPEZ para quien el término dotación cabría considerarlo más amplio, algo así como una suerte de “género” que comprendiese los equipamientos y las infraestructuras como “especies” del mismo³⁷². Dentro de las dotaciones urbanísticas, este autor particulariza los

través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. En los casos en los que la Diputación asuma la prestación del servicio, ésta repercutirá a los municipios el coste efectivo de los mismos en función de su uso. Si estos servicios están financiados con tasas, las mismas irán destinadas a la Diputación. Es decir, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, determinados servicios (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación, vías urbanas y alumbrado público) necesariamente habrán de prestarse bien desde la Diputación o bien de forma conjunta. Únicamente podrán prestarse estos servicios de forma individual por los municipios de menor población si se acredita que pueden prestarse a un coste menor que el derivado de la forma de gestión propuesta. A la vista de que se reducen las competencias municipales, el Ayuntamiento podría optar por revisar su planeamiento y eliminar la previsión de aquellas dotaciones destinadas a un servicio que ya no le corresponde a la entidad local.

³⁷¹ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 86, indica que “en las últimas décadas, junto con los tiempos de bonanza económica vividos, se ha generalizado en España la construcción de grandes obras públicas – monumentales en algunos casos- que, pese a su evidente valor arquitectónico, no deberían, pese a ser calificados como tal, tener la consideración de dotación, detrayendo, en consecuencia, superficie para otros usos que esta vez sí tendrían un valor social”, y cita a GAJA i DIAZ por su artículo «No es equipamiento todo lo que reluce» (disponible en <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/informevalladolid.pdf>) y firmado en Valencia el 6 de marzo de 2007), donde declaraba “los Grandes proyectos Urbanos, por más que sean presentados como equipamientos no lo son. No constituyen los espacios, edificios e instalaciones necesarios para la prestación de los servicios públicos, útiles para el desarrollo de la vida cotidiana. No son soporte de servicios públicos, sino puro negocio, en su concepción, construcción, gestión y disfrute. Los equipamientos se vincularon desde sus orígenes a la función reequilibradora, una misión ausente en estos monumentos al despilfarro y la prepotencia”. Este texto era una última llamada a la sensatez y a la cordura ante los grandes proyectos urbanos a modo de artilugios del marketing urbano –“creación de imagen, vinculada a una arquitectura del espectáculo”- que se estaban construyendo en la Comunidad Valenciana (parques temáticos como Terra Mítica en Benidorm, inútiles museos y conjuntos lúdicos como la Ciudad de las Artes y las Ciencias en la Ciudad de Valencia, Circuitos de Fórmula I...): “enormes artefactos arquitectónicos que son presentados como dotaciones públicas. Armatostes de espectacular factura que se unen a sus elevados presupuestos una escasísima utilidad colectiva, popular, y que se justifican por el impacto mediático que procuran”.

³⁷² En su libro sobre las instituciones dotacionales y que sirve de referencia especializada en la materia, MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*, Montecorvo, Madrid, 1999, razona que “las dotaciones habrán de ser los servicios de interés público y social establecidos de forma proporcional a las necesidades y características socioeconómicas de la Ciudad y su zona de influencia. Este sentido amplio, que es el mismo que nos ofrece la legislación

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

equipamientos como una modalidad cualificada de dotación urbanística provista de elementos constructivos o edificatorios³⁷³; y las infraestructuras haciendo referencia al sustrato elemental de la urbanización que constituye la base o soporte material indispensable para la prestación de la actividad de servicio público. En esta noción de infraestructura de urbanización y servicios tendrían cabida las redes y sistemas de comunicaciones viarias y transportes y las redes básicas de servicios urbanos, pero, y es un apunte crítico, el autor se olvidaba de integrar entre las dotaciones al sistema de espacios libres de uso y dominio público.

Entre los autores que obvian a los espacios públicos libres entre las dotaciones, SERRANO ALBERCA considera a las dotaciones urbanísticas resultantes del proceso como una obra pública para la prestación de un servicio o ejercicio de una actividad (como la red de suministro de agua a una población o la red de transporte en carretera),

vigente, engloba por tanto a cualquiera de dichos servicios, sea cual sea su naturaleza, sentido y función. Por el momento de su establecimiento, las dotaciones podrán alcanzar la naturaleza de equipamiento o infraestructuras. Por el alcance de las mismas serán sistemas locales o generales” (pág. 111). Sobre las infraestructuras, “Sin dejar de ser una dotación, la infraestructura constituye el sustrato elemental de la urbanización. Así pues se trata de servicios de interés público y social proporcionales a las necesidades y características de la Ciudad, sobre los que se sientan otros servicios, así como los procesos económicos relacionados con la ciudad, incluido el urbanizador” (pág. 112), mientras que “la institución del equipamiento (que) venía ofreciéndose como un sinónimo de la dotación. (...) sin abandonar esa condición, planteamos más bien que sea una de las dos posibilidades de la dotación. (...) Al igual que las dotaciones, los equipamientos siguen siendo servicios de interés público y social proporcionales a las necesidades y características de la Ciudad; ahora bien, si las infraestructuras poseían la característica de servir de acomodo a procesos económicos y a otros servicios, los equipamientos constituyen esos procesos económicos y esos servicios” (pág. 113).

Hasta entonces no era extraño que ocurriese justamente lo contrario, es decir, que en los textos reglamentarios fuese el término equipamiento el que englobase las dotaciones. Así, en el Plan Provincial de Ordenación Urbana de Guipúzcoa aprobado por Orden Ministerial de 7 de septiembre de 1966, se relacionan los siguientes tipos de equipamientos de servicios comunitarios exigibles a los municipios dependiendo de su población: Dotación escolar, cultural y religiosa (grupos escolares, centro cultural, casa de juventud, residencia de jóvenes, parroquia); dotación comercial; dotación social sanitaria; dotación zonas verdes y libres aparcamientos, deportes (jardines públicos, aparcamientos y viales, dotación deportiva no escolar); y dotación general (Administración local, cementerio, matadero, Comisaría de policía, correos, estaciones, mercados públicos).

³⁷³ En la anteriormente citada Disposición adicional única del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se definen los equipamientos como «sistema de construcciones, instalaciones y espacios asociados que se destinen a la prestación de servicios básicos a la comunidad, de carácter educativo, cultural, sanitario, social religioso, deportivo, administrativo, de ocio, de transporte y logística, de seguridad, de cementerio y de alojamiento de integración».

ROMERO ALOY, M^a.J., en «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual», op. cit., confirma esta definición de modalidad de dotación urbanística que implica un conjunto de edificaciones para que pueda prestar el servicio a la población: “dotación urbanística caracterizada por la exigencia específica de un sistema de construcciones, edificaciones y espacios asociados, al servicio de un uso global o pormenorizado de carácter residencial, industrial o terciario”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

pasando a ser preponderante su naturaleza demanial³⁷⁴. Las obras públicas son operaciones de transformación física por parte del hombre que, una vez realizadas, pasan a formar parte del dominio público artificial y en consecuencia su régimen jurídico es el del dominio público, en cuanto a que serán bienes inmuebles de titularidad pública construidos para uso público de la colectividad o para la prestación de servicios a esa colectividad³⁷⁵.

VALCÁRCEL FERNÁNDEZ también asemeja las dotaciones públicas con las obras públicas artificiales, y para ello intenta identificar el lado artificial de los espacios libres y zonas verdes para que entren en el mismo saco: *“En fin, a la vista de los ejemplos que los artículos transcritos proponen conviene precisar que las dotaciones públicas integrarían el grupo de las llamadas obras públicas artificiales, entendiendo por tales aquellas cuya ejecución culmina con la creación de una realidad infraestructural anteriormente inexistente en el medio natural. No puede negarse que el tipo de elementos mencionados repercute directa o indirectamente en el desarrollo de social y económico de la sociedad. Sólo algunos casos podrían plantear ciertas dudas, por ejemplo, las zonas verdes o jardines públicos, que cabría considerar encuentran mejor hueco en el seno de las obras públicas realizadas sobre un medio natural y no concluyen con la obtención de infraestructura alguna. Sin embargo, entiendo que esta opción debe descartarse pues en el ámbito urbanístico la pretensión de construir ciudad hace que estos espacios (verdes), aun naturales, estén configurados a modo y por medio de infraestructuras artificiales”*³⁷⁶.

³⁷⁴ SERRANO ALBERCA, J.M., en «Los sistemas generales y las dotaciones locales: concepto y naturaleza» en *El Derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del Suelo*, op. cit..

³⁷⁵ La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 definía, en su artículo primero, a las obras públicas como «las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos». Junto a las obras caracterizadas por su uso y aprovechamiento general -en las que la LGOP incluye «los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos»-, también tendrán la consideración de obras públicas «las construcciones destinadas á servicios que se hallen á cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos o los edificios públicos destinados á servicios».

³⁷⁶ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., «Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción» en *RDUMA*, núm. 222, diciembre 2005, págs. 31-62.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por su parte, ROMERO ALOY³⁷⁷, abandona la línea doctrinal que se centraba en su naturaleza demanial y propone definir la dotación urbanística desde los usos dotacionales como “*aquel uso pormenorizado, al servicio de un uso principal residencial, industrial o terciario, bien de carácter global o pormenorizado, cuya implantación exige una reserva específica de terreno*”.

Llegados a este punto, LÓPEZ PÉREZ acepta el testigo de MORENO LÓPEZ para erigirse en su mejor heredero para resolver la laguna jurídica existente sobre el concepto de dotación, y aglutina las dotaciones bajo la siguiente definición: “*todos aquellos espacios, instalaciones o infraestructuras, edificios y construcciones, etc. – deslindados de los tradicionales usos residenciales, industriales y de actividades económicas-, artificiales o no, que, insertados dentro de la ciudad o fuera de la misma, en el subsuelo, rasante o, incluso, en el vuelo, tienen por objeto la satisfacción de necesidades colectivas, y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, atenuando las desigualdades sociales propias de la sociedad moderna*”³⁷⁸. Esta completa definición -que a diferencia de sus predecesores sí comprende la red de espacios libres y zonas verdes- aporta varios aspectos de sumo interés, a saber: el hecho de otorgar a las dotaciones un uso no lucrativo frente a los usos lucrativos (“*residenciales, industriales y de actividades económicas*”); el reconocimiento de que pueden situarse en el “*subsuelo, rasante o, incluso, en el vuelo*” -principal razón para adoptar la acepción de parcelas dotacionales para referirse a su soporte físico específico-; y finalmente, aunque de menor interés, la posibilidad de su localización dentro o fuera de la ciudad.

En relación con los usos dotacionales, la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011* otorga un carácter secundario o complementario a las dotaciones urbanísticas respecto a los usos residenciales y económicos³⁷⁹. El Sistema (o

³⁷⁷ «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual», op. cit., donde tras criticar la confusión en el uso de términos y la situación de orfandad conceptual, analiza la acepción en las diferentes leyes autonómicas y las diferentes opiniones doctrinales, y efectúa una serie de propuestas de conceptualización.

³⁷⁸ *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op.cit, págs. 30-31.

³⁷⁹ Para ello adopta las definiciones del libro *La Ciudad de los Ciudadanos*, HERNANDEZ AJA, A. (Dir.), editado por el Ministerio de Fomento, Madrid, 1997, versión digital actualizada en 2006, Instituto Juan de Herrera.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

red) Dotacional es el “*Conjunto de usos y espacios necesarios que acompañan a las actividades residencial y productiva de la ciudad*”³⁸⁰.

Se pueden generalizar cuatro clases de funciones de las dotaciones: sistemas de comunicación o red viaria, espacios libres y zonas verdes, equipamiento comunitario y redes de servicios urbanos³⁸¹. El Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 consagró el esquema de clasificación de las dotaciones en las citadas cuatro clases –si bien refiriéndose a los sistemas generales-³⁸², y ha permanecido sustancialmente igual

³⁸⁰ También ROMERO ALOY, M^a.J., en «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual», op. cit. habla de una relación o interdependencia entre unos usos principales – residir o trabajar- y otros usos vicarios, como las vías públicas, las zonas verdes, los espacios libres y los equipamientos que acondicionan adecuadamente el suelo, y están al servicio de los usos residenciales, industriales o terciarios.

³⁸¹ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., «Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción», op. cit., concreta: “*Los elementos que entran en la consideración de dotaciones, sistemas, infraestructuras, equipamientos, redes -nomenclatura sobre la que a continuación incidiremos- pueden clasificarse en varios grupos en razón de su funcionalidad. Entre ellos se dan cita el sistema viario y de comunicaciones (carreteras, calles, vías férreas, puertos aeropuertos), el sistema de servicios urbanos (instalaciones para la prestación de los servicios de agua y alcantarillado, depuración, residuos, redes eléctricas, redes públicas de telecomunicación), el sistema de equipamientos (sanitarios, asistenciales, culturales, educativos, deportivos, comerciales) o el sistema de espacios libres (zonas verdes, parques, jardines, áreas recreativas, de paseo, juegos), etc., lo que, a su vez, da lugar a regímenes sectoriales diferentes*”.

³⁸² «1. Los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio se establecerán por el Plan General teniendo en cuenta el modelo de desarrollo urbano adoptado, definiendo:

- a) La asignación a las diferentes zonas de los correspondientes usos globales cuya implantación se prevea, y la intensidad de los mismos.
- b) El sistema general de comunicaciones, tanto urbanas como interurbanas, estableciendo las reservas de suelo necesarias para el establecimiento de redes varias y ferroviarias, áreas de acceso a las mismas, y todas aquellas otras instalaciones vinculadas a este sistema, como son estaciones de ferrocarril y autobuses, puertos, aeropuertos y otras instalaciones análogas.
- c) El sistema general de espacios libres constituido por:
 - Parques urbanos públicos, en proporción no inferior a cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante, en relación al total de población prevista en el Plan. En estos parques sólo se admitirán aquellos usos compatibles con su carácter que no supongan restricción del uso público.
 - Áreas públicas destinadas al ocio cultural o recreativo, como parques deportivos, zoológicos, ferias y otras instalaciones análogas.
- d) El sistema general de equipamiento comunitario, que comprenderá todos aquellos centros al servicio de toda la población destinados a usos:
 - Administrativos.
 - Comerciales.
 - Culturales y docentes, en situación y extensión adecuadas para que puedan cumplir las previsiones de su legislación especial.
 - Sanitarios, asistenciales, religiosos, cementerios y cualesquiera otros que se consideren necesarios para el mejor desarrollo de los intereses comunitarios.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en la mayoría de las legislaciones autonómicas aun cuando tuviesen sistematizaciones diferentes y hayan surgido nuevas dotaciones originadas por la evolución de la tecnología y las telecomunicaciones –como las redes de fibra óptica-. En todo caso, se antoja normal que los nuevos tipos de dotaciones que surjan de la evolución de las necesidades sociales sean encuadrables en alguna de las clases referenciadas –así, las redes de servicios deberían abarcar las modernas redes de telecomunicaciones-³⁸³.

Esta clasificación de funciones sirve a modo de directriz de identificación a la que debe atenderse en el momento de planificar, sobre todo, en el momento de calificar los elementos públicos preexistentes y que ya tienen una función estructurante del territorio³⁸⁴. En cualquier caso, es el propio planificador el que en ejercicio de su potestad discrecional de planeamiento concretará las diferentes tipologías de dotaciones atendiendo a su función, aunque prácticamente las tipologías se repetirán en todos los municipios³⁸⁵.

e) Aquellas instalaciones y obras cuya implantación pueda influir de forma sustancial en el desarrollo del territorio, como centros productores de energía, embalses, líneas de conducción y distribución y otras análogas».

³⁸³ En cambio, habrá otro tipo de dotaciones que han quedado obsoletas como los mercados de abastos –que ya ni siquiera se conciben de servicios obligatorios en el art. 26 en la reforma de la LBRL por la LRSAL cuando antes lo eran en los municipios con población superior a 5.000 habitantes-, y son sustituidos por locales comerciales de carácter privado.

³⁸⁴ Para ESCARTÍN ESCUDE (ESCARTÍN ESCUDE, V., «Urbanismo y bienes públicos» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 22-23), dicha clasificación de cuatro sistemas generales del art. 25 del RP no debe entenderse como un listado cerrado o de *numerus clausus* de categorías, en tanto será el propio planificador urbanístico el que defina cuáles son los elementos estructurantes en su ámbito territorial y, una vez identificados, proceda a su categorización de conformidad con su naturaleza. Las citadas cuatro categorías lo son a título de ejemplificación, de modo que si un elemento urbanístico cumple con la función orgánica y estructurante que se anuda a los sistemas generales, su falta de concreción en una de las categorías previstas no implicará la pérdida de dicha condición. La STS de 18 abril de 1996 (RJ 1996\3261) señala que “*la enumeración que esos preceptos contienen de lo que son sistemas generales (de comunicaciones, de espacios libres, de equipamiento comunitario, etc) no es exhaustiva, y que pueden existir otros según los diseños del planificador*”. Es más, el legislador estatal ha creado en el caso de los sistemas generales de ámbito estatal categorías distintas tales como los sistemas generales portuarios, aeroportuarios o ferroviarios; categorías a mitad de camino entre los sistemas generales de comunicaciones y las de obras de infraestructura general que si figuran nominalmente en el Reglamento de Planeamiento.

³⁸⁵ Como se ha mencionado, en *La Ciudad de los Ciudadanos*, HERNANDEZ AJA, AGUSTÍN (Dir.), op. cit., se realiza una ejemplar clasificación funcional de las dotaciones, seguida más tarde por *La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011*.

El Sistema Dotacional englobaría tres categorías diferenciadas: Sistema de Equipamientos, Sistema de Servicios (urbanos) y el Sistema de espacios libres de uso y dominio público, y junto al Sistema Dotacional existirían el Sistema (o red) de Infraestructuras básicas y el Sistema (o red) de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Para acabar por delimitar el concepto, procede indicar que no toda dotación pública definida como tal en una norma cumple siempre los requisitos de las dotaciones urbanísticas³⁸⁶, especialmente cuando se está planteando un uso residencial en ella. Las leyes autonómicas tienden cada vez más a categorizar a modo de dotación pública determinadas reservas residenciales para vivienda de protección pública. La L3R refrendó las prescripciones referidas a las reservas dotacionales destinadas a servir de alojamientos temporales a personas socialmente vulnerables y modificó la redacción del anterior artículo 16.1.a) TRLS 2008 –ahora art. 18 TRLRS 2015-, para incluir expresamente entre los suelos dotacionales de entrega obligatoria a la Administración en las actuaciones de urbanización residenciales los destinados a las viviendas sometidas a algún régimen de protección, «con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda». Claramente se está asumiendo la figura de los alojamientos dotacionales que se contienen en leyes urbanísticas como la del País Vasco³⁸⁷, con la misma finalidad de

Transporte y Comunicaciones -parece que estos dos sistemas no tendrían propiamente la categoría de dotaciones-.

- El Sistema (o red) de Equipamientos es el Conjunto de espacios o edificaciones destinados a proveer a los ciudadanos prestaciones o servicios públicos de carácter formativo, cultural sanitario, deportivo o de bienestar social, y cuya cobertura ha de ser garantizada por las Administraciones públicas.

- El Sistema (o red) de Espacios libres de uso y dominio público es el Conjunto de espacios libres y abiertos, definidos por su carácter público (uso y dominio) para la realización de actividades relacionadas con la estancia, la comunicación, el ocio, la práctica de deportes y el fomento de los aspectos naturales, tendentes a garantizar la salubridad, el reposo y el esparcimiento, acentuar la variedad urbana, reducir la densidad y optimizar las condiciones ambientales y estéticas de la ciudad.

- El Sistema (o red) de Servicios (urbanos) es el Conjunto de dotaciones relacionadas con la salubridad, la seguridad, y la funcionalidad administrativa (Por ejemplo: comisarías, correos, cantones de limpieza, etc.).

- El Sistema (o red) de Infraestructuras básicas es el Sistema formado por las redes de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales, suministro de energía eléctrica, y alumbrado público (Pueden incluirse también la red de gas, las líneas telefónicas y de fibra óptica, etc.).

- El Sistema (o red) de Transporte y Comunicaciones es el Conjunto de infraestructuras de transporte y comunicaciones que permiten la movilidad de las personas, los bienes y la información en un territorio.

³⁸⁶ Recuérdese que su consideración como tal facilitará la entrega obligatoria y gratuita a favor de la Administración.

³⁸⁷ El art. 17.3 de la Ley vasca de suelo y urbanismo establece: «Los terrenos calificados para alojamientos dotacionales tendrán carácter dotacional público, por lo que su obtención se realizará a favor de la administración responsable de su implantación por cesión obligatoria y gratuita». El art. 17 del Decreto vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos también dice expresamente que los alojamientos dotacionales tienen naturaleza dotacional pública.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

cargar al promotor con el deber de ceder gratuitamente terrenos para estos alojamientos dotacionales, mediante la consideración de que se trata de una dotación pública³⁸⁸. Si bien es cierto que son suelos obtenidos a través de la actividad urbanística, sin embargo, su denominación de “dotación pública” puede generar críticas, pues no se trata de usos comunes al servicio del ámbito, como puede ser una zona verde o una calle, sino de usos particulares que necesariamente no han de ser de titularidad pública, ni, menos aún, van a ser utilizadas por el público, sino solo por particulares para su alojamiento y con un uso intensivo y privativo de estos³⁸⁹. En este sentido, para que no haya dudas sobre su carácter dotacional –lo que aporta la no necesidad de respetar principios esenciales como el del equilibrio entre usos residenciales y nuevas dotaciones-, la reciente Ley

³⁸⁸ Por ejemplo, el art. 34 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña prevé como optativa la definición por el plan del sistema urbanístico de viviendas dotacionales públicas destinadas a satisfacer requerimientos temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia o de emancipación justificadas en la memoria social del plan.

³⁸⁹ Especialmente crítico con este nuevo deber de cesión se muestra MARTÍN VALDIVIA, S.M^a. para quien se trata de una ampliación de los deberes de cesión para los propietarios en momentos de crisis en que resulta difícil acometer actuaciones de urbanización, en «La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, 2014, págs. 173-231: “No obstante, cualitativa y cuantitativamente se amplía el margen de la obligación de cesión a un aspecto absolutamente novedoso. Se trata de lo que parece ser una dotación pública más, cuando en la realidad es una cesión de parte del aprovechamiento urbanístico a que se refiere precisamente la Ley. Y así, sin ningún tipo de límite porcentual ni precisión legal, se impone un nuevo deber al propietario que consiste en la cesión del suelo necesario para la construcción de viviendas protegidas con destino a alquiler que, naturalmente y a la vista de la concreta redacción que se ofrece al artículo, se entiende distinta de la cesión contenida en la letra siguiente, cuando en realidad no es más que un nuevo concepto de cesión de aprovechamientos dibujada como cesión para dotaciones públicas. Nada se dice acerca de si esa cesión se integrará en el patrimonio público de suelo, si será considerada como suelo público de carácter demanial, si computará en el porcentaje de máximos que contempla la letra siguiente de ese mismo artículo, ... Resulta ciertamente desconcertante por tratarse de una ampliación de los deberes de cesión para los propietarios en momentos de crisis en los que ya se presenta sumamente difícil acometer estas tareas de “actuaciones de urbanización » con las cargas que tradicionalmente deben asumir y, además, por la confusión generada por la ubicación sistemática de esta cesión, como si de una dotación para el demanio público se tratara, cuando en esencia es cesión de aprovechamiento a detracer, se supone, del atribuible al propietario. Se hace ciertamente difícil pensar que el planeamiento la vaya a considerar como dotación pública cuando su uso es residencial y computará -sin duda alguna- como aprovechamiento objetivo. La oscuridad del precepto es, desde luego, criticable y precisaría de concreciones en torno a su naturaleza y destino”.

En cambio, a ZAMORANO WISNES, J., «El suelo urbanizado y las operaciones de transformación urbanística en la legislación del suelo: evolución y régimen jurídico», en *RDUMA*, núm. 298, junio 2015, págs. 47-86, le parece excesiva la crítica de MARTÍN VALDIVÍA, porque considera que la Ley estatal se limita a establecer que entre los suelos dotacionales también se encuentran los destinados a vivienda en alquiler sometida a algún régimen de protección, sin concretar si se trata de una nueva cesión o ésta está embebida entre las dotaciones tradicionales, correspondiendo dicha determinación a la legislación urbanística. Así, en Andalucía, la reserva de los suelos necesarios para alojamientos transitorios de promoción pública no supone una nueva carga para los propietarios del suelo, pues no incrementa la cantidad de suelo que haya de reservarse para dotaciones, sino que amplía su destino a esta nueva dotación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, en su exposición de motivos les llega a negar su condición de vivienda: «Se potencia la figura de los alojamientos dotacionales, considerados como morada adecuada para responder a unas necesidades sociales temporales (emancipación de jóvenes, personas separadas, emigrantes...). Con carácter de equipamiento dotacional, su implantación se permite sobre suelos dotacionales de dominio público previstos para tal finalidad e incluyendo los calificados por el planeamiento como equipamiento genérico o comunitario cuando el referido uso de alojamiento resulte igualmente compatible con el equipamental. Por su carácter dotacional, estos alojamientos no tienen la consideración de vivienda, motivo por el cual no les resultan de aplicación los estándares y reservas legales derivados de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo del País Vasco».

Menos problemas se plantea respecto a la posibilidad prevista en determinadas normas autonómicas de construir viviendas sometidas a protección pública sobre parcelas dotacionales públicas³⁹⁰, y se ha de comulgar plenamente con la doctrina que ha criticado que se configuren como dotación pública³⁹¹, ya que a pesar de su loable destino público y de que la calificación dotacional facilita su obtención en el momento de la gestión urbanística, desde el punto de vista del planeamiento el suelo sigue teniendo un uso residencial privativo que no justifica su encaje como dotación

³⁹⁰ Es el caso del art. 53.6 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

³⁹¹ Para BREMOND TRIANA, L., «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?», en *RDUMA*, núm. 264, marzo 2011, págs. 13-70, no casa con la teoría general del dominio público, puesto que se trataría de un nuevo supuesto de obligación de cesión gratuita de terrenos en concepto de dotación pública pero para un uso lucrativo de aprovechamiento privado y que supone la enajenación parcial de las viviendas.

A su vez, ROMERO ALOY, M^a.J. («Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual», op. cit.) habla de estas “*impropias dotaciones residenciales*”, para quien desde el punto de vista del uso urbanístico no se diferencian en nada de las viviendas de renta libre, salvo algunas peculiaridades desde el punto de vista subjetivo del usuario. El suelo residencial configurado como dotación en las legislaciones urbanísticas significa la confusión de un uso global residencial con otro uso también residencial, pero cualificado desde el punto de vista subjetivo del usuario, lo cual no justifica su encaje como dotación urbanística. Añade: “*Estaríamos, en todo caso, ante un suelo residencial, cuyo usuario se determina intuitu personae, y nada más*”. Sin embargo, sí que se explica desde el punto de vista de la gestión urbanística, ya que con ello se amplía el espectro de las cesiones que soporta el propietario, acudiendo a una cierta ficción. En términos coloquiales se trataría de “*vestir*” como dotacional un suelo netamente residencial”. Tal configuración supone su obtención gratuita por parte de la Administración, con independencia de que ésta pudiera acudir a la expropiación o a las transferencias de aprovechamiento.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

pública³⁹².

En cualquier caso, a efectos de este estudio no alcanzan la consideración de dotaciones urbanísticas las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque sean exclusivamente de alquiler³⁹³. Los suelos destinados a la promoción pública de vivienda protegida en puridad no deben tener el carácter de dotación pública ni, por ende, la consideración de dotaciones urbanísticas. Dicha consideración sirve a las instituciones públicas para su obtención en concepto de cesión dotacional y no dentro del concepto del porcentaje destinado a patrimonio público de suelo, pero no se corresponden con la definición otorgada ya que terminan por dedicarse a un uso privado y exclusivo de sus moradores.

Tras dejar sentado un concepto de «dotación urbanística» donde se integran los espacios, infraestructuras, equipamientos y servicios urbanos, tanto de carácter público como privado, con usos dotacionales no residenciales, industriales y terciarios al servicio de necesidades colectivas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, por lo que respecta a su ubicación, este estudio se centrará fundamentalmente en las dotaciones urbanísticas del entorno urbano –de ahí que se insista en la expresión completa de dotaciones “urbanísticas”- excluyendo los sistemas generales de carácter supramunicipal por tener carácter estatal o autonómico, es decir, las grandes infraestructuras y los grandes equipamientos de carácter supramunicipal que constituyen elementos de ordenación del territorio con una dimensión territorial proyectada para un ámbito mucho mayor que la del propio municipio y que los planes municipales no

³⁹² Nótese en este punto los múltiples equívocos en los que llega a incurrir el Decreto vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos. En el art. 2 se conceptúan las reservas de viviendas de protección pública como dotación pública de la red de sistemas generales, y luego en el art. 20 exige que cuando las modificaciones de los planes opten por destinar las parcelas dotacionales debidas a los estándares «a viviendas de protección pública o a otros usos urbanísticos de carácter lucrativo», habrán de cumplir con los estándares legales que resulten aplicables por causa del incremento de edificabilidad. Es decir, a la par que se les otorga naturaleza de dotación pública, se les identifica con un uso de carácter lucrativo.

³⁹³ En este punto se ha de discrepar de LÓPEZ PÉREZ, F. (*El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 39), quien es favorable a la calificación como dotacional público de este tipo de vivienda destinado a colectivos sociales especialmente desfavorecidos, pero sin otro argumento más consistente que aludir a que enriquece y mejora la sociedad de bienestar.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

pueden establecer, sino que están vinculados a los planes sectoriales o planes territoriales autonómicos que los establezcan.

Actualmente, todas las legislaciones autonómicas urbanísticas regulan los concretos porcentajes de superficie para el establecimiento de las diferentes dotaciones urbanísticas, los cuales deben respetarse por los instrumentos de planeamiento en forma de estándares urbanísticos dotacionales³⁹⁴. Más allá de dichos mínimos que constituyen límites a la discrecionalidad del planificador³⁹⁵, cada municipio a través de su plan general puede acordar la exigencia de dotaciones adicionales y justificadas de acuerdo a las necesidades propias de calidad urbana y cohesión social del núcleo urbano; sobre todo si se tratan de dotaciones de carácter privada y complementarias a las exigidas por ley³⁹⁶. El Reglamento de Planeamiento ya en su art. 29. 1 d) y e) hablaba de «proporción

³⁹⁴ No hay que confundir el concepto de estándar urbanístico y de dotación urbanística. Los estándares urbanísticos suponen un límite legal a cumplir en la previsión de las dotaciones urbanísticas, pero no exclusivamente referido a éstas, ya que es un concepto más amplio que engloba distintos subtipos: -Límites a la edificabilidad urbanística, -Estándares dotacionales, -Estándar de viviendas de protección pública, y -Estándar de alojamientos dotacionales. En lo que se refiere propiamente a los estándares dotacionales, significa el mínimo de dotaciones fijado por las leyes o por los reglamentos que deben ser respetados por el plan, y es el que se identifica propiamente con los límites mínimos de las nuevas dotaciones urbanísticas. Por lo que se refiere a estos estándares dotacionales, en el Decreto vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos se diferencian: - Estándares mínimos de dotaciones públicas de la red de sistemas generales: son los establecidos como superficies de suelo de espacios libres, parques urbanos y en su caso, para alojamientos dotacionales y/o para la promoción pública de vivienda protegida (aunque como se ha dicho resulta cuanto menos discutible otorgar la calificación de dotaciones públicas a los alojamientos dotacionales y a las viviendas protegidas), y - Estándares mínimos de dotaciones públicas de la red de sistemas locales: Son los establecidos como superficies de suelo para zonas verdes, espacios libres, equipamientos públicos locales, en cuyo caso podrán ser superficies construidas, equipamientos privados, plazas de aparcamiento, públicas y privadas, y vegetación.

³⁹⁵ Sin perjuicio de que en ocasiones la Administración autonómica se halle habilitada para excepcionar a través de autorizaciones la aplicación de determinados estándares urbanísticos, aunque normalmente se trata de los estándares de edificabilidad urbanística o de los estándares mínimos de viviendas de protección pública. Es decir, atendiendo a las circunstancias urbanísticas del municipio, el municipio puede solicitar esa injerencia supramunicipal para reducir estándares con carácter reglado.

³⁹⁶ El art. 187 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón emplea los sistemas generales privados y equipamientos locales privados como dotaciones complementarias:

«1. Las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos de los municipios se calificarán conforme a las determinaciones de esta Ley, como sistemas generales o dotaciones locales.

2. Los sistemas generales comprenden las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio. Podrán ser municipales, aplicándoseles el régimen establecido en este Capítulo, o de incidencia o interés supralocal o autonómico, previstos por el plan general u otros instrumentos de ordenación territorial. En el caso de que se definan sistemas generales privados, serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por esta Ley y deberá hacerse constar este carácter en el plan, no siéndoles de aplicación el régimen establecido en este Capítulo.

3. Las dotaciones locales comprenden las infraestructuras y los equipamientos públicos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, así como su conexión con los correspondientes sistemas

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población, para medir los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas» a implantar en el suelo urbano. Tiene que haber una correlación perfecta entre la imposición de equipamientos y la verdadera necesidad de la población, pues no debería haber ni defecto ni exceso³⁹⁷.

A fin de cuentas, partiendo de su carácter heterogéneo, las dotaciones tienen como objeto esencial y nexo de su unión “*su destino conjunto a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos*”³⁹⁸. La preocupación por la calidad del medio ambiente urbano aparece formulada como un derecho de los ciudadanos y como deber de la Administración competente, y al servicio de la calidad, habrá que materializar y dotar de infraestructuras, servicios públicos y equipamientos comunitarios adecuados para la vida urbana a la ciudad. Es decir, se deberán diseñar y planificar las dotaciones urbanísticas más adecuadas para el interés general de procurar un adecuado nivel y calidad de vida de los ciudadanos, que tal y como se ha insistido tiene directa relación con el desarrollo sostenible³⁹⁹. Las redes viarias y de servicios, equipamientos, espacios libres y zonas verdes constituyen elementos básicos y factores de calidad en la vida de las ciudades, estando su utilización y aprovechamiento subordinados y orientados al

generales, tanto internos como externos, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, siempre que se requieran como consecuencia de la puesta en servicio de la nueva urbanización. Los equipamientos de titularidad privada serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por esta Ley, no siéndoles de aplicación el régimen establecido en este Capítulo».

³⁹⁷ Sobre ello, la sentencia de 29 noviembre 1989 del Tribunal Supremo (RJ 1989\8371) anula una determinación urbanística del Plan General al apreciar en el establecimiento de un equipamiento una gran desproporción teniendo en cuenta la pequeña población existente en el término municipal y en su FJ. 2 dicta: “*Nadie pone en duda que la fijación de la extensión y entidad de las poblaciones ha de obedecer a los criterios de uso racional del suelo y, en definitiva, a la proporcionalidad, como ha señalado repetidamente la jurisprudencia, cuando se opera en suelo urbano. El artículo 29.1, d) y e) del Reglamento de Planeamiento habla de proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socioeconómicas de la población*”.

³⁹⁸ LOPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 29.

³⁹⁹ Entre los autores que vinculan la calidad del medio ambiente urbano con las dotaciones, cabe citar a AGOUES MENDIZABAL, C., «Urbanismo y bienes públicos», en GONZALEZ GARCIA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2015, pág. 433-525, cuando dice: “*Una de las formas más importantes de adquirir bienes públicos que contribuyen a la consecución de la calidad del medio urbano es la reserva de suelo para dotaciones y espacios públicos; con esta finalidad se establecen los estándares urbanísticos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

interés general y debiendo de diseñarse de forma proporcional a las necesidades de los ciudadanos. Como quiera que el modelo de ciudad compacta es el que mejor responde a las exigencias del desarrollo sostenible, una mayor calidad de vida de los ciudadanos está ligada a dicho modelo de ciudad y las dotaciones urbanísticas estarán al servicio de que se haga realidad⁴⁰⁰.

2. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

2.1. La calificación dotacional

Uno de los contenidos principales de los planes urbanísticos es la determinación de las dotaciones urbanísticas necesarias con la consiguiente reserva de las parcelas destinadas para ello. Este lazo de unión entre los instrumentos de planeamiento urbanístico⁴⁰¹ y las dotaciones urbanísticas se formula en las diversas normas urbanísticas. De este modo, cabe acudir al art. 3 de la Ley 7/2002, de 17 de noviembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía que determina:

«2. La ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, en el marco de la ordenación del territorio, tiene por objeto, en todo caso:

- a) La organización racional y conforme al interés general de la ocupación y los usos del suelo, mediante su clasificación y calificación.
- b) La determinación, reserva, afectación y protección del suelo dotacional, entendiéndose por éste el que deba servir de soporte a los servicios públicos y usos

⁴⁰⁰ LOPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., págs. 86-87, declara que no sólo basta con prever suficientes espacios destinados a dotaciones públicas cumpliendo la previsión de estándares acogidos en las legislaciones autonómicas, “sino que a este factor cuantitativo debe unirse uno cualitativo; procurar que dichos espacios se ubiquen en la mejor situación posible de los municipios y que además se destinen, efectivamente, a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos”. (...) “Es por ello que, ya en los últimos años, los teóricos el urbanismo comienzan a hacerse eco de una nueva concepción de la ciudad que, frente al desarrollismo urbanístico que ha caracterizado a las ciudades, propone modelos de ocupación compacta, con un uso más eficiente del recurso natural suelo; es el denominado urbanismo sostenible, en el cual las dotaciones públicas juegan, tal y como se examinará a continuación, un papel preponderante”.

⁴⁰¹ El planeamiento urbanístico es el conjunto de instrumentos previstos en la legislación urbanística para la ordenación de la utilización del suelo y de sus usos, la concreción del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, vuelo y subsuelo y la regulación de la actividad administrativa urbanística. A través del planeamiento urbanístico, la Administración urbanística delimita el contenido concreto del derecho de propiedad de cada porción de suelo, vuelo o subsuelo, sea público –sea de titularidad local o de otra Administración pública- o sea privado; es decir, determina el estatuto jurídico de la propiedad del suelo.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

colectivos; es decir, las infraestructuras, parques, jardines, espacios públicos, dotaciones y equipamientos públicos, cualquiera que sea su uso».

Asimismo, la Ley Foral 35/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, en el art. 53 en relación a las determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios, establece:

«1. El instrumento de planeamiento correspondiente definirá, con carácter general y de mínimos, los espacios que han de destinarse a equipamientos comunitarios, parques, jardines y espacios públicos singulares, así como a instalaciones para la depuración de aguas urbanas, y el resto de infraestructuras necesarias para garantizar los adecuados servicios del conjunto de la población.

2. Respecto a cada categoría y tipo de equipamiento e infraestructura, el planeamiento calculará las reservas necesarias para el total de población según la capacidad máxima de la ordenación, diferenciando según el nivel jerárquico o de servicio de cada elemento y considerándolos articulados en la correspondiente red de servicios públicos. Dicha distinción se concretará en la calificación diferenciada según se trate de sistemas generales o de aquellos otros cuyo nivel de servicio sea local».

Además, el planeamiento urbanístico deberá garantizar la suficiencia de dotaciones urbanísticas en un doble sentido: respecto a las dotaciones ya existentes, reconociendo su vinculación y permanencia de uso dotacional a través de su calificación urbanística; y respecto a nuevas dotaciones, previendo las nuevas necesidades de suelo para la futura implantación de dotaciones en espacios que se habilitarán al efecto, con arreglo a los estándares urbanísticos dotacionales mínimos.

Con el ejercicio de la potestad de planeamiento, el municipio integra el estatuto jurídico del propietario de cada parcela de su territorio y concreta la función social de los suelos, sean públicos o privados. Y es que una de las determinaciones del planeamiento –entendida como contenido mínimo obligatorio– será la definición del

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

estatuto de la propiedad inmobiliaria y su vinculación a la función social mediante la clasificación y calificación del suelo⁴⁰².

La clasificación de suelo es la división que efectúa el planeamiento general de todos los terrenos existentes en un término municipal con arreglo a la tipología de clases prevista en el Derecho urbanístico autonómico, en función a su situación urbanística, dentro del marco de las situaciones básicas de suelo rural o urbanizado que determina el legislador estatal⁴⁰³. Los planes urbanísticos clasifican todo el suelo del territorio municipal en su tradicional triple división de urbano, urbanizable y no urbanizable, y, en una división menor, lo califican y le atribuyen un uso o usos determinados a los que se puede destinar⁴⁰⁴. Uno de los principales aspectos del urbanismo es la transformación del “mosaico de propiedades preexistentes” en el “mosaico de determinaciones del planeamiento”⁴⁰⁵, y el planeamiento realiza una zonificación precisa o calificación de cada porción de suelo vinculándolo a un concreto uso o destino urbanístico, concretando

⁴⁰² ARGULLOL MORGADAS, E., «Notas sobre el régimen jurídico de los equipamientos» en *RDUMA*, núm. 84, 1983, págs. 13-34, lo explica así: “La definición del contenido de la propiedad desde la perspectiva urbanística se produce en dos momentos: la clasificación del suelo, según los distintos tipos previstos en la Ley, a través del Plan General, con lo que se establece un primer nivel en el estatuto de la propiedad y la calificación del suelo que desarrolla “el régimen urbanístico del suelo dentro de cada categoría o clase del mismo, mediante la distribución o fijación territorial de los usos por zonas y la especificación de éstos y gradación de su respectiva intensidad”.

⁴⁰³ Estas dos situaciones básicas agotan el objeto de la ordenación del uso del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. Las situaciones básicas de suelo establecidas por la legislación estatal coexisten a nivel legislativo con las clases de suelo autonómicas. Con la Ley estatal de Suelo de 2007 y los subsiguientes textos refundidos, el Estado prescinde de la técnica de clases de suelo al considerarla urbanística y por tanto de competencia del legislador autonómico. En algún sector de la doctrina sorprende la renuncia a la clasificación del suelo, ya que incluso el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 61/1997 entendió que era acorde con el reparto constitucional de competencias que por parte del legislador básico estatal se definieran las clases de suelo, al integrar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad.

⁴⁰⁴ La clasificación suele ser integral abarcando la superficie completa del término municipal – salvo la posibilidad mantenida en algunas pocas leyes autonómicas como el art. 44 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de excluir de la clasificación del suelo terrenos destinados a sistemas generales que tengan carácter o interés supramunicipal o singular, sin perjuicio de su adscripción a una clase de suelo y a un ámbito de determinación del aprovechamiento de referencia a los efectos de su valoración y obtención-, mientras que la calificación puede no extenderse a todo el territorio municipal, de forma que puede darse vacíos con alguna parcela no calificada.

⁴⁰⁵ En notables palabras de SANTOS DIEZ, R. y CASTELAO RODRIGUEZ, J. en *Derecho urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 7ª ed., Madrid, 2008, págs. 868-869.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de esta forma su utilización final⁴⁰⁶. Mediante la calificación se efectúa la asignación pormenorizada y regulación detallada de usos, intensidad de uso, tipología edificatoria y condiciones de edificación para cada parcela o zonas homogéneas⁴⁰⁷. El Tribunal Supremo aclara que la clasificación y calificación del suelo no operan de la misma forma, con un mayor margen de discrecionalidad cuando de la asignación de usos se trata⁴⁰⁸.

Respecto a la facultad discrecional que tiene la Administración en orden a la calificación urbanística del suelo, el principio de racionalidad constituye un límite a la potestad de planeamiento urbanístico⁴⁰⁹. Dicho principio impone la exigencia de una ordenación de carácter funcional con proyección de futuro, y la racionalidad objetiva puede concretarse en la necesaria calificación de sistemas generales o dotaciones locales. El mismo principio de racionalidad se manifiesta respecto a aquellos elementos

⁴⁰⁶ En cuanto a la diferencia existente entre zonificación y calificación, AGIRREGOITIA ARETXABALETA, A., *Clasificación de ámbitos para la ordenación urbanística*, IVAP y Diputación Foral de Gipuzkoa, Bilbao, 1997, pág. 34, señala que el objeto de la técnica de la Zonificación consiste básicamente en calificar o determinar el destino de los terrenos constitutivos del ámbito espacial de cada Zona, y de esta forma se establece la “Calificación urbanística”. *“En conclusión que Zonificación y Calificación son dos denominaciones del resultado de la aplicación de una misma técnica urbanística, de un mismo concepto; en la primera se prima el acento en la división espacial, en la definición del perímetro delimitador, y en la segunda en el contenido material del establecimiento de los usos y de las intensidades u otras limitaciones autorizadas para éstos en el interior del perímetro, es decir, en su contenido”*.

⁴⁰⁷ Así se define en general en las leyes autonómicas que se preocupan de definir la técnica de la calificación del suelo (art. 46 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria o art. 42.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León). Igualmente, DE GUERRERO MANSO, C., en *La Zonificación de la Ciudad: concepto, dinámica y efectos*, Aranzadi, Navarra, 2012, pág. 28, dice que *“la calificación es la técnica urbanística a través de la cual se especifica la utilización del suelo, es decir, se concreta la atribución genérica de los usos estableciendo las características o condiciones que deberán cumplirse en cada parcela de terreno”*.

⁴⁰⁸ Cfr. STSS de 24 y 25 de septiembre de 2013 (RJ 7349\2013) y (RJ 7496\2013): *“La calificación urbanística, en la medida en que implica la asignación de usos, es una determinación urbanística perfectamente diferenciable de la clasificación del suelo, y, dentro del suelo urbano, de su categorización como consolidado o no, pues, además de responder a diferentes finalidades, suponen el ejercicio de potestades también netamente diferenciables, ya que la clasificación del suelo urbano tiene componente esencialmente reglado y depende de las circunstancias físicas o características de los terrenos y su entorno, mientras que la asignación de usos concretos tiene un carácter eminentemente discrecional en función del interés general y del modelo de ciudad querido por el planificador”*.

⁴⁰⁹ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista: a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 174, sobre este principio, afirma que *“la racionalidad implica, a la postre, un juicio de proporcionalidad o de optimización de los medios necesarios para alcanzar la finalidad perseguida, que se concreta, en relación con la calificación del suelo, en una asignación de usos al mismo de forma objetiva, adecuada, proporcionada y sin discriminaciones contrarias al principio de igualdad ante la Ley reconocido constitucionalmente”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ya existentes en dicha ordenación que por sus características han de ser conservados, en especial, los que reflejan la historia de la ciudad. El control jurisdiccional sobre la actividad discrecional conlleva la anulación de aquellas calificaciones que resulten o bien incoherentes con las líneas generales del planeamiento, o bien discordantes con la realidad de los hechos⁴¹⁰.

En general, los usos calificados se agrupan en dos categorías: usos dotacionales –y dentro de éstos los usos dotacionales públicos y los usos dotacionales privados- y usos lucrativos (o no dotacionales) –para fincas que luego tendrán aprovechamiento urbanístico patrimonializable-⁴¹¹. En relación con los usos dotacionales, la calificación consiste en la asignación de usos pormenorizados y el plan de ordenación –bien por el Plan General o el Plan Especial en su caso en suelo urbano o bien por el Plan Parcial, en suelo urbanizable programado o sectorizado⁴¹²- deberá además de delimitar las áreas o terrenos destinados a usos globales de las dotaciones, concretar su uso específico en alguna categoría (parques, jardines, zonas deportivas, zonas de recreo y expansión; templos, centros docentes, centros asistenciales, centros sanitarios y otros centros de interés social; red viaria pública y aparcamiento público y privado; redes y centros de

⁴¹⁰ En ocasiones, las líneas de planeamiento conducen a una única solución que se impone por razones de coherencia, y en dichos casos, ya se ha indicado que en virtud del principio de efectividad de la tutela judicial consagrado en el art. 24.1 CE, los propios Tribunales pueden señalar la nueva calificación (SSTS de 22 de septiembre de 1986 (RJ 6978\1986) y de 2 de abril de 1991 (RJ 3278\1991)).

⁴¹¹ DE GUERRERO MANSO, C., *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos*, op. cit., prefiere distinguir entre los usos lucrativos y los usos no lucrativos, y cuando habla de usos dotacionales, se refiere a uno de los usos de la categoría general de usos no lucrativos junto con los usos de comunicación e infraestructuras y los de espacios libres o zonas verdes. El uso dotacional o equipamiento se correspondería con el uso correspondiente a las actividades o servicios de interés público o colectivo que atienden necesidades sociales de cultura intelectual o física, asistencia y vida de relación, en forma público, privada o colectiva.

⁴¹² El art. 48.1 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico determina que «La asignación de los usos pormenorizados se reflejará en la calificación concreta que el Plan Parcial establezca para la totalidad de los terrenos incluidos en cada una de las zonas previstas en el mismo, debiendo corresponder a cada zona un mismo uso de suelo».

Normalmente, la calificación urbanística es un proceso que se realiza gradualmente, de acuerdo con el tipo de instrumento de ordenación de que se trate en cada momento. En el primer nivel, en los instrumentos generales de ordenación urbana se realiza la definición de la Calificación Global de la totalidad de las zonas. Posteriormente, se realiza la Calificación Pormenorizada del suelo mediante instrumentos de ordenación pormenorizada para concretar el régimen definitivo de la propiedad para todas y cada una de las parcelas y establecer para cada una de las parcelas una relación de los usos permitidos y su cuantía en metros cuadrados edificados o a edificar, además de la definición de una numerosa serie de parámetros y condiciones.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros servicios e infraestructuras)⁴¹³, sin perjuicio de la posibilidad del cambio a un uso dotacional distinto mediante una modificación del propio Plan (STS de 22 de enero de 2004, FJ. 3⁴¹⁴) o la concurrencia de afectaciones a usos dotacionales⁴¹⁵.

De este modo, el planificador municipal define el trazado de las calles, las plazas, los paseos, los parques y las parcelas destinadas a constituir y albergar dotaciones públicas y privadas, junto con el resto de las parcelas lucrativas de cada zona. Para ello goza de una amplia discrecionalidad en la atribución de los usos que se desarrollarán en la ciudad y que considere adecuados en la elección de su diseño urbano, no existiendo una lista cerrada de categorías de calificación, sino abierta⁴¹⁶. Ni la autoridad estatal ni la autonómica están facultadas para proceder a modificar la calificación del suelo. Ello no obstante, en ocasiones, la legislación sectorial determina

⁴¹³ En relación a la necesidad de pormenorizar los usos de las dotaciones en suelo urbano, por ejemplo el art. 12.2.1 del TRLS de 1976, en sus letras c), d) y e) establece una serie de usos, para el suelo urbano, que han de considerarse pormenorizados, ya que han de recogerse, obligatoriamente; se habla así de: «c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, zonas deportivas de recreo y expansión», es decir, no bastaría con que genéricamente el Plan General delimite áreas o terrenos destinados a espacios libre y zonas verdes, será necesario, además, que se pormenore este uso señalando los específicos terrenos que se van a destinar a parques, a jardines públicos, a zonas deportivas, a zonas de recreo y de expansión, y, en su caso, si dichos destinos van a ser públicos o privados; «d) Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social», nuevamente aquí se establece una pormenorización mínima, estableciéndose la insuficiencia de decir simplemente «equipamiento» o «dotaciones», obligando al planificador a establecer una serie de usos específicos, dentro de esos usos globales, como son los de templos, o equipamiento religioso, centros docentes, etc.; «e) Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos, con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo», aquí también se pormenoriza el uso, en este caso el especial uso de vía al establecerse la necesidad de que se establezca el trazado y las características del mismo, lo que significa que debe quedar perfectamente definido en sus dimensiones, conexiones, etc., y, por otra parte, establece un uso más concreto aún, como lo es el de aparcamiento.

⁴¹⁴ RJ 2004\660.

⁴¹⁵ Al respecto, LÓPEZ PÉREZ, F., «Las dotaciones urbanísticas» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013, pág. 51, afirma que “*Ello no obstante, no significa que las cuatro categorías antedichas se configuren como compartimentos estancos, pues, en ocasiones, una misma dotación podrá encuadrarse dentro de una u otra categoría dependiendo de otros factores; piénsese, por ejemplo, en un paseo marítimo de una ciudad costera. En principio, el mismo podría ser catalogado de viario –sistema de comunicaciones-, por tratarse de una red peatonal; sin embargo, dadas las características de este tipo de infraestructuras, también es posible su inclusión como espacio libre, por poder destinarse al ocio recreativo (la STS de 7 de junio de 1989 FJ 5)*”.

⁴¹⁶ DE GUERRERO MANSO, C.: *La Zonificación de la Ciudad: concepto, dinámica y efectos*, op. cit., pág. 221.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

una necesaria calificación urbanística de un terreno -caso de la Ley de Puertos de Interés General que califica al puerto como sistema general portuario-⁴¹⁷.

La disponibilidad de suelo público para usos dotacionales, y por tanto la calificación y fijación del modo de obtención del mismo, deben ser objetivos básicos de la planificación urbanística. Una manera de asegurar el mantenimiento de estos suelos públicos con tales usos es una reglamentación vinculante y rígida que evite su desplazamiento especulativo para otros usos más lucrativos. Sin embargo, en el momento de reservar una parcela dotacional, se abre el debate de la conveniencia de asignarle un uso dotacional específico o genérico, con las ventajas y desventajas de cada opción.

Una calificación genérica de dotaciones permite que, partiendo de que las necesidades dotacionales reales de la población pueden ser cambiantes en el tiempo, el cambio de uso entre los distintos sistemas de dotaciones no implique una modificación de planeamiento con todos sus plazos procedimentales, sino un ajuste administrativo sujeto a las condiciones normativas de compatibilidad. Por el contrario, junto con el fundamento del superior blindaje de su destino dotacional, uno de los argumentos utilizados para esgrimir la especificidad y concreción máxima del uso dotacional es que es necesario concretar dicho uso público porque el sistema de expropiación forzosa constituye uno de los medios de obtención del suelo, y la calificación dotacional exhaustiva opera como *causa expropriandi*, a fin de justificar la ausencia de arbitrariedad en la elección de su ubicación⁴¹⁸. Una definición genérica de los destinos de las

⁴¹⁷ AGOUES MENDIZABAL, C., *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, IVAP, Bilbao, 1996, pág. 231.

⁴¹⁸ Las citadas STSS de 24 y 25 de septiembre de 2013 (RJ 7349\2013 y RJ 7496\2013) manifiestan que al ser una Actuación Aislada en suelo urbano consolidado, se requiere una concreción exhaustiva e intensa de la *causa expropriandi*, en cuanto que ello supone una garantía para el ciudadano por cuanto así se justifica la falta de arbitrariedad en la elección de la finca a expropiar. En consecuencia, anula la calificación de una parcela como equipamiento de contingencia o polivalente, sin concretar su uso, “no considerando ajustada a derecho la asignación de usos a los equipamientos mediante la expresión «contingente» o «polivalente», siendo preciso fijar el uso dotacional específico al que se destinarán los terrenos en función de las necesidades existentes o previsibles y del modelo de ciudad diseñado, sin que suponga ningún obstáculo que en el futuro, si un equipamiento deviniera obsoleto por innecesario, la Administración urbanística pueda mutar su uso y destinarlo a otro uso distinto, como específicamente contempla el art. 75 de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, para las modificaciones de planeamiento referidas sobre terrenos destinados a usos dotacionales”. Se considera que la ordenación prevista para los terrenos, al ser tan genérica, resulta incompatible con la necesaria

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dotaciones públicas podría poner en entredicho su verdadera necesidad⁴¹⁹. Por añadidura, otro argumento para revalidar este enfoque tiene que ver con el mayor cuidado que hay que tener con la calificación singular y vinculante de los espacios libres y zonas verdes que no puede ser sustituida por ningún otro uso dotacional público y en donde la intercambiabilidad entre usos dotacionales se muestra más prohibitiva⁴²⁰.

En un intermedio, la doctrina especializada defiende que, al definir los usos, el planeamiento general, evitando una rígida compartimentación, determine una serie de categorías cerradas de usos globales y una lista abierta de los tipos de usos dotacionales pormenorizados que caben en ellos, concretándose el uso específico bien mediante el instrumento de ordenación pormenorizada -un Plan Especial- bien mediante otros procedimientos simplificados previstos en las legislaciones autonómicas⁴²¹. Lo que debe

concreción de la *causa expropriandi*, y la calificación como “polivalente” no contiene contorno alguno que permita acotar siquiera en alguno de los usos genéricos en que puedan encuadrarse los equipamientos, como podrían ser las zonas verdes, infraestructuras o servicios urbanos, educativos, culturales, deportivos, administrativos, sanitarios, etc.

⁴¹⁹ En la STS de 20 de abril de 2005 (RJ 2005\5685), el Tribunal Supremo dispone que resulta improcedente la obligación de cesión para dotaciones públicas “inespecíficas”, es decir, insuficientemente especificadas en el planeamiento. En esta línea, IGLESIAS GONZÁLEZ, F., en “Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo”, en *RDUMA*, núm. 301, noviembre 2015, págs. 77-149, critica la definición demasiado genérica de las dotaciones públicas a ceder en la normativa de la Comunidad de Madrid a diferencia de la mucho más concreta y vinculada a las necesidades reales de la población contenida en el RPU: “*En el fondo, un destino tan genérico y no basado en un cálculo de las necesidades de los ciudadanos provoca un despilfarro de los suelos de titularidad pública. Por una parte, si no existe un destino específico, la ocupación material de estos suelos por la Administración local se demora en el tiempo, siendo una realidad que, en muchas ocasiones, los terrenos dotacionales públicos son los últimos en ocuparse; por otra parte, y ante la situación de desocupación, la presión privada aumenta y terminan destinándose suelos de titularidad pública para centros privados de educación concertada (un clásico) u otros destinos netamente privados que deberían ubicarse en parcelas lucrativas privadas. Finalmente, incluso, se termina replanteando la propia necesidad de estas cesiones, probablemente por su difícil gestión, siendo un buen ejemplo de ello la desaparición, como obligatoria, de la cesión de redes públicas supramunicipales en la Comunidad de Madrid y su curiosa (y polémica) conversión en bienes patrimoniales*”.

⁴²⁰ Ello no obstante, partiendo de los criterios protectores distintivos de las zonas verdes y espacios libres, se observa una evolución en la admisión de la yuxtaposición de usos en las zonas verdes, desde una tendencia jurisprudencial de no reconocer la intercambiabilidad de categorías de usos [STSJ Castilla-La Mancha de 3 de julio de 2002 (RJCA 2002\879)] a una ampliación de los usos compatibles en estos espacios reconocida por la propia normativa autonómica para que dentro de los mismos puedan establecerse usos como los de áreas ajardinadas, de juegos infantiles, de deportes al aire libre, zonas verdes especiales como huertas colectivas, viveros, parques lineales y otros espacios asimilables de uso y servicio público.

⁴²¹ En tal sentido, LÓPEZ PÉREZ, F., «Las dotaciones urbanísticas», op. cit., pág. 51, sostiene: “*Igualmente, tampoco es estrictamente necesario que ya el Plan determine qué uso específico habrá que darle a la parcela dotacional, pudiendo limitarse dicho Plan a señalar la calificación genérica en alguna de las categorías examinadas, concretándose posteriormente mediante un Plan Especial –STS de 18 de*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

entenderse que, partiendo de un tipo genérico –zonas verdes y espacios libres- se puede dejar al Ayuntamiento descender a la pormenorización precisa para atender las necesidades reales del área –un jardín, una plaza...-. En realidad, la rigidez del planeamiento debiera predicarse respecto a la reserva y la calificación de las parcelas dotacionales de cesión, y no tanto respecto a la actividad o prestación de servicio público específico que se desarrollará sobre ellas (siempre respetando las reservas legales mínimas constituidas por los llamados estándares urbanísticos dotacionales para cada tipología, claro está). Una calificación rígida de la cantidad y calidad de suelo dotacional puede ir perfectamente acompañada de una regulación urbanística flexible que posibilite la mezcla y complementación armoniosa de usos dotacionales y la implantación de tipologías dotacionales polivalentes⁴²².

La Administración urbanística tiene la opción de establecer en sus planes generales un mayor o menor grado de determinación de los usos, plasmado en la diversidad de usos globales y pormenorizados que se contienen en sus normas urbanísticas, permitiendo un mayor o menor grado de libertad en la ejecución del planeamiento. Lo que es evidente es que una zonificación con usos dotacionales múltiples acompañado de una regulación de un régimen de usos permitidos y prohibidos dota de mayor flexibilidad al plan para adaptarse a las circunstancias requeridas⁴²³. Un

abril de 1988 FJ 2). No obstante, sí que cabe que una misma dotación tenga, a la vez, una afectación a más de un uso o servicio, al menos desde el punto de vista de la Administración del Estado, tal y como se desprende del art. 67.1 de la LPAP”.

⁴²² En el art. 54 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón que regula los módulos de reserva de los planes parciales, cuando se refiere al sistema local de equipamientos destinado a la construcción y uso de equipamiento docente, social, deportivo o polivalente, dispone que «podrán respetarse los módulos de reserva de equipamientos estableciendo espacios multifuncionales calificados como equipamiento polivalente o reserva dotacional y dejando su concreción para el momento de aprobarse el proyecto de urbanización o de edificación correspondiente siempre que se asegure una adecuada distribución dotacional en el sector. En caso de ser necesario realizar una asignación de superficies y distribución de usos en la parcela, se tramitará el correspondiente Estudio de Detalle». Los equipamientos polivalentes pueden multiplicar su intensidad de uso y funcionalidad, mientras que los equipamientos monofuncionales tienen mayor riesgo de caer en desuso. Piénsese en el luctuoso Madrid Arena que se configuró como un edificio polivalente y multifuncional, pensado inicialmente como espacio de eventos deportivos pero con versatilidad y capacidad de adaptación suficiente para ser escenario de actividades culturales, grandes espectáculos, ferias, congresos y convenciones.

⁴²³ DE GUERRERO MANSO, C., *La Zonificación de la Ciudad: concepto, dinámica y efectos*, op. cit., pág. 211 y ss., ejemplifica algunos instrumentos de planeamiento general que establecen previsiones para la sustitución de ciertos usos o actividades dotacionales y la tipificación de usos alternativos sin que sea precisa la modificación del Plan (Planes Generales de Santa Cruz de Tenerife, Mérida o Sevilla).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

inmueble es un activo cuya óptima gestión reclama preferiblemente su destino o aprovechamiento a varios fines, antes que estar desocupados o improductivos, y más aún en una ciudad compacta, donde se impone como necesaria una estrategia basada en la optimización urbanística de los activos inmobiliarios, incluyendo la de las parcelas dotacionales⁴²⁴.

A tal efecto, el deber general de destinar el suelo a los usos previstos por el planeamiento forma parte del contenido legal de la propiedad del suelo, y en función del régimen a que estén sujetos por razón de la clasificación del suelo y del tipo de actuación de transformación urbanística, a los propietarios además les corresponderá otros deberes urbanísticos, entre ellos, la cesión gratuita al Ayuntamiento de las parcelas con destino dotacional.

2.2. Sistemas generales y dotaciones locales

En el esquema tradicional, la legislación urbanística ha favorecido que en los instrumentos de planeamiento por ella regulados se contengan dos niveles de sistemas o dotaciones urbanísticas: sistemas generales y dotaciones locales⁴²⁵, si bien se utilizan otros conceptos sustitutivos como en el caso de la Comunidad Valenciana que habla de las redes primaria y secundaria de dotaciones o en el País Vasco donde se denominan redes dotacionales de sistemas generales y redes dotacionales de sistemas locales. Dicha distinción se realiza desde la perspectiva espacial según se considere que la dotación o sistema está destinado a servir a una necesidad de toda la población del municipio, caso del sistema general, o, que revierta sus bondades a favor de un sector o área concreta del

⁴²⁴ Ya se hacía una defensa de la polivalencia de los destinos urbanísticos por GIANCARLO MENGOLI en «Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística» en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 93, 1985, pág. 41 quien sostenía que “*la planificación cuantitativa, siempre errónea cuando es de detalle, puesto que la realidad económica es fluida e imperceptible, sobre todo cuando se refiere a prescripciones que envejecen en seguida, acarrea despilfarros de infrautilización o de inutilización tanto mayores cuanto más específico es el destino de una zona, por lo tanto, cuanto más nos alejamos del destino polivalente, que, por su carácter, no permite una planificación cuantitativa adecuada*”.

⁴²⁵ Para LÓPEZ PÉREZ en *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op.cit., y en «Las dotaciones urbanísticas» op. cit., las dotaciones urbanísticas atienden a una triple clasificación: por su funcionalidad o destino; por el ámbito espacial al que proporcionan servicio (dotaciones locales y generales –en su caso, supramunicipales-); y por su titularidad pública o privada (dotaciones públicas y privadas; y entre las públicas pueden diferenciarse además las demaniales y las patrimoniales).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

mismo, lo que ocurre con las dotaciones locales⁴²⁶. La jurisprudencia ha bendecido esta clasificación entre los sistemas generales y las dotaciones locales en función de los sujetos beneficiados por la dotación⁴²⁷, sin perjuicio de que la dotación de carácter local pueda llegar a beneficiar también a otros colindantes⁴²⁸.

Sin embargo, cabe apuntar también la existencia de dotaciones de carácter supramunicipal o territoriales; es decir, aquellas dotaciones cuya importancia y servicio traspa los límites de un solo término municipal, teniendo en consecuencia una vocación de servicio o uso mayor de la que ostenta una dotación meramente urbanística⁴²⁹: una macrocárcel, una carretera que discurre por varios territorios

⁴²⁶ Como muestra de la distinción, se transcribe lo preceptuado por el art. 187 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, donde se establecen las siguientes definiciones: «Artículo 187. Definiciones.

1. Las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos de los municipios se calificarán, conforme a las determinaciones de esta Ley, como sistemas generales o dotaciones locales.

2. Los sistemas generales comprenden las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio. Podrán ser municipales, aplicándoseles el régimen establecido en este Capítulo, o de incidencia o interés supralocal o autonómico, previstos por el plan general u otros instrumentos de ordenación territorial. En el caso de que se definan sistemas generales privados, serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por esta Ley y deberá hacerse constar este carácter en el plan, no siéndoles de aplicación el régimen establecido en este Capítulo.

3. Las dotaciones locales comprenden las infraestructuras y los equipamientos públicos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, así como su conexión con los correspondientes sistemas generales, tanto internos como externos, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, siempre que se requieran como consecuencia de la puesta en servicio de la nueva urbanización. Los equipamientos de titularidad privada serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por esta Ley, no siéndoles de aplicación el régimen establecido en este Capítulo».

En términos semejantes, se expresa el art. 34 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: «1. Integran los sistemas urbanísticos generales los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos, si su nivel de servicio es de alcance municipal o superior. Los sistemas urbanísticos generales configuran la estructura general del territorio y determinan el desarrollo urbano. 2. Integran los sistemas urbanísticos locales los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para las comunicaciones, para los equipamientos comunitarios y para los espacios libres públicos, si su nivel de servicio es un ámbito de actuación de suelo urbano o de suelo urbanizable o el conjunto de suelo urbano de un municipio, de acuerdo con lo que establezcan, en este último caso, el plan de ordenación urbanística municipal o el programa de actuación urbanística municipal».

⁴²⁷ En la STS de 28 de enero 2003 (RJ 2003\3096) o STS de 16 de diciembre de 2005 (RJ 2006\2754), los sistemas generales “*son, en efecto, aquellos elementos de la estructura del territorio destinados a satisfacer las necesidades del conjunto de la población, mientras que las dotaciones locales están al servicio de la unidad de ejecución o actuación concreta*”.

⁴²⁸ La STS de 11 de noviembre de 2003 (RJ 2003\8425) puntualiza “*aunque sea de utilidad también para los moradores de otras áreas*”.

⁴²⁹ LÓPEZ PÉREZ, F., en *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op.cit, pág. 73 y ss..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

municipales, un vertedero de residuos urbanos de una mancomunidad de municipios, un aeropuerto, o una facultad universitaria del Campus de la Universidad. Las competencias autonómicas o estatales que se proyectan en el espacio pueden exigir la construcción, instalación o infraestructura de cualquier tipo, y el planificador municipal no puede aislarse de esta ordenación supramunicipal que le viene impuesta por la planificación territorial o sectorial y que puede plasmarse en la previsión y ejecución de dotaciones públicas de carácter supramunicipal⁴³⁰. Éstas entrarían dentro de la definición amplia de los sistemas generales introducida en el art. 25 del Reglamento de Planeamiento como «los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio». De hecho, algunas leyes sectoriales reguladoras de distintos bienes públicos afirman el carácter de sistema general de las infraestructuras de carácter supramunicipal tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y consecuentemente les imponen dicha calificación en los instrumentos generales de ordenación urbanística⁴³¹.

⁴³⁰ Para VALCÁRCEL FERNÁNDEZ («Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción», op. cit.), la expresión “dotaciones públicas” engloba genéricamente las obras públicas de naturaleza tanto urbanística como de ordenación del territorio, y a partir de ahí distingue en el campo del urbanismo la existencia de dotaciones locales y sistemas generales y en el campo de la ordenación del territorio la existencia de sistemas generales.

⁴³¹ En efecto, son varias las leyes estatales que califican ciertos espacios de dominio público artificial como sistemas generales: El art. 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario determina que los instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General como sistema general ferroviario o equivalente, de titularidad estatal, sin que puedan incluir determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias; el art. 56 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante determina que los instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar como sistema general portuario la zona de servicio de los puertos estatales; el art. 166.2 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, determina que tales instrumentos deberán calificar a los aeropuertos y sus zonas de servicio como sistema general aeroportuario; todo lo cual ha sido corroborado con carácter general para las obras públicas de interés general del Estado por la Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, cuyo apartado 3^a dispone que «los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones».

Por otra parte, la caracterización de sistema general en el planeamiento también puede derivarse de los condicionantes sectoriales, sin que expresamente se recoja en la normativa sectorial como es el caso de los gasoductos, las gasolineras o salas de cine [STS de 16 de julio de 2008, FJ. 4 (Recurso de casación 5440/2004)].

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Las dotaciones de carácter supramunicipal o de carácter territorial tienen que ser asumidas por los planeamientos generales municipales, aunque las normas autonómicas reflejan una división de opiniones. Mientras que algunas leyes diferencian a nivel de planeamiento entre los sistemas generales municipales y supramunicipales según el alcance local o supralocal de su nivel de servicio⁴³²; o contienen una clasificación tripartita separando una categoría propia de redes supramunicipales respecto a las habituales redes generales y redes locales⁴³³; en otras se les niega el carácter de sistemas generales⁴³⁴.

En cualquier caso, la utilización de la denominación “sistema general” tanto para las infraestructuras municipales como para las supramunicipales no implica identidad sustancial, y convendría que éstas últimas se identificasen claramente como sistemas supramunicipales en el planeamiento general. Habitualmente suelen ubicarse en suelo no urbanizable -sin perjuicio de su valoración como terrenos urbanizables a efectos de expropiación si crean ciudad en la doctrina jurisprudencial-, y por su naturaleza “no urbanística” no pueden participar de los mecanismos propios de obtención de la legislación urbanística, dejando tan solo espacio para su obtención usando la expropiación forzosa⁴³⁵. En cualquier caso, tal y como se ha expuesto con anterioridad, este trabajo concentrará la atención en los elementos dotacionales del entramado urbano, y no en aquellos sistemas generales fijados por los instrumentos de ordenación territorial o atendiendo a las disposiciones imperativas de la legislación sectorial⁴³⁶.

⁴³² Recuérdese el anteriormente reproducido art. 187 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

⁴³³ Cfr. el art. 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

⁴³⁴ En tal sentido, el art. 165.3 de la Ley 9/2002, de 30 diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia declaraba expresamente que «No tendrán el carácter de sistemas generales los terrenos, instalaciones e infraestructuras de titularidad estatal o autonómica de carácter supramunicipal que no estén contemplados en el plan general, y cuya vocación exceda del servicio al municipio, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial de aplicación».

⁴³⁵ El municipio deberá contemplar una determinada infraestructura supramunicipal a la hora de formular su planeamiento general, pero en la gestión urbanística no existen mecanismos que le obliguen a integrarlos en unidades de actuación o sectores, con objeto de obtener dichos suelos gratuitamente (LÓPEZ PÉREZ, F., en *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op.cit, págs. 78-79).

⁴³⁶ En consonancia con la parte de la doctrina que considera que a pesar de que el planeamiento urbanístico las incluya con su clasificación y calificación como sistemas generales, deberían excluirse de la categoría de dotaciones a las grandes infraestructuras supramunicipales. JIMÉNEZ DE CISNEROS

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Las leyes urbanísticas incardinan directamente en la ordenación estructural los elementos integrantes de la red de sistemas generales. Como consecuencia de su rango estructural, las determinaciones atinentes a las mismas son competencia del Plan General de Ordenación Urbana, que a su vez el planeamiento especial podrá pormenorizar pero sin alterar ni sustituir las determinaciones estructurales del plan general –y ello a pesar de que junto con el principio de jerarquía, el Plan Especial se rige por el principio de especialidad⁴³⁷. En cambio, al tratarse de determinaciones pormenorizadas, será el planeamiento de desarrollo el que defina las dotaciones locales, en el Plan Parcial si se trata de suelo urbanizable y en un Plan Especial de Reforma Interior si se trata de suelo urbano⁴³⁸. Por tanto, la ordenación estructural y pormenorizada a determinar en el planeamiento urbanístico ha de definir las

CID, F.J. y AGUDO GONZÁLEZ, J. en *Las técnicas de obtención de terrenos destinados a grandes infraestructuras: expropiación versus equidistribución*, Montecorvo, Madrid, 2006. pág. 14, exclaman que “... las grandes infraestructuras supramunicipales no pueden ser consideradas como dotaciones urbanísticas en sentido estricto (...) no crean ciudad”.

⁴³⁷ Que el planeamiento especial pueda modificar al general en aspectos no esenciales de la ordenación, no significa que pueda sustituirlo en los aspectos de ordenación estructural. La jurisprudencia ha insistido con reiteración en la aplicación de estos límites legales y la consecuencia de su vulneración es la nulidad del Plan Especial. Así ocurrió en el supuesto de las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2014 (RJ 2014\2320) y 25 de julio de 2014 (RJ 2014\4167) que declaran la nulidad del Plan Especial urbanístico para la construcción de un centro penitenciario por constituir un sistema general cuya determinación necesariamente ha de realizar el Plan General de ordenación municipal. Asimismo, la STS de 3 de julio de 2014 (RJ 2014\3652) determina la nulidad de la Modificación de Plan Especial de Reforma Interior que altera el uso de una finca previendo un uso terciario en una plaza de toros no contemplado en el Plan General. Se reducía la reserva dotacional establecida en dicho ámbito por el Plan General, lo que resulta incompatible con la intangibilidad de aquélla.

⁴³⁸ LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico» en *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Ordenación del Territorio y urbanismo*, Reus, 2008, pág. 347 y ss., opina: “La red dotacional también puede ser de carácter local. Estas dotaciones locales por definición no forman parte de la dotación estructural. Su definición se realiza no en los planes generales sino en la ordenación urbanística pormenorizada, es decir en unos planes parciales o en unos planes especiales. (...) El encauzamiento de un río tiene una incidencia en el sistema general de comunicaciones y constituye un elemento esencial de la estructura general del territorio, determinante en el desarrollo urbano, debiéndose por mandato legal mantener las zonas de protección que la normativa en vigor establece. Desde esta perspectiva el encauzamiento del río no puede considerarse como una obra o dotación pública de carácter local, a pesar de que ese encauzamiento produzca un beneficio particular a ciertas personas. En ese caso procedería utilizar otros mecanismos que el ordenamiento jurídico facilita para cobrar a esos particulares las cantidades que les pudiesen corresponder, pero no para establecer que ese encauzamiento del río constituye un sistema local. Para que un viario sea catalogable como sistema general es necesario que esté al servicio de la generalidad de los ciudadanos o que proporcione elementos fundamentales de la estructura general”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

correspondientes redes de sistemas generales⁴³⁹ y de sistemas locales⁴⁴⁰. Esto quiere decir que generalmente a través del Plan General se planifican los sistemas generales de zonas verdes y espacios libres, y los planes parciales y planes especiales desarrollan el Plan General y planifican los sistemas locales de zonas verdes y espacios libres en suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado. Este esquema de distinción según tengan un rango estructural o pormenorizado es respetado por las diversas legislaciones urbanísticas autonómicas.

Normalmente, la única modalidad de la red de dotaciones generales que cuenta con un estándar mínimo regulado en las normativas autonómicas es la de espacios libres⁴⁴¹, mientras que para la red de sistemas locales se establecen reservas concretas

⁴³⁹ De acuerdo con el art. 54 de la Ley vasca de Suelo y Urbanismo, constituye la red de sistemas generales el conjunto de elementos dotacionales integrantes de la ordenación estructural establecida por el planeamiento general, y en particular, los espacios libres, los equipamientos colectivos públicos, los equipamientos colectivos privados y las infraestructuras y redes de comunicación, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de un ámbito de planeamiento. La red de sistemas generales deberá comprender cuantos elementos considere precisos el plan general de acuerdo con la estrategia de evolución urbana y ocupación del suelo que adopte, y como mínimo los siguientes, con sus correspondientes reservas:

- Espacios libres y zonas verdes de dominio y uso público.
- Equipamientos públicos: educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos, etc.
- Equipamientos privados: comerciales, religiosos, culturales, docentes, deportivos, sanitarios, asistenciales, etc.
- Redes de comunicación rodada, peatonal, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, etc.
- Infraestructuras de servicios urbanos: suministro de agua, energía eléctrica, saneamiento, alumbrado, telecomunicaciones, gas, etc.
- Además, siempre que así se determine, esa red puede estar integrada por la propiedad superficiante de los terrenos destinados a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

⁴⁴⁰ De acuerdo con el art. 57 de la Ley vasca de Suelo y Urbanismo, se entiende por red de sistemas locales el conjunto de elementos dotacionales, en particular espacios libres, equipamientos colectivos públicos, infraestructuras, redes de comunicación, y equipamientos colectivos privados, definidos por la ordenación pormenorizada, y cuya función se puede circunscribir al uso y servicio predominante de los residentes en un área o sector concreto. La red de sistemas locales deberá contener todos los elementos necesarios para asegurar el funcionamiento correcto y adecuado a las necesidades actuales y previstas para el ámbito concreto. A tal efecto la citada red comprenderá los siguientes elementos:

- Espacios libres, zonas verdes, parques urbanos, jardines y plazas de dominio y uso público.
- Equipamientos públicos: educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, administrativos.
- Equipamientos privados: comerciales, religiosos, culturales, docentes, deportivos, sanitarios, asistenciales.
- Redes de comunicación rodada, peatonal, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, etc.
- Infraestructuras de servicios urbanos: suministro de agua, energía eléctrica, saneamiento, alumbrado, telecomunicaciones, gas, etc.

⁴⁴¹ Por ejemplo, de acuerdo con el art. 78 de la Ley vasca de Suelo y Urbanismo, la superficie mínima destinada a espacios libres no puede ser inferior a la resultante de aplicar el estándar de 5 m² de suelo por cada habitante estimado en el planeamiento. Esa previsión se complementa en el mismo artículo con el parámetro de un habitante por cada 25 m² residencial en suelo urbano y urbanizable, equivalente a cuatro personas en una vivienda de 100 m².

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de superficies destinadas a zonas verdes y espacios libres; para vías públicas peatonales y de circulación rodada; para aparcamiento de vehículos (tanto en terrenos destinados a dotaciones públicas como en parcelas de titularidad privada); para equipamientos colectivos de titularidad pública (dedicados a usos tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos y administrativos); para equipamientos privados (dedicados a usos tales como comerciales, culturales, educativos, deportivos, sanitarios, asistenciales, religiosos y de transportes); para vegetación; y para infraestructuras para la prestación en red de toda clase de servicios⁴⁴².

Jurídicamente la distinción entre sistemas generales y sistemas locales en la legislación estatal se basaba precisamente en la diferencia de obligaciones y responsabilidades que se derivaban para los propietarios en un caso o en otro desde el punto de vista de su coste de adquisición y de la ejecución de su urbanización⁴⁴³. Haciendo un breve repaso a la evolución legal de la distinción⁴⁴⁴, la referencia legislativa a lo que entendemos como sistemas generales aparece por vez primera en la

⁴⁴² Cualquiera que sea el régimen de dicha prestación, y, en todo caso, los definitorios de la urbanización, en particular los de acceso rodado y peatonal, abastecimiento y suministro de agua y energía eléctrica, saneamiento, alumbrado, telecomunicaciones, así como, además, cualesquiera otros de los que en la actualidad o en el futuro y en función de la evolución técnica, deban estar provistas toda clase de construcciones y edificaciones para su dedicación al uso al que se destinen, con especificación de las medidas de protección precisas para la garantía de su efectividad como soporte de los correspondientes servicios y de su funcionalidad, así como las previsiones generales de desarrollo de las mismas infraestructuras.

⁴⁴³ Lo explica bien LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico», op. cit., pág. 48 y ss.: *“Los sistemas generales, al dar respuesta a todo el ámbito municipal o a una gran parte de él, exigen que el coste de su obtención se distribuya entre toda la ciudadanía. Si por el contrario se está ante un pequeño vial, peatonal o de circulación rodada, o ante la construcción de la infraestructura de tendido eléctrico o de suministro de agua a una vivienda o a un grupo de viviendas determinado, en este caso las responsabilidades de los propietarios de los terrenos son diferentes ya que los beneficiados por la construcción de esas infraestructuras son los residentes de ese ámbito concreto determinado y no el municipio en general. El suelo destinado a las dotaciones públicas de carácter general o local se obtiene gratuitamente por la Administración, con cargo a aquellas áreas, sectores o unidades de ejecución a las que el planeamiento haya adscrito esas dotaciones o sistemas generales locales. (...) La financiación de la construcción de las dotaciones públicas se regula en las leyes de urbanismo, pudiendo afirmarse con carácter general que los sistemas generales o dotaciones públicas generales no se financian con cargo a la urbanización a la que están adscritos. Sí se financia en cambio, con cargo a la urbanización en la que estén adscritos o incluidos, las dotaciones públicas locales”*.

⁴⁴⁴ Siguiendo a CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. en «Comentario al art. 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal: la entrega de dotaciones públicas», en GUTIERREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dirs.), *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Aranzadi, Navarra, 2009.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, y posteriormente en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que excluía de cesión gratuita a los sistemas generales, puesto que en la medida que beneficiaban a la generalidad de los ciudadanos, debían obtenerse por expropiación. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 unificó el deber de cesión de todos estos terrenos bajo la expresión de dotaciones públicas, puesto que todas ellas son bienes de dominio público y, en consecuencia, resulta conceptualmente contradictorio con el concepto mismo de dominio público afirmar que algunos de ellos se encuentran al servicio de determinadas parcelas o superficies⁴⁴⁵. La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV 1998), en sus artículos 14.2 y 18 incorporó nuevamente dicha dicotomía como elemento definitorio del deber de cesión en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, diferenciando entre los incluidos y los adscritos⁴⁴⁶. Así, para el suelo urbano no consolidado se preveía la cesión obligatoria y gratuita del suelo de las dotaciones locales y los sistemas generales incluidos -pero no los adscritos⁴⁴⁷-, y para el suelo urbanizable se preveía la cesión del suelo necesario para las dotaciones locales incluidas -no así las adscritas- y los sistemas generales incluidos o adscritos⁴⁴⁸. En el TRLSR 2015, dentro de las coordenadas

⁴⁴⁵ Aunque su art. 201 disponía que en el suelo urbanizable programado, la obtención de los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en dicho suelo se produjera por ocupación directa o mediante expropiación.

⁴⁴⁶ Las reservas de terrenos pueden estar incluidas tanto en el ámbito de actuación, como ubicarse fuera del mismo y vincularse a la gestión de la actuación vía adscripción a ésta para su obtención.

⁴⁴⁷ La STC 94/2014, de 12 de junio, declara que *“el art. 14 del LRSV no permite adscribir al suelo urbano no consolidado sistemas generales al servicio del municipio, cuando de ello deriven deber de cesión de los mismos”*, por lo que procederá su adquisición mediante expropiación.

⁴⁴⁸ Ello fue considerado conforme al orden de distribución de competencias por la STC 164/2001, de 11 de julio. Para el Tribunal Constitucional, tal dicotomía conceptual puede ser utilizada por el legislador estatal sin invadir competencias autonómicas dado que *“...cierto es que en la distinción entre «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales» podría identificarse la predeterminación de un modelo urbanístico, y con ello una invasión de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas... Debemos destacar, en este sentido, que la distinción entre «dotaciones públicas de carácter local» y «sistemas generales» no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados. En lo que ahora importa, el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad). Su único contenido normativo consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción. Pero, más allá, y en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17 b), el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma”*.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

asumidas por el legislador estatal de no regular técnicas urbanísticas y evitar la utilización de los tecnicismos propios de tales técnicas, no recoge ya dicha dicotomía sistema general *versus* dotación local, sino que adopta nuevamente la noción genérica de “dotaciones públicas” (art. 18.1.a) en referencia al suelo a entregar destinado a las dotaciones públicas –y sin ningún tipo de *numerus clausus* de lo que son las dotaciones públicas- y que corresponde determinar a la legislación de ordenación territorial y urbanística. Por tanto, el TRLSR 2015 da plena libertad al legislador autonómico sobre el modelo de dotaciones públicas que se implanten, y la distinción entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.

Lo cierto es que la diferenciación de sistemas o redes en el terreno de la determinación urbanística ha perdido relevancia en el terreno de la ejecución urbanística, y en concreto, por lo que respecta a la obtención por parte de la Administración de los terrenos destinados a dotaciones públicas generales y locales. A efectos de su obtención, en la ley estatal ya no existen diferencias entre las dotaciones locales y los sistemas generales, puesto que los terrenos en los que se localizan ambos destinados a espacios libres, viales y restantes dotaciones públicas incluidas en la actuación o adscritas a ella para su obtención tienen que ser entregados obligatoria y gratuitamente a la Administración⁴⁴⁹.

En la sentencia del STC 94/2014, de 12 de junio de 2014, se resuelve una cuestión de constitucionalidad respecto de los arts. 53.1f) y 138.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco por contradecir el art. 14.2 de la Ley 6/1998 y se confirmará esta argumentación. La legislación estatal puede recoger la distinción clásica de las dotaciones según que sirvan al conjunto de la ciudad o a un ámbito espacial más limitado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas definir y establecer la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales, “*con el único límite de respetar el criterio de su funcionalidad, esto es, si sirven al municipio en general o a ámbitos espaciales más reducidos, cuando de esta definición derivan deberes para los propietarios del suelo*”.

⁴⁴⁹ Tal y como señala CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA en «Comentario al art. 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal sobre la entrega de dotaciones públicas», op.cit., ahora podrán coexistir cesiones de dotaciones locales «adscritas» tanto en el suelo urbano (incluso en el consolidado, dado que las actuaciones de dotación pueden comprender un ámbito discontinuo del suelo urbanizado) como en el suelo urbanizable, es decir, las dotaciones públicas de carácter local ya no tienen por qué estar al servicio del ámbito objeto de transformación urbanística. En cualquier caso, el legislador autonómico tendrá que tener en cuenta que la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento demanda que deberá utilizarse un sistema o técnica compensatoria que reequilibre la carga impuesta con los beneficios o plusvalías que se deriven de la ordenación, y en caso contrario, pudiera devenir en un supuesto de indemnización por vinculación o limitación singular o en un supuesto clásico de expropiación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Históricamente la regla general ha sido que el coste de los suelos destinados a dotaciones locales debía ser sufragado con cargo a las nuevas actuaciones urbanísticas, mientras que el suelo destinado a sistemas generales debía ser adquirido y ejecutado a cargo de la Administración. En la evolución legislativa, poco a poco, se va identificando el régimen jurídico de las dotaciones públicas locales y los sistemas generales, reconociendo que los terrenos para sistemas generales también pueden ser objeto de cesión obligatoria y gratuita⁴⁵⁰. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el planificador está sujeto al principio de equidistribución de beneficios y cargas, pesando sobre el mismo el deber de justificar la inclusión o en su caso la adscripción de un sistema general o dotación pública a un concreto ámbito urbanístico aunque esté situado fuera de él, a efectos de su obtención y ejecución gratuita, de acuerdo con la última doctrina del Tribunal Supremo –SSTS de 27 de mayo de 2015 (recurso de casación 2678/2013) y de 18 de junio de 2015 (recurso de casación 2677/2013)⁴⁵¹-. La

⁴⁵⁰ Incluso en la determinación de las responsabilidades de ejecución y abono de las correspondientes obras de urbanización, se va generalizando cada vez más el deber de los propietarios o promotores de costear todas las obras de urbanización, inclusive el de los sistemas generales (IGLESIAS GONZALEZ, F. y MAGIDE HERRERO, M. en «El coste de urbanización de los sistemas generales» en RDUMA, núm. 274, junio 2012, págs. 13-64). Si bien el Tribunal Supremo a veces continúa anclado en una línea jurisprudencial que los propietarios no tienen la obligación de costear la urbanización de los sistemas generales [STSS de 5 de marzo de 2007 (RJ 2007\8319); 22 de noviembre de 2007 (RJ 2007\8341); 17 de febrero de 2009 (RJ 2009\3223); 23 de julio 2009 (RJ 2010\608), de 23 de julio de 2009 (RJ 2010\612) y de 24 de septiembre de 2009 (RJ 2009\7332)], se ha producido claramente una ampliación de dicho deber también en relación con los sistemas generales [SSTS de 5 de diciembre de 2012 (recurso de casación 1314/2011), de 18 de junio de 2013 (recurso de casación 7028/2009), 28 de abril de 2014 (recurso de casación 330/2013), 7 de noviembre de 2014 (recurso de casación 2689/2012) y 4 de diciembre de 2014 (recurso de casación 3439/2012)].

En todo caso, sí corresponderá a los ámbitos o sectores directamente beneficiados por su implantación el coste de la ejecución de las infraestructuras de conexión con las redes generales. Así, en la sentencia 972/2013, de 21 de junio de 2013 del TSJ de Madrid, la sala declara que ciertas determinaciones del Plan que configuran redes generales e imponen el coste de las mismas a los propietarios, en concreto, las referidas a la nueva línea de metro y la conexión no se ajustan a Derecho, dado que sus costes no deben ser asumidos por los propietarios del ámbito en tanto en cuanto ambas, la primera como sistema general y la segunda como vía de interconexión entre dos ámbitos diferentes, favorecen a la población en general y se integran en el entramado urbano. Mientras que sí deberá ser costeada por los propietarios la conexión con sistemas generales exteriores a la actuación y el cubrimiento de vías, porque favorece especialmente a los propietarios del ámbito que obtienen un mayor lucro gracias a dicha actuación.

⁴⁵¹ En la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2015, en la nueva ordenación de un ámbito urbanístico, la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián imputó a sus propietarios el coste de obtención y ejecución de dos sistemas generales -el encauzamiento del Parque Fluvial del río Urumea y la construcción de un nuevo puente- para evitar los problemas originados por los periódicos desbordamientos del río y consiguientes inundaciones. Si bien el TRLSR 2015 establece que los propietarios de un concreto ámbito de actuación urbanística deben ceder el suelo y costear la ejecución de las dotaciones públicas o sistemas generales adscritos a ella, resulta imprescindible una

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

procedencia y legalidad de la adscripción requiere una motivación específica y reforzada por parte del planificador, ya que si no hay reparto equitativo, procederá el mecanismo de la expropiación forzosa.

Desde la perspectiva de la ciudad compacta, la obtención gratuita de suelo y los derechos necesarios para los sistemas generales y, en su caso, la financiación de su ejecución mediante su inclusión o adscripción a actuaciones integradas no es lo más adecuado si medioambientalmente se vela para que no se produzca una mayor ocupación o consumo de suelo, y debiera justificarse siempre en relación a su coherencia con el modelo urbano. Es fácil advertir que si todas las reservas de dotaciones públicas son adscritas para su adquisición “gratuita”, realmente lo son a cambio de aprovechamiento urbanístico⁴⁵², y ello tendría una incidencia directa en el diseño de la ciudad, ya que cuantas más dotaciones adscritas, más volumen y densidad edificatoria demandarán los promotores del proceso de transformación urbanística⁴⁵³. En una coyuntura económica favorable, se aprovechaba la ampliación de la ciudad para vincular y financiar la ejecución de grandes infraestructuras y dotaciones a los desarrollos urbanos, compensando correlativamente a los propietarios con incrementos de aprovechamiento. Sin embargo, como más adelante se razonará ampliamente, como consecuencia de la crisis económica y la necesidad de volcarse sobre la ciudad existente, los deberes de cesión de las parcelas dotacionales se están transformando a la baja. En este extremo, resulta conveniente mantener la distinción entre sistemas generales y dotaciones locales, al menos para afirmar que no es el mejor momento para nuevos sistemas generales, y si su ejecución se antoja imprescindible, la Administración

justificación de la adscripción de tal sistema general o dotación pública a ese ámbito singular para evitar cualquier arbitrariedad en la equidistribución.

⁴⁵² Ver la nota a pie de página nº 357 sobre la falacia de la gratuidad.

⁴⁵³ En este sentido, alguna ley urbanística se preocupa de poner un límite legal y cuantitativo en relación con la adscripción de terrenos destinados a sistemas generales para su pretendida “obtención gratuita”. El artículo 120.3 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia dispone que sumando el aprovechamiento generado por el sistema general adscrito más el del propio sector, ello no puede suponer que el sector “salte de escalón”, según las categorías de mínima, baja, media y alta densidad previstas en la Ley (artículo 119.1, apartado b)): «La superficie máxima de sistemas generales vinculados o adscritos a cada sector de suelo urbanizable se determinará de forma que el aprovechamiento resultante de aplicar el aprovechamiento de referencia a la superficie del sector más la de los sistemas generales correspondientes, no supere el máximo de la categoría asignada por el Plan General».

tendrá que plantearse obtener los terrenos mediante el mecanismo clásico de la expropiación forzosa sin transferir más derechos urbanísticos.

3. LÍMITES LEGALES A LA CONFIGURACIÓN DE LAS NUEVAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

3.1. Condicionantes de la legislación sectorial de bienes públicos

Las dotaciones urbanísticas pueden ser de dos tipos en relación con el devenir del planeamiento urbanístico:

- Dotaciones urbanísticas preexistentes: el planeamiento otorga la calificación de dotación urbanística a aquellos bienes inmuebles preexistentes que determinan la estructura básica de la ciudad. En particular, los bienes afectos a un uso público o a un servicio público situados en el medio urbano efectivamente ejecutados o implantados tienen que ser calificados urbanísticamente como terrenos, espacios y equipamientos dotacionales.
- Nuevas dotaciones urbanísticas: en cuanto a bienes inmuebles que se generan con tal carácter por el planeamiento en cumplimiento de determinados requisitos obligatorios o umbrales mínimos y en previsión de las nuevas necesidades de la población, los cuales se obtendrán en la ejecución del planeamiento, resultando de cesión obligatoria a la Administración los terrenos donde se asientan las que vayan a tener el carácter de dotaciones públicas.

Desde la racionalidad de las decisiones urbanísticas, el Ayuntamiento tendrá un amplio margen de maniobra para configurar su territorio y las futuras dotaciones urbanísticas que lo integran. En la vertiente material o sustantiva de planeamiento se ha de conocer cuáles son las determinaciones que el órgano encargado del planeamiento urbanístico tiene en todo caso que cumplir al abordar la tarea de ordenar las dotaciones urbanísticas, así como la naturaleza reglada o discrecional de tales determinaciones. En la medida en que se traten de elementos reglados, la autoridad autonómica que apruebe definitivamente los planes urbanísticos ejercerá un claro control de legalidad. Concretamente, se controlará si las autoridades locales han respetado todas aquellas determinaciones que la legislación urbanística establece con categoría de criterios

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

legales de planeamiento; en concreto, las normas de carácter estrictamente urbanístico articuladas como “estándares urbanísticos”, junto a aquellas normas que se configuran como de directa aplicación emanadas de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas y la supletoria estatal, y el contenido material de la legislación sectorial con incidencia territorial, así como su planificación derivada⁴⁵⁴.

Empezando por este último límite, la potestad de planeamiento urbano ha sido sometida a un proceso continuo de condicionamiento o limitación por el ordenamiento jurídico, tanto de la plataforma de ordenación del territorio (autonómica) como de la plataforma sectorial (estatal o autonómica) en sus vertientes ambientales y propiamente sectoriales, instrumentalizadas a través de la respectiva regulación y planificación territorial, sectorial o ambiental, y el plan urbanístico debiera ser el instrumento jurídico final para la consecución de los objetivos de cada una de las funciones públicas interconectadas⁴⁵⁵. De conformidad con la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (SSTS de 25 de septiembre de 2012⁴⁵⁶ y de 18 de marzo de 2014⁴⁵⁷), *“la ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación. Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad*

⁴⁵⁴ AGOUES MENDIZABAL, C., *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, op. cit., pág. 222.

⁴⁵⁵ MORENO MOLINA llama a este proceso de encogimiento de la autonomía y de la discrecionalidad del planeamiento municipal por parte de la legislación estatal y autonómica como “jibarización” de la autonomía local en sede de planeamiento urbano por parte de la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio, la estatal básica de medio ambiente y la autonómica de protección adicional del medio ambiente, al margen de la necesidad de someter los planes urbanísticos a la evaluación de impacto ambiental (MORENO MOLINA, A.M., *Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, op.cit., págs. 167-168).

⁴⁵⁶ RJ 2012\9237.

⁴⁵⁷ RJ 2014\2121.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

provista de sentido". Verdaderamente, el entramado de relaciones entre planificaciones territoriales, sectoriales y urbanísticas de diferentes vertientes sobre un mismo espacio físico⁴⁵⁸ resulta aún más complejo a la vista de que los entes territoriales que realizan las planificaciones no son los mismos, sino que cada Administración, sea estatal sea autonómica, realiza su planificación en el ámbito en que tiene competencia en virtud de títulos específicos⁴⁵⁹. Así pues, sobre un mismo plano espacial, puede haber dos tipos de concurrencias: 1- Concurrencia de materias reguladas por diferentes planos del ordenamiento sectorial, territorial y urbanístico; y 2- Concurrencia de competencias entre distintos entes territoriales (Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales).

Por razón de su objeto, este trabajo no puede extenderse analizando la forma de resolver las posibles contradicciones que se producen entre los distintos planos sectoriales, territoriales y aún medioambientales, y las relaciones de prevalencia o preeminencia –que no de superioridad jerárquica- entre los distintos tipos de instrumentos de planificación⁴⁶⁰. Tampoco viene al caso profundizar en los conflictos competenciales que se producen en un mismo espacio derivado de los títulos jurídicos distintos del Estado y de la Comunidad Autónoma. Baste con sintetizar a tal efecto la

⁴⁵⁸ BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del Territorio y Turismo*, Editorial Atelier, Barcelona, 2006, pág. 44, señala que existen tres tipos de planificación física diferentes pero vinculadas estrechamente formando una unidad:

-La planificación territorial. Se refiere a la planificación física de ámbitos territoriales que pueden abarcar ámbitos supramunicipales, nacionales y supranacionales.

-La planificación sectorial. Se refiere a la planificación física de un sector específico de incidencia territorial como, por ejemplo, el turismo, las carreteras, los ferrocarriles, el agua, la energía, los espacios naturales, etc.

-La planificación urbanística. Se refiere básicamente a la ordenación de las ciudades, es decir, la planificación física de municipios y otras entidades locales.

El autor no cita la planificación medioambiental bien por su transversalidad bien por englobarlo dentro de la planificación sectorial.

⁴⁵⁹ GUTIERREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZALEZ-SICILIA, A., *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Civitas, Madrid, 2009, pág. 493, sobre esta complejidad señalan lo siguiente: “Lo que resulta evidente es que las interacciones existen, que los conflictos están a la orden del día, y que la legislación actual no contiene respuestas para los infinitos problemas de concurrencias y descoordinaciones que se están produciendo. Además el tema se complica con las distintas políticas sectoriales que están implicadas, con lo que finalmente nos encontramos ante una ingente cantidad de normas estatales y autonómicas que pretenden solucionar fraccionalmente el trozo de realidad que les ocupa”.

⁴⁶⁰ Y que seguramente llevaría a concluir la prevalencia de los intereses sectoriales con acepción medioambiental.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional⁴⁶¹ -recogida de forma muy sistemática en la STC 46/2007 de 1 de marzo⁴⁶²-:

El Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, en ordenación del territorio de una Comunidad Autónoma. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial de competencia autonómica resulta condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio. Ahora bien, las competencias del Estado dotadas de una dimensión espacial deberán ejercerse dentro de los límites propios de su ámbito competencial sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación de los usos del suelo ni a la ordenación del territorio en el que han de ejercitarse. La atribución de una competencia al Estado sobre un ámbito físico determinado declarado como dominio público de su titularidad no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias autonómicas en ese espacio, siempre y cuando ambas tengan distinto objeto jurídico y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales. En tal situación, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas implicadas. El Tribunal Constitucional insiste en buscar fórmulas de cooperación que permitan la concreta articulación o integración de los títulos competenciales cruzados, pudiendo elegir, en cada caso, la técnica más adecuada (el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia o la creación de órganos de composición mixta, entre otros). Si las fórmulas de cooperación fracasan para resolver

⁴⁶¹ Sobre estos supuestos de concurrencia competencial, el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en numerosas ocasiones: SSTC 77/1984, de 3 de julio, sobre puertos; 56/1986, de 13 de mayo, sobre defensa; 227/1988, de 29 de noviembre sobre aguas y plan hidrológico; 149/1991, de 4 de julio, sobre costas; 36/1994, de 10 febrero, sobre la Ley de Murcia de usos del Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del suelo; 40/1998, de 19 de febrero, sobre puertos de interés general; 149/1998, de 2 de julio, sobre la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco; 204/2002, de 31 de octubre, sobre aeropuertos de interés general; 14/2004, de 12 de febrero, sobre la Ley aragonesa de ordenación del territorio; 46/2007, de 1 de marzo, sobre la Ley de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias; 82/2012, de 18 de abril, sobre espacios naturales protegidos y defensa nacional, etc.

⁴⁶² Analizada en su momento por MENÉNDEZ REXACH, A., «Grandes infraestructuras y obras públicas del Estado: su articulación con la ordenación del territorio autonómico» en *RVAP*, núm. 79 (II)-2007, págs. 301-338, y AGOUES MENDIZABAL, C., «La Ordenación del Territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local» en *RVAP*, núm. 79 (II)-2007, págs. 357-400.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los conflictos, la decisión final corresponde al titular de la competencia que se considere prevalente en función del interés general concernido. En este sentido, el TC sienta, con carácter general, la prevalencia de las competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial sobre los planes y normas de ordenación del territorio, lo cual supone dar prioridad al plan sectorial estatal frente a la competencia de ordenación territorial, siempre que el plan sectorial respete el ámbito natural de su competencia y se han ponderado adecuadamente los intereses públicos en presencia⁴⁶³. La aplicación de la regla de prevalencia del Derecho estatal respecto al ejercicio de potestades autonómicas de ordenación del territorio requerirá la existencia de competencias concurrentes con el Estado y de un correcto ejercicio de éstas. Se exige un previo intento de compatibilizar las competencias concurrentes y sólo cuando ello no sea posible se aplicará la prevalencia del Derecho estatal. La cláusula de prevalencia requiere, pues, una llamada a colaborar con la Comunidad Autónoma por parte del Estado, un ejercicio razonable de la competencia por éste y una consideración expresa de los intereses tutelados por la competencia autonómica⁴⁶⁴.

Pues bien, el carácter de instrumento de ordenación integral del territorio municipal que posee el Plan General le obliga a respetar e incorporar los múltiples intereses públicos que concurren sobre el mismo elemento territorial⁴⁶⁵, y entre ellas se

⁴⁶³ AGOUES MENDIZABAL, C., «Urbanismo y bienes públicos», op. cit., pág. 451, concreta: *“Ante la concurrencia de títulos competenciales sobre el espacio físico, el TC exige realizar una previa ponderación de los intereses eventualmente afectados a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio establecida por la Comunidad Autónoma. Tras realizar dicha ponderación, el Alto Tribunal entiende que las decisiones estatales relativas a las infraestructuras de interés general (obras ferroviarias, las carreteras, las obras en zona marítimo-terrestre, las obras portuarias y aeroportuarias, las obras hidráulicas o las obras en zonas de interés para la defensa nacional o en instalaciones militares, telecomunicaciones...) serán las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial, y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio”*.

⁴⁶⁴ LÓPEZ RAMÓN, F., «Ordenación del territorio», en MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R.B. (Dir.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 106.

⁴⁶⁵ Entre la bibliografía más reciente sobre las diferentes competencias que inciden sobre el territorio, hay que destacar a ESCARTÍN ESCUDE, V., *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009, y resumido en «Urbanismo y bienes públicos» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013. Además de la obra citada, véanse cronológicamente: AGUES MENDIZABAL, C., *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, op. cit.; GONZALEZ-BERENGUER, J.L., *Urbanismo*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

encontrarán una serie de normas imperativas, limitativas y prohibitivas relacionadas con los bienes públicos que condicionan el desarrollo urbano⁴⁶⁶. De un lado, normas patrimoniales de carácter sectorial relativas a infraestructuras públicas tales como puertos, ferrocarriles, aeropuertos, instalaciones militares, carreteras, caminos y vías pecuarias, que formarán parte del llamado dominio público artificial; y de otro lado, normas patrimoniales sobre propiedades especiales dirigidas a proteger elementos, bienes o valores esenciales del medio ambiente, que conformarán el dominio público natural -ríos, costas o minas-.

Paralelamente, desde la perspectiva de la legislación relativa a la ordenación del suelo, el planeamiento urbanístico introduce determinaciones urbanísticas que afectan al régimen de los bienes públicos, ya que la actividad urbanística abarca la ordenación de todo el suelo, inclusive del que acoge los bienes públicos y que ha de ser ordenado por los planes urbanísticos⁴⁶⁷. Los bienes de titularidad pública van a verse afectados por la planificación urbanística, ya que, de un lado, el planeamiento y su ejecución produce efectos sobre bienes públicos preexistentes –entre ellos, aquellos bienes públicos que se calificarán urbanísticamente como dotaciones y las dotaciones ya ejecutadas e implantadas-, y, de otro, a través del planeamiento se generan nuevos bienes públicos –entre ellos, las dotaciones urbanísticas previstas necesarias para garantizar la calidad de vida y los bienes integrantes del patrimonio público del suelo que se obtienen por cesión del aprovechamiento correspondiente⁴⁶⁸. Entre otros aspectos relacionados con las dotaciones urbanísticas, el plan formula el trazado de las vías públicas y medios de

sectorial. Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico, Madrid, Montecorvo, 1999; y GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 5ª ed., Navarra, 2009.

⁴⁶⁶ La legislación patrimonial general de las Administraciones Públicas se contiene en la LPAP y a efectos urbanísticos sobre todo interesa el título dedicado al régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos (arts. 188-191). Dicha ley se centra principalmente en la regulación de los bienes patrimoniales, ya que en cuanto a los bienes de dominio público, la propia LPAP da prevalencia a las normas especiales (art. 5.4).

⁴⁶⁷ Un perfecto análisis general de las interrelaciones del binomio bienes públicos y urbanismo es ofrecido por AGOUES MENDIZABAL, C., en «Urbanismo y bienes públicos», op. cit..

⁴⁶⁸ Vid. NAGORE SORABILLA, H.M., «Bienes públicos y planes de urbanismo» en *RVAP*, núm. 41, 1995, págs. 679-694, quien a efectos de explicar la interrelación entre los bienes públicos y entre los planes de urbanismo, distingue expresamente entre bienes públicos preexistentes al plan y bienes públicos surgidos en virtud de la ejecución del planeamiento urbanístico.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

comunicación, el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos y la reserva de suelo para equipamientos locales. Mientras que en el plano patrimonial, el plan produce la afectación o desafectación demanial de determinados bienes -incluso la automática implícita respecto de los bienes locales-; y otorga una protección adicional o reforzada a los bienes demaniales a través de sus determinaciones sustantivas (clasificaciones de suelo no urbanizables, planes especiales, catálogos...) ⁴⁶⁹.

A la hora de tener en cuenta los bienes públicos preexistentes a la ordenación urbanística prevista, la actuación urbanística tiene que atenerse a la tipología – titularidad y especialidad- de los mismos, porque no comparece de la misma manera ante el planeamiento urbanístico un bien de dominio público regulado por la legislación sectorial (por ejemplo, una carretera), que un bien de dominio público local (por

⁴⁶⁹ Ciertamente, el planeamiento urbanístico es un instrumento de protección de bienes públicos que requieren especial protección reforzando aún más la protección legal derivada de su condición demanial en el caso de los bienes de dominio público regulados en las leyes sectoriales. De forma que podrá adoptar medidas complementarias para defender y proteger los espacios, recursos y elementos naturales, así como las riquezas con relevancia ecológica, para impedir la alteración o degradación de sus valores naturales y paisajísticos. Para la aplicación de medidas de mayor protección, se sirve de variados mecanismos jurídicos:

-Protección otorgada por la decisión de clasificación urbanística de suelo no urbanizable: La clasificación de los suelos públicos o bienes demaniales que han de ser preservados por los valores que en ellos concurren como Suelo No Urbanizable constituye uno de los mecanismos jurídicos para la aplicación de medidas de mayor protección ambiental, sustrayendo del proceso urbanizador y edificatorio a aquellos terrenos que deben ser preservados con arreglo a criterios establecidos en la propia legislación autonómica. De hecho, ya se ha visto que la clasificación como suelo no urbanizable se convierte en reglado en el caso del Suelo No Urbanizable de Especial Protección, en el que se incluyen los terrenos sometidos a algún régimen de especial protección en virtud de los planes de ordenación territorial o de la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección de dominio público. Al margen de la zona de dominio público, esta clasificación de suelos no urbanizables puede extenderse igualmente a las zonas de servidumbre impuestas por la regulación especial de bienes.

-Ordenación sujeta a planes especiales de protección: Los planes especiales de protección de los diversos bienes públicos que pretenden integrar las singularidades derivadas de cada bien en el entramado urbano, constituyen instrumentos idóneos para la articulación de intereses concurrentes sobre un mismo espacio físico. En ocasiones, estos planes especiales son obligados como en el caso de las infraestructuras portuarias o el patrimonio histórico (El art. 56 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante o el art. 20 de la Ley de Patrimonio Histórico Español se remiten a dichos instrumentos).

-Catalogación (que, sustancialmente, consiste en la enumeración de los elementos a proteger en una lista, a la que se acompaña la descripción individualizada de cada uno, el grado de protección que se le asigna y la remisión a la normativa concreta contenida en dicho régimen): En todas las legislaciones autonómicas se menciona la protección del patrimonio como uno de los objetivos del planeamiento municipal, lo que se concreta en la existencia entre los documentos del Plan General – o instrumentada a través de un Plan Especial de Protección al que se incorpora el Catálogo- de un inventario de todos aquellos elementos del término municipal, sean bienes públicos o privados, que merezcan ser protegidos, conservados o recuperados en virtud de sus valores histórico-artísticos, culturales, naturales, paisajísticos o etnográficos, con independencia de su adscripción a regímenes de protección previstos en la legislación sectorial.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ejemplo una calle existente), que un bien patrimonial. Cuando se trate de bienes integrantes del demanio natural (costas, aguas, etc.) o cuando la condición demanial de los bienes deriva del ejercicio de la competencia sectorial de otra Administración (ferrocarriles, carreteras, etc.), el instrumento de planeamiento debe reconocer su naturaleza y respetar su régimen en el momento de su calificación urbanística. Como se verá, en estos casos, prevalece la legislación sectorial de bienes de dominio público (del dominio público hidráulico, dominio público marítimo-terrestre, dominio público viario y ferroviario, vías pecuarias, aeropuertos de interés general, puertos del Estado) sobre la ordenación urbana, y sin que el Plan pueda atribuir ni privar de la condición demanial a tales bienes, sin perjuicio de su capacidad de reforzar su protección estableciendo nuevas medidas de protección. En definitiva, el planeamiento urbanístico debe respetar e integrar una serie de límites a la hora de configurar el territorio, entre los que se encuentran las determinaciones de la legislación sectorial referida a los dominios públicos especiales -tanto la regulación de los usos del dominio público natural y artificial como el conjunto de limitaciones y servidumbres que se imponen a los terrenos colindantes al mismo-, precisamente porque en el orden valorativo aquellas disposiciones tutelan bienes o intereses de superior ponderación a la estricta de la autonomía municipal⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰ NAGORE SORABILLA, H.M., «Bienes públicos y planes de urbanismo», op.cit., se mostraba tajante al respecto. Los bienes de titularidad pública van a verse afectados por la planificación urbanística, ya que de un lado, la planificación y ejecución tiene sus efectos sobre bienes públicos preexistentes y de otro genera nuevos bienes públicos, pero “¿Qué efectos puede tener la aprobación de un Plan General sobre los bienes de dominio público, estatales o autonómicos sometidos a legislaciones sectoriales?

La respuesta parece clara según la legislación vigente, prácticamente ninguno. Y ello porque la legislación sectorial define todos y cada uno de los bienes de dominio público no municipal (costas, puertos, minas, hidrocarburos... etc.) estableciendo la definición y características de cada uno de ellos, limitaciones de uso, concesiones de aprovechamiento, etc., p. ej.: no resulta factible el clasificar como suelo urbano las playas y zona marítima terrestre y otorgar licencias de construcción sin prever las limitaciones y servidumbres establecidas en la Ley de Costas y sin contar con las competencias legalmente atribuidas a la administración estatal o autonómica en la materia.

Por otra parte se está produciendo una clara tendencia a hacer prevalecer las regulaciones sectoriales sobre la ordenación urbanística del territorio, lo cual tiende a ratificarnos en la idea de que difícilmente el urbanismo puede afectar a los bienes de dominio público o privado pero sujeto a las legislaciones sectoriales. (...)

Del contenido de los artículos se desprende una clara tendencia a hacer prevalecer la legislación sectorial, sobre la planificación urbanística llegándose al extremo de que un Plan de Ordenación ya aprobado puede ser modificado por la planificación sectorial, y esta tendencia claramente se ha extendido al resto de los bienes de dominio público, priorizando la defensa del bien regulado sobre la ordenación integral del territorio que queda constreñida, limitándose la discrecionalidad del planificados mediante nuevos estándares urbanísticos.

Por tanto escasa incidencia puede tener el urbanismo entendido como planificación a nivel municipal, en los bienes de dominio público regulados por ordenaciones sectoriales puesto que la tendencia legislativa

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En particular, procede examinar la incidencia del régimen jurídico de los bienes públicos sobre la ordenación de los usos del suelo, como condicionante del planificador a la hora de determinar la vinculación de destino de los bienes públicos existentes y de diseñar las dotaciones urbanísticas.

El punto de partida es que en todo proceso urbanístico tiene que haber un diálogo interinstitucional para integrar la legislación sectorial, territorial y urbanística y para coordinar la ordenación de los bienes públicos y la ordenación del uso del suelo. Lo que ocurre es que estos mecanismos integradores que permiten canalizar un diálogo interinstitucional ya se contemplan en las leyes patrimoniales generales y sectoriales, y hacen prevalecer el criterio sectorial estatal como titular del bien de dominio público⁴⁷¹. El planeamiento urbanístico deberá acomodarse a los dictados de las leyes reguladoras de los bienes públicos. A continuación, se tratan los puntos de confluencia entre la legislación relativa a los bienes públicos y la ordenación urbanística; concretamente, las incidencias que la normativa estatal sectorial de bienes de dominio público causa al

se dirige hacia la prevalencia de la defensa de estos sobre la ordenación del territorio y como muestra recordemos la Ley de Aguas, la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español, la Ley 25/88 de Carreteras, la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante la Ley 4/89 de Conservación de Especies Naturales, etc.”.

⁴⁷¹ Si bien tras la STC 61/1997, el Estado quedó despojado de toda competencia “nominalmente” o “formalmente” urbanística, restándole únicamente una serie de competencias en las que poder amparar una regulación del régimen del suelo y valoraciones (algunas con carácter pleno –art. 149.1.4ª, 8ª y 18ª CE-, otras con carácter básico –art. 149.1.1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª CE-), el Estado sigue ostentando y ejecutando competencias “materialmente urbanísticas” por otros cauces sectoriales. En expresión acuñada por ESCARTÍN ESCUDE (*El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, op.cit., pág. 337), quien distingue entre un urbanismo formal y un urbanismo material: “Una disposición será formalmente urbanística cuando establezca una regulación dirigida a ordenar un ámbito propio de la materia urbanística y además haya sido aprobada por cualquiera de las Administraciones que ostentan formalmente dicha competencia. Por el contrario, una disposición será materialmente urbanística cuando incida, directa o indirectamente, en la ordenación urbanística, pero lo haga a través de otros títulos competenciales distintos al estrictamente urbanístico”. La Administración estatal, sobre la base de sus títulos competenciales en medio ambiente, dominio público o planificación económica general, legisla y aprueba planes “materialmente urbanísticos”. Este autor denomina además al urbanismo sectorial de competencia estatal con el término de “periurbanismo estatal”, para referirse al conjunto de competencias sectoriales del Estado que inciden en la materia urbanística. La normativa estatal relativa a los distintos sectores demaniales reproduce una serie de mecanismos comunes para condicionar la ordenación urbanística: “Será a través de estas regulaciones sectoriales, que se solapan y entrecruzan con la propiamente urbanística, el derrotero por el cual el Estado transite para poder imponer, legítimamente, una serie de limitaciones y condicionantes al diseño territorial autonómico y local” (pág. 28).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

planeamiento urbanístico municipal en el momento de que éste ordene sus dotaciones urbanísticas públicas.

Siguiendo a ESCARTÍN ESCUDE⁴⁷², hay que destacar los siguientes condicionantes sectoriales relacionados con el demanio natural y las infraestructuras generales pertenecientes al demanio artificial⁴⁷³: 1- la consideración urbanística (clasificación y calificación que deben recibir determinados espacios físicos por su carácter demanial); 2- las limitaciones que se imponen a las propiedades inmuebles colindantes; y 3- la participación de la Administración sectorial en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística a través de la técnica de los informes sectoriales⁴⁷⁴. Lo que realmente interesa será determinar cuáles de esos condicionantes afectan al modelo de ciudad compacta cuando pretende reordenar sus dotaciones urbanísticas.

1)- En primer lugar, los condicionantes sectoriales se muestran tan incisivos que implican necesariamente una clasificación y calificación urbanística determinada del suelo por parte del Ayuntamiento. En coherencia con las características naturales del demanio natural, si bien las leyes especiales no determinan expresamente una categorización obligatoria al planeamiento para este tipo de bienes o espacios, su

⁴⁷² *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, op. cit., y resumido en «Urbanismo y bienes públicos», op. cit.. En su obra, el autor, tras afirmar que la normativa estatal de carácter sectorial recoge una serie de preceptos encaminados a condicionar la ordenación territorial y urbanística de determinados elementos territoriales, señala las cuatro principales tipologías de incidencia: -La planificación sectorial en su relación con la planificación urbanística; -los condicionantes estatales a la clasificación y calificación urbanística; -la caracterización como sistemas generales de determinados elementos del dominio público; y -las servidumbres y limitaciones sectoriales al derecho de propiedad. A la par, estudia la articulación de las distintas competencias a través de las técnicas sectoriales de coordinación voluntaria y forzosa, y el régimen de exención de licencia urbanística municipal que la normativa prevé para determinados elementos del dominio público.

⁴⁷³ Durante la etapa constitucional, se han dictado diversas leyes estatales relacionadas con las grandes infraestructuras: los puertos de interés general e iluminaciones de costas y señales marítimas; aeropuertos de interés general; ferrocarriles que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad; infraestructuras hidráulicas cuando las aguas transcurran por más de una Comunidad; instalaciones eléctricas cuyo aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de la energía salga de su ámbito territorial; y obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una Comunidad.

⁴⁷⁴ Que tiene su némesis en los diversos sistemas diseñados para permitir a las Administraciones urbanísticas participar en la planificación y proyección de las infraestructuras y de la protección del demanio natural.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

clasificación de suelo no urbanizable resultará de la propia naturaleza del bien que hay que proteger (aguas, costas, montes...) y del fin protector del plan, e incluso su calificación como sistema general al servicio de toda la ciudad. Así, lo normal es que los ríos que discurren por la ciudad se clasifiquen como suelo no urbanizable y con la calificación de sistema general (sistema general de cauce fluvial o comunicaciones para los ríos). En efecto, la regla general ha de ser que estos terrenos sean clasificados como Suelo No Urbanizable a proteger, lo que se corresponde adecuadamente con su consideración como suelos en la situación básica de suelo rural. El TRLSR 2015 impone a la ordenación territorial y urbanística la obligación de preservar de la transformación mediante la urbanización, como mínimo aquellos «terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural»; tales terrenos están en la situación básica de suelo rural (art. 21) y, por consiguiente, en condiciones normales, han de clasificarse de acuerdo con la legislación urbanística como no urbanizables⁴⁷⁵.

No tiene sentido jurídico alguno una clasificación urbanística contraria a la naturaleza de los bienes de dominio público, puesto que ello no altera el régimen jurídico de los terrenos. Así, por ejemplo, el dominio público hidráulico sigue siendo dominio público con independencia de su clasificación urbanística⁴⁷⁶. La naturaleza de los bienes que forman parte de este dominio público no puede desvirtuarse por su calificación urbanística, al tener los instrumentos de planeamiento una finalidad distinta, la de ordenación de los usos del suelo⁴⁷⁷. Por tanto, los suelos por donde discurren estos

⁴⁷⁵ La legislación autonómica introduce implícitamente una regla de clasificación de suelo en relación con aquellas franjas del territorio que resultan afectadas por la legislación sectorial de protección o policía del dominio público, exigiendo la consideración de las mismas como suelos clasificados como Suelo No Urbanizable. Por ejemplo, la Ley del Suelo vasca, en su artículo 13, clasifica como no urbanizable los terrenos cuya transformación urbanística es improcedente, cuando estén sometidos a un régimen específico de protección y los sujetos por la legislación sectorial a la prohibición de transformación urbanística para la protección o la policía de elementos de dominio público.

De todos modos, no puede considerarse plenamente identificables los conceptos de suelo en situación básica de rural, con arreglo al Derecho estatal de suelo, y suelo no urbanizable empleado en la ley autonómica, siendo el término de suelo en situación básica de rural más amplio; pero predetermina al planificador urbanístico para la decisión de clasificar terrenos como Suelo No Urbanizable.

⁴⁷⁶ Una larga jurisprudencia afirma que la clasificación urbanística no condiciona la naturaleza jurídica del dominio público [SSTS 9 de abril de 2001 (recurso de casación 1787/1994), 24 de septiembre de 2001 (rec. casación 7679/1994), y 20 (rec. casación 3695/2000) y 24 de enero de 2004 (rec. casación 1699/2001)].

⁴⁷⁷ Debe primar la realidad física sobre las clasificaciones urbanísticas. Así en el caso de los cauces, la demanialidad del cauce de un río depende de sus características físicas –STS de 27 de abril de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ríos y los terrenos adyacentes propiamente debieran clasificarse como suelo no urbanizable protegido⁴⁷⁸. Es un suelo inapropiado para ser objeto de transformación mediante la urbanización, por la necesidad de preservar sus valores propios y ambientales, de acuerdo con la legislación de protección o policía de dominio público. Los actos que se realicen en suelo no urbanizable no pueden suponer ni tener por consecuencia la transformación urbanística o el cambio de destino del suelo, y deberán permitir la preservación de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como asegurar la prevención de riesgos naturales incluidos los de erosión e inundación⁴⁷⁹. La legislación de aguas impone en diversos preceptos exigencias adicionales para proteger,

1983 (RJ 1983\6042)-. En relación a una parcela que es cauce de un río, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2004 (RJ 2004\150) anuló la sentencia de instancia que había permitido que las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Mungia calificasen la parcela como urbanizable y remodelable dado que sobre aquella ya estaba construido un edificio: *“Además aunque las nuevas Normas Subsidiarias de Planeamiento de Munguía sólo alteren respecto a la parcela L-37 sus condiciones de edificabilidad, esa calificación presupone la calificación de la finca como edificable, que es algo absolutamente incompatible con su consideración de bien del dominio público hidráulico natural. La existencia de un edificación ya construida sobre el lecho del río no puede forzar la calificación urbanística otorgada a la finca, sin perjuicio de que a la construcción levantada se aplique el régimen correspondiente a los edificios en situación de fuera de ordenación”*.

⁴⁷⁸ En el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, en su artículo 33 referido a la clasificación urbanística de los cauces públicos, clasifica los cauces públicos sin excepción como suelo no urbanizable protegido: «El planeamiento urbanístico y territorial asignará a los cauces públicos la clasificación de suelo no urbanizable protegido así como su condición de elemento de la ordenación estructural del planeamiento». En consecuencia, surgen diversas cuestiones: ¿Qué sucederá con los cauces públicos de insignificantes arroyos en las zonas de expansión de la ciudad? ¿Deberán mantenerse como suelos protegidos sin poder ser cubiertos?

⁴⁷⁹ En este sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ considera que *“la identificación de una zona de riesgos debe llevar a la consideración del suelo como no urbanizable. No estamos ante un criterio discrecional sino reglado”* («Los riesgos naturales y la ordenación territorial y urbanística» en vol. Col. *Aguas y Urbanismo*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2005, pág. 121).

ESCARTÍN ESCUDÉ, V., en *Aguas y Urbanismo (Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial)*, Colección Monografías, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2010, examina la necesaria clasificación de los terrenos inundables como suelos no urbanizables. Manifiesta que el riesgo de inundaciones aparece como uno de los factores determinantes a la hora de proceder a clasificar un suelo como no urbanizable, si bien señala que no es la única opción viable (pág. 124): *“Ciertamente es que éste sería el régimen clasificatorio que se amoldaría mejor a la naturaleza del suelo, pero ello no obsta a que otras clasificaciones resultasen igualmente viables, incluida la de suelo urbano. En efecto, algunos de los usos propios a los que se destina el suelo urbano, tales como dotaciones locales (zonas verdes, determinados usos recreativos –parques fluviales- y viarios –paseos, carriles bicis, etc.-) o sistemas generales –cabe recordar que su existencia es perfectamente compatible con cualquiera de los regímenes clasificatorios- podrían ser compatibles con la declaración de una zona inundable. De hecho, algunas ciudades españolas han llevado a cabo procesos de transformación de las riberas de los ríos implantando esos usos urbanísticos sobre terrenos ribereños”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

conservar y regenerar los cauces en sus condiciones ambientales a trasladar en los instrumentos urbanísticos⁴⁸⁰.

A pesar de todo, no hay que ser tan rigurosos en términos clasificatorios ni extender en exceso la clasificación de suelo no urbanizable a todas las zonas colindantes de servidumbre y policía de dominio público hidráulico, puesto que pueden ser adecuados para acoger usos urbanos. Incluso una clasificación de la zona como suelo urbano como espacios libres de uso y disfrute público en el instrumento de planeamiento puede tener una función más protectora que otros destinos ambientales característicos del suelo no urbanizable (por ejemplo, determinados cultivos que exigen

⁴⁸⁰ Véase una serie de ejemplos del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio):

-Los perímetros y zonas de protección especial de los recursos hídricos (“los mapas de las zonas protegidas”, previstos por los planes hidrológicos, art. 42.1e) TRLA) deben ser trasladados a los instrumentos de ordenación urbanística para garantizar la calidad e integridad del dominio público hidráulico. En efecto, dispone el art. 99 bis 5 TRLA que «los instrumentos de ordenación urbanística contendrán las previsiones adecuadas para garantizar la no afección de los recursos hídricos de las zonas incluidas en las letras a, b y d del apartado 2 y los perímetros de protección que al efecto se establezcan por la Administración Hidráulica». Se refieren dichas letras a las zonas actuales o futuras de captación del agua destinada al consumo humano o a las zonas de uso recreativo, incluidas las de baño.

-El art. 43.2 TRLA establece que «podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza». Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. En dichas zonas de protección especial se limitan los usos del suelo y condiciona el régimen jurídico de los terrenos anejos y la planificación urbanística. Por un lado, la calificación de los usos urbanísticos admisibles en dicha zona debe compatibilizarse con la zonificación hidráulica. Y por otro lado, el suelo debe clasificarse adecuadamente como suelo no urbanizable protegido.

-En el art. 11 TRLA se regulan las zonas inundables, definiéndose las mismas como los terrenos que puedan resultar inundados durante las crecidas no ordinarias de los lagos, lagunas, embalses, ríos o arroyos, los cuales conservarán la calificación jurídica y la titularidad dominical que tuvieren. El art. 14.3 del Reglamento de Dominio Hidráulico dice que se «consideran zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarán las aguas en las avenidas...». Según el Real Decreto 903/2010, de Evaluación y Gestión del riesgo de inundaciones, art. 15, «Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con el contenido de los planes de gestión del riesgo de inundación, y reconocerán el carácter rural de los suelos en los que concurren dichos riesgos de inundación o de otros accidentes graves». Se establece que en este punto los planes de gestión de inundaciones prevalecen sobre lo dispuesto en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en consonancia con lo previsto en el art. 21.2 a) TRLSR 2015, y la cartografía de los planes de gestión constituyen la acreditación del riesgo natural que provoca la calificación del suelo rural (y no urbanizable).

-El art. 128.4 TRLA prevé que los terrenos reservados en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general «tendrán la clasificación y calificación que resulte de la legislación aplicable y sea adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales», debiendo los instrumentos generales de ordenación y planeamiento urbanístico «recoger dicha clasificación y calificación».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

un consumo notable de agua)⁴⁸¹. Además, hay que tener en cuenta los avances tecnológicos y arquitectónicos que deparan notables obras de ingeniería y posibles soluciones técnicas que permiten la confluencia de usos compatibles con la naturaleza demanial –desvío de los cauces naturales del río, parques fluviales, puentes, etc.–⁴⁸².

Más que la clasificación, lo que realmente importa es la calificación del dominio público hidráulico como Sistema General al servicio de todo el municipio⁴⁸³. En concreto, la “categorización urbanística”⁴⁸⁴ que mejor se adecua al dominio público hidráulico natural es la de sistema general, tanto en su vertiente de transporte como en su vertiente de espacio libre. Los cauces fluviales siempre que son navegables se categorizan como sistemas generales de comunicaciones, o también como sistemas generales de espacios libres, en su categorización de parques urbanos públicos. La tendencia actual de recuperación de las riberas de los ríos a su paso por las ciudades, con la creación de paseos fluviales y otros espacios de recreo y ocio confirma la adecuación de estos espacios a la categoría de sistemas generales⁴⁸⁵.

⁴⁸¹ El art. 32.2 d) de Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, consideraba que los bienes de dominio público hidráulico y sus servidumbres deben ser clasificados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección. Aunque añadía, no obstante lo anterior, que «las corrientes de agua de escasa entidad que discurran dentro del ámbito de un sector de suelo urbanizable quedarán debidamente integradas en el sistema de espacios libres públicos, con sujeción al régimen de suelo urbanizable».

⁴⁸² Véanse los ejemplos de aprovechamiento límite de los espacios marinos o fluviales, entre ellos, las infraestructuras viarias bajo el Canal de la Mancha, el sistema de diques en los Países Bajos, o los usos residenciales y hoteleros sobre las aguas oceánicas como en el caso del urbanismo flotante en Dubai.

⁴⁸³ ESCARTÍN ESCUDE, V., «Aguas y Urbanismo» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 191-248.

⁴⁸⁴ ESCARTÍN ESCUDE, *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, op. cit., pág. 40, prefiere el término “categorizar”, al verbo “calificar” habitualmente manejado por el legislador estatal, pues considera que la calificación urbanística o zonificación (esto es, la asignación de usos urbanísticos pormenorizados y su intensidad a un determinado suelo) es una competencia formalmente urbanística (ajena, por tanto, a las potestades periurbanísticas estatales) que se refiere, además, aun hecho distinto al que pretende enunciar la legislación estatal.

⁴⁸⁵ Incluso para ESCARTÍN ESCUDE («Aguas y Urbanismo», op. cit.) en el caso de las obras hidráulicas de interés general, la categorización urbanística que mejor se amolda a su naturaleza de las obras hidráulicas de interés general es la de sistema o dotación general. Por ejemplo, en las obras hidráulicas de los embalses, en su consideración de infraestructuras hidráulicas, siendo una obra de ingeniería integrada por tres elementos físicamente indisociables (la presa o dique, el agua embalsada y el terreno inundado), se debe categorizar como sistema general urbanístico.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En cambio, en el caso de las infraestructuras del demanio artificial, la legislación sectorial si bien no establece una clasificación determinada, sí establece un condicionante que por su alto grado de incidencia en la ordenación urbanística y territorial parece un verdadero urbanismo estatal. Se trata de la calificación que realizan algunas leyes sectoriales del suelo ocupado por determinados bienes públicos estatales como sistemas generales urbanísticos (puertos, aeropuertos, ferrocarriles, carreteras y demás obras públicas de interés general), a la vez que exigen para su desarrollo la aprobación de planes especiales de naturaleza urbanística. Estos planes especiales tienen una clara finalidad integradora, pues pretenden vincular las obras públicas con el planeamiento general, sometiendo a la regulación urbanística y territorial los proyectos con incidencia en tales ámbitos⁴⁸⁶.

En efecto, las leyes sectoriales que definen las obras públicas de interés general, configuran a estas infraestructuras de titularidad estatal que constituyen espacios de dominio público, a efectos de la adaptación de los instrumentos de planeamiento, como “Sistemas Generales”, imponiendo esta calificación a los instrumentos generales de ordenación urbanística.

El art. 7.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario impone a los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística la obligación de calificar los terrenos ocupados por las infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General como «sistema general ferroviario o equivalente», sin que puedan incluir determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras

⁴⁸⁶ Para AGOUES MENDIZABAL («Urbanismo y bienes públicos», op.cit.), la técnica de calificar una determinada zona de Sistema General y desarrollarla a través de un Plan Especial de carácter urbanístico resulta un mecanismo más integrador de intereses que el informe, porque ese Sistema General va a ser desarrollado por un Plan Especial, que no deja de ser un plan urbanístico cuya aprobación otorga un papel aunque no decisivo sí relevante a la Administración urbanística, sin perjuicio de atribuir la decisión final a la Administración sectorial.

El condicionante de carácter urbanístico del Plan Especial también se utiliza en otras leyes reguladoras del demanio público. Así, recuérdese que la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español dispone en su art. 20 que la declaración como bienes de interés cultural, determinará la obligación para el municipio o municipios en que se encuentre de redactar un plan especial de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ferroviarias⁴⁸⁷. Este sistema general ferroviario se desarrollará a través de un plan especial de carácter urbanístico o instrumento equivalente, que se tramitará y aprobará, como plan de iniciativa pública, por la autoridad urbanística competente⁴⁸⁸.

El art. 56 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (antiguo art. 18 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre) establece la obligación de todo instrumento general de ordenación urbana de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como «sistema general portuario». En el plano normativo, se utilizan una dualidad de instrumentos de ordenación del espacio portuario, pues junto con el Plan Especial, el Plan de Utilización de los espacios portuarios, establecen el entramado básico de ordenación del espacio portuario comprendido en la zona de servicio del puerto⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ Sobre esta regulación, véase los siguientes artículos de FERNANDEZ ACEVEDO, R.: «Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo» en *Revista de Urbanismo y Edificación*, nº 17, 2008 págs. 109-133 y en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 17, 2008, págs. 109-133; «Ferrocarriles», en BUSTILLO BOLADO, R.O. y MARTÍN REBOLLO, L.M. (Dir.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo II, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 1569-1591; y «Ferrocarriles, urbanismo y medio ambiente» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 368-408.

⁴⁸⁸ Antes de su aprobación definitiva se dará traslado del Plan Especial al administrador de infraestructuras ferroviarias, para que emita informe sobre las cuestiones de su competencia en el plazo de un mes. Si no hubiere acuerdo, se remite el expediente al Consejo de Ministros para que resuelva con carácter vinculante sobre la cuestión discutida. La iniciativa del Plan especial le corresponde al ADIF (Administrador de infraestructuras ferroviarias) que debe formular el oportuno proyecto; se trata por consiguiente de un plan de iniciativa pública. Sin embargo, la tramitación y aprobación del proyecto se atribuye a la Administración urbanística competente con arreglo a la legislación aplicable en cada caso. En fase de tramitación y antes de su aprobación definitiva, la Administración urbanística debe dar traslado del Plan Especial al ADIF para que en el plazo máximo de un mes emita un informe sobre las cuestiones de su competencia. Si no se emite no procederá el silencio positivo, sino que no podrá ser aprobado definitivamente por la Administración urbanística y se tendrá que abrir un periodo de negociaciones con el ADIF al objeto de obtener un acuerdo expreso en el plazo de dos meses. La Administración urbanística no puede aprobar definitivamente el proyecto del Plan si no hay acuerdo con el ADIF, y será el Consejo de Ministros el que deberá resolver con carácter vinculante sobre la cuestión discutida.

⁴⁸⁹ Ambos instrumentos se complementan e integran mutuamente, de tal suerte que ninguno de los dos, por sí mismo, tiene entidad suficiente para ordenar la zona de servicio de los puertos. El Plan de Utilización delimita la zona de servicio y asigna los usos a las distintas áreas, y es aprobado por la Administración del Estado dado que tiene competencia exclusiva sobre los puertos de interés general. El Plan Especial concreta las previsiones del Plan de Utilización mediante el establecimiento de parámetros urbanísticos que integren el espacio portuario dentro del conjunto del territorio. Para concretar la coordinación de los instrumentos, se establecen mecanismos que posibilitan la intervención de las otras Administraciones que previsiblemente pueden verse afectadas en sus competencias -sistema que ha encontrado apoyo en la Sentencia del TC 40/1988 sobre la Ley de Puertos del Estado-.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El art. 166.2 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁴⁹⁰ – redactado por el art. 52 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia- establece que los planes generales de ordenación urbana «calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario», el cual se desarrollará a través de un Plan Especial. Además, aquí también se prevé que los aeropuertos de interés general de titularidad pública estatal aprueben un plan director elaborado por la entidad pública gestora de los mismos que defina las principales

El Plan de Utilización de los espacios portuarios debe aprobarse con carácter previo a la formulación por las autoridades portuarias del Plan Especial -Otro ejemplo de la ya mencionada prevalencia de las competencias portuarias estatales sobre las competencias autonómicas y municipales en materia de ordenación del territorio y urbanismo-, y su aprobación corresponde al Ministro de Fomento, limitándose las Administraciones urbanísticas a informar en el curso del procedimiento.

La formulación del Plan Especial del puerto se hace por la Autoridad Portuaria, pero su tramitación y aprobación se realizará por la Administración competente en materia de urbanismo, el cual previamente a la aprobación definitiva del Plan Especial, en un plazo de quince días a contar desde la aprobación provisional, dará traslado del contenido de aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia. La Autoridad Portuaria debe remitir el Plan a Puertos del Estado para que formule las observaciones y sugerencias que estime convenientes. Si el informe de la Autoridad Portuaria fuese desfavorable, o no se trasladase el Plan, debe abrirse un período de consultas entre la Autoridad Portuaria y la Administración urbanística para llegar a un acuerdo expreso sobre su contenido. Si dicho acuerdo no se produce en el período de seis meses contados a partir del pronunciamiento negativo de la Autoridad Portuaria, corresponde al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante. En este punto, se manifiesta de forma clara e indudable la prevalencia de la competencia estatal en materia de puertos sobre la autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Si no existiese el informe vinculante y la Administración urbanística se separase de forma trascendental del Plan Especial formulado por la Autoridad Portuaria, el Estado podría acudir a los Tribunales (tanto del orden contencioso-administrativo como al propio TC) contra un acto que vulnera su competencia en materia de puertos de interés general. Si por el contrario, las discrepancias con la Administración urbanística se dirimen mediante el informe vinculante, será ésta la que una vez aprobado el Plan, lo declare lesivo para sus intereses y lo impugne ante los Tribunales, puesto que el carácter vinculante del informe no le impide reaccionar contra el mismo si considera que vulnera sus intereses o competencias. Así lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia desde la Sentencia del TC 77/84, al afirmar que la competencia prevalente debe establecerse a la vista de cada caso concreto.

Por ello, el hecho de que el Estado tenga atribuida una competencia en principio prevalente sobre las competencias de las CCAA sobre urbanismo y ordenación del territorio no implica, en modo alguno, que dicha prevalencia se extienda a todo el ámbito portuario, ya que puede ser perfectamente posible que, en aquellos espacios en los que los usos comerciales o industriales han sido sustituidos o desplazados por otros urbanos, la prevalencia le corresponda a la Administración urbanística, tal y como se ha declarado por el TC.

⁴⁹⁰ La STC 204/2002, de 31 octubre, declaró la constitucionalidad del art. 166.2 de la Ley 13/1996 declarando la subordinación legal de las competencias autonómicas y locales a la competencia estatal partiendo de la necesidad de articular la concurrencia sobre un mismo espacio físico de los poderes que, por títulos jurídicos distintos ostentan varias Administraciones y cuya constitucionalidad ha sido reiteradamente avalada por la doctrina constitucional siempre que esté garantizada la participación o intervención de todas ellas para que puedan ser contrastados y ponderados sus respectivos intereses.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

directrices de su ordenación y desarrollo, y cuyas previsiones serán pormenorizadas en el Plan Especial.

Finalmente, el apartado tercero de la Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, extiende la obligación de que «los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística» califiquen como sistemas generales a todos «los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado».

En cualquier caso, aunque los condicionantes sectoriales se muestren tan incisivos que implican necesariamente su calificación de Sistema General, formalmente será la Administración urbanística la que imponga la clasificación y calificación del suelo, y no la propia legislación sectorial que ha establecido los condicionantes⁴⁹¹. Por otra parte, la caracterización de parte del territorio como Sistema General no obliga *per se* a una determinada clasificación del suelo. Es decir, un sistema general puede ubicarse en cualquiera de las clases de suelo previstas, adhiriendo al régimen de protección inherente a su condición de sistema general, el conjunto de derechos y facultades relativo a la clase de suelo en la que se ubique. Es así como se interpreta el art. 26.2 RPU al establecer que «la definición de los sistemas generales determinantes de la estructura general del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo»⁴⁹². Sin embargo, normalmente éstos se clasificarán como suelo rural o no

⁴⁹¹ ESCARTÍN ESCUDÉ, («Urbanismo y bienes públicos», op. cit., pág. 25) indica que para defender que el legislador sectorial estatal no se extralimita en estos casos, hay que decir que la legislación sectorial no fija la caracterización urbanística de los puertos, aeropuertos, infraestructuras ferroviarias o las obras públicas de interés general como sistemas generales, sino que es el planificador urbanístico el que lo hace en los instrumentos de planificación urbanística, si bien cumpliendo el mandato impuesto por la ley estatal.

El TC ha considerado en la STC 40/1998 que con la categorización de la zona de servicio de los puertos de interés general como sistema general “*no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo, antes bien esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia*”. Argumenta el TC que “*la imposición de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen a la zona de servicio de los puertos estatales como sistema portuario tiene su apoyo en el art. 149.1.20ª CE, y la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un puerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo puerto de interés general, decisión que, por las razones apuntadas, y en las que no parece necesario insistir, corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los puertos que reúnan esa condición*”.

⁴⁹² Para ESCARTÍN ESCUDE (*El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanizable, ya que su categorización como elemento territorial les otorga un régimen de protección urbanístico privilegiado a la que se sumaría la concedida por la clasificación del suelo.

En un modelo compacto de ciudad, el planificador urbanístico queda plenamente vinculado por la legislación sectorial de los bienes demaniales de titularidad estatal a la hora de operar con los bienes públicos preexistentes, debiendo proteger estos bienes demaniales naturales y artificiales calificándolos en toda su extensión como sistemas generales y preservándolos del desarrollo urbano. En el caso de demanio natural, se trata principalmente de proteger el bien natural en sí mismo (para eso, se clasifica como suelo no urbanizable no protegido); y en el caso del demanio artificial, de proteger el servicio público que están prestando –por lo que se adoptarán medidas para su uso y mantenimiento a través de planes especiales-. A continuación, en la fase de gestión urbanístico, lo más común es que las parcelas aportadas que forman parte de estos sistemas generales se correspondan con las parcelas resultantes o, mejor, que no se vinculen o adscriban a los ámbitos de actuación, al menos si no tienen que ser sustituidas en la ejecución del planeamiento.

Un sistema general puede ser municipal, autonómico y estatal. La creación de los sistemas generales municipales –junto con los dotacionales locales- se debe al propio Plan General de Ordenación Urbana, *“mientras que en el caso de los sistemas generales autonómicos y estatales, esto vendrán impuestos por una competencia especial de carácter sectorial y se incrustarán en el planeamiento urbanístico, que quedará sometido a su determinación”*. (...) *“Determinados sistemas generales obedecen a una categorización urbanística de elementos territoriales que, por su naturaleza, características e importancia, deben ser objeto de una ordenación que excede del ámbito propio de la planificación urbanística municipal para adentrarse en*

público del Estado, op. cit., pág. 203 y ss.), la categorización del dominio público portuario como sistema general no excluye la obligación del planificador urbanístico de clasificar el suelo que ocupa dicho sistema. Mientras que para PONS CANOVAS («Puertos, urbanismo y medio ambiente», en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013, pág. 507), la preceptiva calificación de la zona de servicio como sistema general portuario pretende impedir que las superficies terrestres de la misma se incluyan en alguna de las clases de suelo (urbano, urbanizable o no urbanizable) previstas en la legislación urbanística y sean objeto de calificación o distribución de usos inherentes a su determinación.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

*un radio de consideración jurídica supramunicipal e, incluso, supraautonómico*⁴⁹³. Así pues, en realidad se puede decir que estos bienes públicos no coadyuvan demasiado a moldear la ciudad compacta. Sin dudar de que constituyan elementos determinantes de la estructura al servicio de la ciudad, su ámbito de funcionalidad y de servicio se corresponde con otros intereses territoriales supralocales que exceden del entramado urbano. Tal y como se expresara en el momento de su delimitación conceptual, no se tratan propiamente de dotaciones urbanísticas, amén de que el planificador de la ciudad compacta debería evitar la creación dotacional en nuevos entornos no consolidados.

2)- En segundo lugar, además de los condicionamientos respecto a la clasificación y calificación tanto de los terrenos en los que se asientan los bienes demaniales naturales y las infraestructuras, tanto la legislación especial del demanio natural como la del artificial imponen directamente una serie de limitaciones a la propiedad colindante que deben respetarse por el planeamiento urbanístico y, por supuesto, también por cualquier técnica de ejecución, al diseñar diversos tipos de zonas a las que se dota de un régimen propio de usos permitidos y prohibidos que se impone al urbanístico. Dichas limitaciones con incidencia en la actividad urbanística consisten en el establecimiento de zonas de dominio público y de protección, así como de un límite de edificación, con las correspondientes limitaciones de uso en forma de servidumbres legales. Mientras los terrenos de dominio público o zonas de dominio público son de titularidad de la Administración, las propiedades colindantes siguientes, es decir, las que pertenecen a las zonas de protección, así como al límite de edificación, normalmente son de propiedad privada. Sin necesidad de cambiar la titularidad del suelo de privado a público a través del instituto de la expropiación, el órgano encargado de la planificación urbanística reconocerá las limitaciones o servidumbres de uso a suelos privados adyacentes al dominio público para garantizar sus finalidades⁴⁹⁴.

⁴⁹³ ESCARTÍN ESCUDÉ, «Urbanismo y bienes públicos», op. cit., págs. 21-22.

⁴⁹⁴ En cuanto a su naturaleza jurídica, siguiendo a CARRILLO DONAIRE, las servidumbres administrativas que regulan las leyes sectoriales relativas al dominio público estatal son “*delimitaciones del derecho de propiedad no indemnizables*” para los titulares de los terrenos afectados por ellas y que encuentran su justificación en la función social del dominio prevista en el art. 33 CE. En las limitaciones al derecho de propiedad se distinguen dos tipos de intervenciones administrativas: la intervención delimitadora no indemnizable y la intervención mutiladora o expropiatoria indemnizable. Solamente en el caso de la servidumbre de acceso al mar, la STC 149/1991 FJ. 3 reconoce que ha de mediar la correspondiente indemnización: “*en estos casos, se trata de una actuación sobre la propiedad ya delimitada previamente en su contenido por el correspondiente plan, lo que sí comporta un sacrificio*”

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La ordenación y protección del dominio público no puede limitarse a la franja calificada jurídicamente como demanial, sino que ha de proyectarse necesariamente sobre el territorio colindante, con visión de conjunto e integradora, lo que obliga a tener en cuenta todos los intereses en presencia y a armonizar el ejercicio de las competencias concurrentes, y en su caso establecer un régimen de limitaciones a los terrenos colindantes con el dominio público cuya aplicación efectiva depende de su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. De ahí que el planeamiento no puede desconocer las servidumbres administrativas establecidas por la legislación sectorial sobre terrenos anejos a bienes demaniales naturales -aguas⁴⁹⁵ y costas⁴⁹⁶- y sobre obras públicas -carreteras y ferrocarriles⁴⁹⁷-, y que cumplen una función protectora del predio público dominante de referencia.

patrimonial individualizado que sólo puede materializarse mediante la correspondiente indemnización expropiatoria". Vid. sobre la distinción formal entre las intervenciones delimitadoras y expropiatorias a CARRILLO DONAIRE, J.A., *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2003.

⁴⁹⁵ Por lo que respecta al dominio público hidráulico, el art. 6 TRLA establece una serie de limitaciones a los usos del suelo en los márgenes de los cauces públicos: en los terrenos privados colindantes con los cauces públicos, en las fajas laterales de los cauces se identifican franjas de terreno longitudinales de cinco metros como zona de servidumbre para uso público y otra franja de cien metros de anchura como zona de policía, sometidas a condicionantes o restricciones que se concretan en reglamentos administrativos (RD 849/1986). En la zona de servidumbre, no se puede edificar «sin obtener la autorización pertinente, que se otorgará en casos muy justificados» (art. 7.2 TRLA), autorización otorgada por la Confederación Hidrográfica correspondiente. En la zona de policía, las construcciones de todo tipo, tengan carácter definitivo o provisional quedan «sometidas a lo dispuesto en este Reglamento». Este sometimiento consiste en la necesidad de obtener autorizaciones administrativas previas por el Organismo de Cuenca para los usos edificatorios y realización de obras.

⁴⁹⁶ En cuanto al dominio marítimo-terrestre, la Ley de Costas de 1988 (LC) estableció la existencia de unas franjas de terreno, colindantes con el dominio público marítimo terrestre (en concreto, con la ribera del mar), cuya característica común es la restricción de actuaciones de carácter urbanístico y edificatorio, con diferentes ámbitos e intensidades. Las servidumbres y limitaciones que recaen sobre terrenos de propiedad privada contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público terrestre son: servidumbre de tránsito, servidumbre de protección, servidumbre de acceso público y gratuito al mar; y zona de influencia. En esta última zona de influencia, se disponen prescripciones directamente dirigidas al planificador territorial y urbanístico que deberán tener el oportuno reflejo en los correspondientes instrumentos de planeamiento (Art. 30 LC: «a.- En tramos con playa y con acceso de tráfico rodado, se preverán reservas de suelo para aparcamientos de vehículos en cuantía suficiente para garantizar el estacionamiento fuera de la zona de servidumbre de tránsito. b- Las construcciones habrán de adaptarse a lo establecido en la legislación urbanística. Se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo»).

⁴⁹⁷ Respecto a las limitaciones impuestas al derecho de propiedad y que prevalecen sobre el planeamiento municipal que deberá respetarlas, se diferencian las siguientes zonas en las carreteras: zona de dominio público, zona de servidumbre, zona de afección, así como zona límite de edificación. Estos

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Estas determinaciones de las leyes sectoriales son evidentes y de inmediata y directa aplicación en el estadio de redacción y formación del plan urbanístico. El establecimiento de dichas servidumbres no implica únicamente una delimitación del derecho de propiedad en forma de limitación a los usos, sino que puede manifestarse como un condicionante para el planificador urbanístico a la hora de clasificar y calificar urbanísticamente los terrenos sometidos a dicho gravamen.

En el caso de las zonas de servidumbre de carreteras y líneas ferroviarias, las leyes no llegan a imponer una determinada categorización urbanística de los terrenos adyacentes a los sistemas generales de comunicaciones. El régimen de utilización del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre o las limitaciones de uso que derivan de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes dispuestos en la normativa estatal no exigen tampoco de manera expresa e inexorable una determinada clasificación del suelo, pero en el demanio natural lo normal es que se clasifiquen los suelos colindantes privados afectos por la servidumbre como Suelo No Urbanizable⁴⁹⁸. Y ello porque esas

espacios previstos en la legislación estatal se recogen con algunos matices también por la legislación autonómica. La anchura de la zona de protección, de la zona de servidumbre y afección así como las limitaciones dependen según el tipo de carretera, ya que tanto en la legislación del Estado como en las de las CCAA se diferencian distintos tipos de carreteras (autopistas, autovías, vías rápidas, carreteras convencionales, etc.).

Asimismo, la legislación ferroviaria, a la hora de diseñar las limitaciones a la propiedad inmueble por razones ferroviarias sigue el mismo sistema tradicional de la legislación de carreteras. Se establecen sucesivas franjas de terreno paralelas al trazado de las líneas ferroviarias que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General: zona de dominio público, zona de protección, zona de límite de edificación. En tales franjas, los usos del suelo y demás actividades tienen una serie de limitaciones y quedan sujetas al requisito de obtener previa autorización administrativa del ADIF, sin perjuicio, claro está, de recabar de cualquier otra Administración cuantas autorizaciones y licencias y, en su caso, concesiones, exija la normativa aplicable.

⁴⁹⁸ Las limitaciones de la Ley de Costas no imponen directamente la clasificación de los terrenos como no urbanizables. Como reiteradamente ha señalado el TS, *“no existe incompatibilidad entre la clasificación urbanística como suelo urbano y la calificación de dominio público marítimo-terrestre”* [SSTS de 19 de julio de 2005 (RJ 2005\9014) y de 29 de julio de 2005 (RJ 2005\6662)]. Igualmente, la STSJ de Cantabria de 23 de mayo de 2003 (JUR 2003\194781) señala que *“las limitaciones impuestas por la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre no abocan inexorablemente a entender que los terrenos afectados por la misma deban clasificarse como suelo no urbanizable, sino tan sólo a que la clasificación que se otorgue a los mismos sea respetuosa con las limitaciones de usos establecidas para los mismos, que no imponen un régimen de protección incompatible con su transformación, tal y como exige el art. 9 de la Ley 6/1998 para obtener obligatoriamente la condición de suelo no urbanizable, sino que expresamente prevén a posibilidad de realizar actuaciones que serían imposibles de acuerdo con aquélla”*. La sentencia confirmó la clasificación de suelo urbano atribuida a una marisma porque *“dicho carácter demanial no le impide la clasificación de suelo urbano industrial, que parece además el acorde con el destino de los terrenos colindantes pertenecientes a Santander, lo que tan sólo implicará que en el mismo no puedan desarrollarse los usos prohibidos en el mismo por la*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

medidas de protección responden a la imposición de un régimen general de limitaciones condicionando y, en su caso, prohibiendo ciertos usos del suelo, actividades y aprovechamientos de los recursos naturales incompatibles con la preservación y protección del dominio público. Los terrenos sometidos a servidumbres de protección de dominio público deberían acompañar la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección a los predios de dominio público al que sirven para su protección medioambiental. Al fin y al cabo, en el demanio natural al igual que la técnica de la demanialización, la sujeción a limitaciones y servidumbres constituyen técnicas ambientales, dado el enorme valor ecológico y gran fragilidad de los ríos y del espacio litoral⁴⁹⁹.

Ley de Costas, siendo así que la clasificación de un terreno como suelo urbano es obligada para el Ayuntamiento de Astillero cuando concurren los requisitos establecidos en la Ley 6/1998, sobre cuya inexistencia nada ha sido alegado por la parte actora". Cfr. en la doctrina, PARDO CASTILLA, M., «Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica», en *RDUMA*, núm. 196, 2002.

No obstante, se aprecia que de manera generalizada la normativa autonómica acoge el régimen de protección de las costas como criterio o factor determinante para excluir estos espacios del proceso de transformación urbanística. Y así, la mayoría de las leyes autonómicas sobre urbanismo utilizan el régimen de protección del litoral como criterio determinante para la clasificación de tales terrenos como suelo no urbanizable o categoría similar. Al respecto, por ejemplo, la Ley 7/2002 de Urbanismo de Andalucía establece como criterio para que los planes de ordenación urbanística clasifiquen como no urbanizables que los suelos pertenezcan al dominio público marítimo-terrestre o estén sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección de los primeros. BLASCO DÍAZ, J.L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral: la protección y ordenación de las costas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, señala que "no puede tener mejor acomodo (...) el régimen establecido en la legislación de costas con la clasificación de un suelo como no urbanizable" (pág. 260).

⁴⁹⁹ Tomando nuevamente la legislación de costas, lo cierto es que la Ley de Costas no identificaba estas técnicas de servidumbre explícitamente como dirigidas a la protección del medio ambiente o la consecución del desarrollo sostenible, sino inspiradas por la «protección del dominio público marítimo terrestre que comprende la defensa de su integridad y de los fines de uso general a que está destinado» y para «la prevención de las perjudiciales consecuencias de obras e instalaciones», términos que indican que son técnicas propias de la clásica policía demanial patrimonialista, más que figuras serviciales de la sostenibilidad. Será el Tribunal Constitucional en la STC 149/1991, en su FJ. 3 B.a, el que califique la imposición general de las servidumbres legales que establecen limitaciones sobre usos, aprovechamientos y actividades en terrenos de propiedad privada como auténticas medidas de protección medioambiental: "la sujeción con carácter general, de los terrenos colindantes con el dominio público a las servidumbres y limitaciones del dominio que regula la Ley trae razón de ser, como antes se dijo, de la propia naturaleza, característica y función social de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, lo que obliga a limitar el uso que pueda hacerse de tales terrenos colindantes al amparo, genéricamente, del título resultante del art. 149.1.23 CE. Como también hemos dicho, tratándose de terrenos que no forman parte del dominio público, esta limitación sólo puede hacerse derivar de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente". (...) "Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes a fin de preservar las características propias de la zona marítimo-terrestre". Para más detalles, léase a NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009, págs. 43-44.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La ciudad compacta no puede desconocer la existencia de estas limitaciones en la propiedad privada colindante al demanio derivadas de la legislación sectorial, que ciertamente mediatizan los usos urbanísticos posibles en ellas y en el caso del demanio natural la clasificación urbanística más adecuada. Pero nuevamente hay que insistir en que en este modelo de ciudad todos los esfuerzos se deben dirigir a actuar en el entorno más urbano de la ciudad construida, y no a la creación de nuevos entornos con la colonización de zonas periféricas donde habitualmente se sitúan estos sistemas generales, por lo que la incidencia sectorial será mínima.

3)- En tercer y último lugar, hay que indicar que en el momento de la tramitación del instrumento de ordenación urbanística, el municipio viene obligado por la legislación, tanto sectorial como urbanística, a consultar y recabar informes preceptivos de la Administraciones con competencias sectoriales que pueden resultar afectadas, como mecanismo de cooperación o coordinación interadministrativa.

En efecto, la concurrencia de intereses en el proceso de tramitación del planeamiento sobre aspectos que afectan a bienes de dominio público estatal se canaliza vía informe sectorial⁵⁰⁰. Las Administraciones estatales con competencia en materia de carreteras, costas, aguas, o puertos, de acuerdo a la normativa sectorial, deben emitir informes preceptivos en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística, y serán vinculantes cuando se pronuncien sobre asuntos de su propia competencia, de modo que se subordina la aprobación del correspondiente instrumento de ordenación a la concurrencia de ambas voluntades. En estos casos, se tratan de auténticos procesos de co-decisión, informes que se insertan dentro del procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento con carácter ineludible y decisorio⁵⁰¹. Dicho marco legal

⁵⁰⁰ ARRANZ MARINA, T., «Los informes sectoriales en materia de urbanismo», en *Práctica Urbanística*, núm. 96, 2010, págs. 70-86, indica: “*La ordenación territorial y urbanística se conforma como materia pluridisciplinar, afectando a intereses diversos, aunque sea dentro del mismo territorio al que afecta, cuya competencia de tutela está encomendada a las diferentes Administraciones públicas y a sus órganos competentes por razón de la materia; de modo que el legislador a través de la exigencia de informes sectoriales, habilita, para que en el procedimiento puedan ejercerse las competencias propias en defensa de los intereses afectados y el control de legalidad que en su caso corresponda a esas administraciones públicas. Es un medio adecuado para la defensa de interés público, conciliando los intereses locales y los supralocales que puedan resultar afectados*”.

⁵⁰¹ Sin ánimo de exhaustividad, véanse los siguientes ejemplos:

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

-La Ley 43/2003 de Montes establece la necesidad de que cuando los instrumentos de planeamiento urbanístico afecten a la calificación de terrenos forestales se requerirá informe de la Administración forestal competente y si se trata de montes catalogados o de montes protectores, dicho informe será vinculante (art. 39).

-El art. 112 de la Ley de Costas establece la participación de la Administración del Estado en la elaboración, modificación y revisión de los planes y normas de ordenación territorial o urbanística (incluidos los proyectos de delimitación de suelo urbano y estudios de detalle) mediante la emisión de informes con carácter preceptivo y vinculante, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Costas. En tal sentido, el art. 117 de la Ley de Costas dispone que en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral el órgano competente –normalmente el Ayuntamiento- deberá enviar el proyecto correspondiente a la Administración del Estado antes de su aprobación inicial, para que ésta emita en el plazo de un mes informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime conveniente, y además, antes de su aprobación definitiva, la Administración competente –normalmente la Comunidad Autónoma- deberá volver a dar traslado a la del Estado para que en el plazo de dos meses emita informe sobre su contenido, previéndose un período de consultas para llegar a un acuerdo si el informe no fuese favorable en aspectos de la competencia del Estado. De esta forma, el informe de la Administración del Estado tendrá carácter vinculante cuando las objeciones esgrimidas por el Estado frente a tales planes territoriales o urbanísticos se refieran a la protección física del demanio litoral, y a la garantía de su uso público, además de los casos en que el Estado se encuentre en ejercicio de algunas de sus competencias sectoriales que inciden sobre las costas: defensa, puertos de interés general, iluminación de costas, etc..

Concretando más, el TC en la STC 149/1991, de 4 julio, FJ. 7, sancionó la constitucionalidad tanto del art. 112.a LC como del art. 117 LC, al considerar que la exigencia de un informe previo y preceptivo es un medio razonable, para asegurar los fines de la Ley de Costas, aunque matizó el carácter vinculante del mismo: sólo adquieren este carácter si las objeciones esgrimidas por la Administración del Estado atienden a las facultades propias de la titularidad demanial (protección física y jurídica del dominio público, o preservación de las servidumbres de tránsito o acceso) o derivan de sus competencias sectoriales (defensa, iluminación de costas, puertos de interés general), por lo que la Administración autonómica o local, según los casos, habrá de modificar en concordancia los planes o normas de ordenación territorial o urbanística. Por el contrario, el informe, aunque preceptivo, no será vinculante si la Administración estatal esgrime que los planes o normas de ordenación territorial infringen las previsiones sobre servidumbre de protección o zona de influencia; en tal caso, podrá objetarlos, pero su objeción no resultará vinculante al no corresponderles el control de legalidad de las Administraciones autónomas, sin perjuicio de que pueda recurrir dichos instrumentos de ordenación ante los Tribunales competentes. En consecuencia, estima el Tribunal que sólo será indispensable abrir el período de consultas para llegar al acuerdo cuando el informe negativo verse sobre materias que se incardinan en la competencia estatal a juicio de la CCAA. En esta línea, el art. 205 del Reglamento de Costas en la redacción dada por el art. 33 del RD 1122/1992, de 18 de septiembre, precisa que los informes estatales se limitarán a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias, y que serán vinculantes cuando propongan «objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración del Estado».

-Con relación a las carreteras estatales, el art. 16 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, establece el régimen de coordinación con la planificación urbanística. Cuando se decida la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el Ayuntamiento antes de la aprobación inicial deberá enviar el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento para que emita, en el plazo de tres meses, su informe que será vinculante en lo que se refiere a las posibles afecciones a la Red de Carreteras del Estado. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe por el Departamento, se entenderá su conformidad con el proyecto de plan urbanístico. Se sancionará con la nulidad de pleno derecho la aprobación de los citados instrumentos sin pedir este informe o cuando se aprueben afectando al dominio o al servicio público de titularidad estatal.

-En ferrocarriles, según el art. 7.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, cuando se acuerde la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a líneas ferroviarias, a tramos de las mismas, a otros elementos de la infraestructura ferroviaria o a las zonas de servicio ferroviario, el órgano urbanístico competente para su aprobación inicial, antes de proceder a la misma, debe remitir el proyecto al Ministerio de Fomento al objeto de que, con carácter

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de informes sectoriales debe completarse con los informes sectoriales exigidos a su vez por la legislación urbanística. Concretamente, el art. 22.3 TRLSR 2015 (antes art.15.3 del TRLS 2008)⁵⁰² obliga a solicitar informes en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuación de urbanización: informes sectoriales relativos a los recursos hídricos y a la protección del dominio público hidráulico, al deslinde y protección del dominio público marítimo-terrestre o a las carreteras y demás infraestructuras estatales (puertos, aeropuertos, ferrocarriles...)⁵⁰³.

En sentido inverso, las Administraciones urbanísticas también participan en el planeamiento sectorial que les afecta mediante la técnica del informe. Se trata de que aquella planificación sectorial tenga presentes los criterios de ordenación del territorio y urbanísticos definidos por los planes de ordenación urbana, a fin de reforzar la coherencia entre las diferentes perspectivas, tal y como exige el art. 103.1 de la CE

preceptivo emita en el plazo de dos meses el informe que será vinculante en lo relativo a las materias de su competencia.

-Para las infraestructuras hidráulicas, el art. 128.3 TRLA establece un trámite preceptivo de informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente en los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística cuando afectan directamente a los terrenos dispuestos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general previstas en los Planes Hidráulicos. Este informe versará exclusivamente sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico.

-La Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, en el apartado cuarto también plantea de forma general la obligación de emitir informe vinculante estatal para la aprobación de planes territoriales y urbanísticos cuya ordenación afecten al ejercicio de las competencias estatales. Si fracasa el procedimiento para hacer posible el consenso entre Administraciones, la Ley 13/2003 impone la prevalencia de los planes y proyectos de obras públicas competencia del Estado sobre los planes urbanísticos y de ordenación territorial en todos los aspectos a los que alcanzan las competencias estatales exclusivas, de forma que los planes aprobados por las CCAA y Corporaciones locales deberán acomodarse a las previsiones del proyecto estatal.

⁵⁰² Este artículo 15 del TRLS 2008 es ampliamente comentado por DE TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZALEZ PEREZ (Dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo, vol. I, Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thompson-Civitas, Navarra, 2007, págs. 415-771 y por ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, A., en GUTIÉRREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dirs.) en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 490-528.

⁵⁰³ Dichos informes serán «determinantes» para el contenido de la memoria ambiental que sólo motivadamente podrá disentir del informe. Al admitir el art. 22.3 TRLSR 2015 que el órgano decisorio puede disentir de las indicaciones del informe y calificarlo literalmente como determinante en lugar de vinculante, se debate en la doctrina si podría conducir a una reducción de la vinculatoriedad de los informes sectoriales en el ámbito urbanístico. De esta forma, se plantea la duda de cuál de las dos normas resulta de aplicación, si el art. 7.2 de la Ley del Sector Ferroviario que otorga alcance vinculante al dictamen del Ministerio de Fomento o el 22.3 del TRLSR 2015 que lo califica de determinante y permite disentir del mismo motivadamente. No es difícil aventurar que para la Administración ferroviaria primará el art. 7.2 por su carácter de ley especial, mientras que para la urbanística lo hará el art. 15.3 por ser *lex posterior*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

(principio de coordinación)⁵⁰⁴. Hay diferentes ejemplos de leyes sectoriales en los cuales el mecanismo de coordinación administrativa consiste en la evacuación de un informe urbanístico municipal, que será preceptivo⁵⁰⁵, pero no vinculante, esto es, sin vaciar de contenido las competencias exclusivas del Estado en la materia⁵⁰⁶.

⁵⁰⁴ FERNANDEZ ACEVEDO, R., «Ferrocarriles, urbanismo y medio ambiente», op. cit., pág. 374.

⁵⁰⁵ Ello sin perjuicio de lo que dispone el art. 58.2 LBRL en su párrafo 2º que impone a las «Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación», el deber de que en todo caso otorguen «a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados». Por su parte, el párrafo 3º remite a lo que disponga la legislación sectorial en lo que respecta a la participación de los Ayuntamientos en la formulación de los planes generales de obras públicas que les afecten. Dicha participación no sólo ha de tener lugar cuando de planificar obras e infraestructuras se trata, sino también en la determinación de los usos y la adopción de resoluciones por la Administración estatal o por la autonómica en materia de concesiones y autorizaciones demaniales de su competencia. En esos casos, es requisito indispensable para su aprobación, a tenor del mencionado párrafo 3º, «el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público», informe cuyo régimen jurídico es el previsto con carácter común en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y ahora en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde de acuerdo a los respectivos arts. 83.1 y 80.1 la regla general es que los informes sean facultativos y no vinculantes.

⁵⁰⁶ -En materia de carreteras, la coordinación va a ser necesaria cuando, durante la vigencia de los planes urbanísticos, surja la necesidad de construir carreteras no incluidas en estos instrumentos. En estos casos, la Ley estatal de carreteras propone un mecanismo de consulta que permite una decisión consensuada pero que, caso de no llegarse a acuerdo, llevará la prevalencia de la competencia en materia de carreteras frente a la urbanística. Es el art. 10.1 de la Ley 37/2015 el que prevé que si el Estado proyecta construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento, el Ministerio de Fomento debe remitir el estudio informativo correspondiente a las CCAA y corporaciones locales afectadas a fin de que lo examinen durante un mes y emitan informe en el plazo de un mes más. Si no se emitiera informe, se entenderá su conformidad con la propuesta, y en caso de emitirlo disconforme, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación.

-Es el mismo mecanismo de cooperación articulado cuando se trata del establecimiento o modificación de una línea ferroviaria o de un tramo de la misma, o de otros elementos que deban formar parte de la red de Interés General (tales como estaciones u otros edificios o instalaciones de atención al viajero, terminales de carga, pasos a nivel, etc.). El Ministerio de Fomento instrumenta la planificación a través del denominado estudio informativo que la Ley del Sector Ferroviario y su Reglamento regulan con cierto detalle. De este modo, se encaja adecuadamente la nueva obra viaria o ferroviaria exigida por el interés general en la ordenación territorial previa que no la contemplaba. La modificación de la ordenación evita distorsiones que la ejecución de la obra pudiera causar en el marco de un planeamiento que no pudo tenerla en cuenta ni analizar y encauzar su incidencia y efectos en el conjunto territorial y urbano.

-El apartado segundo de la DA 2ª de la Ley 13/2003 impone a la Administración General del Estado el deber de colaborar no sólo con las Administraciones autonómicas, sino también con las locales a fin de cohesionar la planificación de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística. Ahora bien, en la hipótesis de que el ejercicio real de estas técnicas de colaboración o cooperación no de resultados satisfactorios, la citada DA 2ª de la Ley 13/2003 otorga a los planes de competencia del Estado un carácter prevalente sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial y urbanística, si bien únicamente a lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas. Con el fin de asegurar en todo caso la coherencia del sistema, aquel carácter prevalente trae como consecuencia la imposición a las CCAA y a las corporaciones locales del deber de incorporar a sus respectivos instrumentos de ordenación las modificaciones imprescindibles para acomodarlos a los planes estatales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

De un somero análisis de las leyes sectoriales, se puede inferir que la vía del informe hace prevalecer la política sectorial sobre la política urbanística que resulta de este modo vinculada, dado que el informe resulta vinculante cuando emana de la Administración del Estado, y no vinculante, cuando es emitida por la Administración urbanística⁵⁰⁷. Sirve para ejemplificarlo lo que ocurre con la planificación y construcción de las obras públicas de interés general. El informe resultará vinculante cuando emana de la Administración titular del bien público y condiciona la decisión del órgano competente encargado de aprobar el acto o plan, y resultará no vinculante cuando es emitido por la Administración urbanística en su participación en la planificación sectorial sobre la compatibilidad de los proyectos de obras públicas de interés general con el planeamiento urbanístico. En caso de desacuerdo, prevalecerá la decisión estatal y el planeamiento urbanístico debe acomodar su contenido a las determinaciones del proyecto. De lo que cabe afirmar el carácter prevalente de los planes y proyectos de obras de competencia exclusiva del Estado frente a los planes urbanísticos.

En general, tomando como base la distinción constitucional del dominio público entre aquellos bienes singularmente afectados a un uso o servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública (infraestructuras del dominio artificial) y aquellos otros que se declaran no susceptibles de apropiación privada teniendo en cuenta sus características naturales unitarias (bienes del dominio natural), el planeamiento urbanístico tiene por objeto respecto a los primeros mantener su afección al destino público y para los bienes públicos que tienen carácter natural o valores dignos de protección proveer una mayor defensa y mejora de sus valores. Del objetivo de su máxima protección se deriva la prevalencia reconocida a

-Para finalizar, la Ley de Costas prevé que por parte de la Administración del Estado pueden aprobarse normas para la protección de determinados tramos de costas (art. 22.1). Para la aprobación de tales normas se contempla la emisión de informes por las CCAA y los municipios afectados que, en caso de ser negativos y provocar diferencias sustanciales entre el contenido de las normas proyectadas y las objeciones formuladas por las CCAA y los Ayuntamientos, en ese caso se abrirá también un periodo de consultas entre las tres Administraciones para la resolución de común acuerdo de las mismas. En defecto de acuerdo entre las tres Administraciones interesadas, las normas no podrán ser aprobadas. Lo cual constituye, dicho de paso, un caso único en el que no prevalece la voluntad estatal o sectorial.

⁵⁰⁷ AGOUES MENDIZABAL, C., en «Urbanismo y bienes públicos», op. cit., pág. 478.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

la legislación y planificación sectorial de los bienes públicos que deberá ser respetada por el planificador municipal, con la contemplación de determinados aspectos.

Así, la legislación sectorial reguladora de los distintos bienes públicos (carreteras, costas, aguas, ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, conservación de la naturaleza, montes, patrimonio histórico, etc.) establece determinaciones sobre los terrenos ocupados por el bien de dominio público, así como determinaciones que se extienden a los terrenos colindantes del demanio mediante la imposición de distintas servidumbres legales. Al momento de elaborar y redactar el municipio su planeamiento urbanístico, deberá tener en cuenta los bienes públicos e infraestructuras existentes y proyectadas, lo que a la vista de su carácter demanial y las servidumbres previstas, le obligará a contemplar las calificaciones y clasificaciones adecuadas. En este sentido, el plan debería blindar la clasificación de suelo protegido del lugar donde se sitúan los bienes de dominio público especiales (y en el caso del demanio natural también del suelo colindante sujeto a servidumbres). Respecto a su calificación, dichos espacios tendrán forzosamente el carácter de sistema general, remitiendo su ordenación a planes especiales. Por último, la Administración sectorial puede, a través de los informes sectoriales negativos emitidos en el proceso de tramitación del plan, impedir las actuaciones urbanísticas que afecten a tales bienes.

En cualquier caso, cabe afirmar que dichos bienes públicos especiales tienen una dimensión territorial supramunicipal, y, en una ciudad compacta, por mucho que ocupen un espacio valioso para usos urbanísticos, el planeamiento debe preservar su valor, sin perjuicio de fomentar su puesta en valor con nuevas funcionalidades compatibles con su naturaleza y legalidad. Al fin y al cabo, la legislación sectorial los regula como sistemas generales que hay que proteger en tanto recursos funcionales y ambientales del territorio, y no a modo de recursos de ordenación urbana. Para las dotaciones urbanísticas locales son otros los condicionantes de la regulación legal que hay que observar: los estándares urbanísticos y las normas de aplicación directa⁵⁰⁸.

⁵⁰⁸ Gran parte de la doctrina considera que las disposiciones legales reguladoras de las propiedades administrativas especiales recién repasadas se tipifican también como normas legales de aplicación directa. Por ejemplo, SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. Ed. Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 7ª ed., Madrid, 2008, pág. 539) o FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D. en *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant Lo Blanch, 2ª ed., Valencia 2015, pág. 125), quien considera

3.2. Límites cuantitativos: los estándares urbanísticos dotacionales legales

El capítulo dedicado a las determinaciones sustantivas en la regulación de los usos del suelo finalizaba diciendo que el planeamiento territorial y urbanístico deben contemplar las dotaciones urbanísticas en su triple condición de recurso funcional – entendido como dotación urbana para el uso y servicio público-; recurso ambiental y patrimonial (pensando en las zonas verdes y espacios libres públicos, y las construcciones con caracteres culturales e históricas) y recurso de ordenación. Y como se acaba de ver, cuando el planeamiento debe clasificar y calificar los usos del suelo, tiene que tener en consideración especial el carácter demanial de determinados bienes y la legislación sectorial de aplicación que establece una serie de condicionantes dirigidos a su defensa y mantenimiento; en el caso de las infraestructuras por su condición principal de recursos funcionales y en el caso de los bienes demaniales naturales en su condición principal de recursos ambientales. Estos inmuebles de ámbito territorial supramunicipal en principio no sirven como recursos públicos destinados a organizar un modelo de ciudad compacta, independientemente de que el planeamiento de ordenación general deba contemplarlos para su preservación.

Por ello, es preciso bajar primero la escala territorial para poner los pies en el entorno urbano, y segundo, examinar las dotaciones urbanísticas futuras pendientes de generar en cuanto potenciales recursos de ordenación de cara a favorecer la ciudad compacta. El meollo de la cuestión consistirá en determinar a la luz de la normativa los caracteres que deben reunir las dotaciones urbanísticas a ejecutar e implantar con objeto de hacer efectivo dicho modelo de ciudad.

Las Administraciones central y autonómica, en función de sus atribuciones -el Estado en materia de suelo y cuando concurren intereses sectoriales (en especial, en relación con propiedades demaniales especiales) y las Comunidades Autónomas en las materias descentralizadas de ordenación del territorio y urbanismo-, fijan

que dentro de las normas de aplicación directa se encuentran las limitaciones para el planeamiento urbanístico y los usos del suelo contenidas en la legislación sectorial del Estado, especialmente la relativa a los diversos bienes de dominio público -en materia de aguas, ferrocarriles, vías pecuarias, costas, puertos del Estado, montes, etc.-.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

determinaciones legales a través de las cuales persiguen crear una ordenación de ciudad que garantice un nivel mínimo de calidad de sus dotaciones y servicios. En el siguiente paso, los Ayuntamientos son las administraciones más próximas al ciudadano, y en el desarrollo de los planes generales de ordenación urbana tienen como atribuciones, entre otras, establecer plazas, viales y espacios libres para parques y jardines o señalar el emplazamiento de los centros y servicios de interés público y social, señalando su carácter público o privado, sin olvidar que la Ley de Bases de Régimen Local fija unas obligaciones municipales en materia de servicios y dotaciones públicas. Pero de entrada, la entidad local deberá respetar las dotaciones obligatorias fijadas antes desde la normativa estatal y ahora desde la normativa autonómica. Estas normativas orientan la planificación urbanística municipal, condicionando el diseño urbano que puede proponer el planeamiento general o de desarrollo en términos de calidad.

Para ello, en primer lugar, la legislación urbanística establece en forma de estándares urbanísticos unos límites mínimos cuantificables y, por tanto, objetivos, que deben observarse en los planes de ordenación cuando realicen las reservas dotacionales. A modo de ilustración, la legislación urbanística suele establecer un estándar mínimo de zonas verdes para los nuevos desarrollos, y es el plan de ordenación del ámbito el que buscará el mejor emplazamiento para los parques, e incluso, aumentará su superficie por encima del mínimo obligatorio si lo considera conveniente. En segundo lugar, la misma normativa autonómica puede regular para el planificador unos principios, criterios o directrices sobre el modo de configurar las dotaciones urbanísticas, y como quiera que las leyes preconizan el medio ambiente urbano sostenible como objetivo de la ordenación urbanística y la ciudad compacta constituye el arquetipo actual de la ciudad sostenible, estas reglas o principios de actuación deben orientar a las dotaciones urbanísticas a que no sean sólo elementos estéticos y de recreo sino verdaderos elementos instrumentales al servicio de la ciudad compacta. Para el final, quedaría por analizar si estos principios cualitativos pueden integrarse dentro de la categoría de normas de aplicación directa.

A modo de introducción, cabe señalar el Decreto Vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos, que en su art. 1 define al «estándar urbanístico» como «la determinación legal o reglamentaria que, referida a las dotaciones, equipamientos,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

límites de edificabilidad, edificabilidad protegida o alojamientos dotacionales, resulta vinculante e irreductible para el planeamiento urbanístico. El estándar legal una vez fijado en el plan no podrá ser objeto de minoración alguna salvo su traslado o compensación en los términos previstos en la legislación urbanística», y en el Preámbulo justifica lo siguiente: con el objeto de garantizar modelos urbanos armónicos, equilibrados y sostenibles se imponen los oportunos estándares urbanísticos en suelo tanto urbano como urbanizable, para garantizar la calidad y suficiencia de las diversas dotaciones y equipamientos que precisa una vida ciudadana de calidad. En idénticos términos, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana queda definido en el Anexo IV: «1.1 Los estándares urbanísticos son determinaciones normativas que se establecen con la finalidad de garantizar unos mínimos de calidad urbana de las actuaciones urbanísticas. 1.2 La regulación de estándares urbanísticos tiene carácter de mínimos en cuanto a las superficies de dotaciones públicas y de máximos en cuanto a la edificabilidad lucrativa privada, de modo que los planes podrán establecer mayores exigencias o restricciones».

Así pues, los estándares urbanísticos estrictamente dotacionales⁵⁰⁹ constituyen mandatos normativos que la ley realiza a los órganos encargados de elaborar y aprobar los planes de urbanismo⁵¹⁰, a modo de previsiones sustantivas y materiales que prevén obligatoriamente unas superficies –bien en metros cuadrados bien en un porcentaje de suelo calculado en relación al ámbito- para los diferentes destinos dotacionales previstos, plasmadas en la ley como mínimos determinantes de la calidad del medio ambiente urbano que los planes tienen que respetar e incluir⁵¹¹. La legislación

⁵⁰⁹ Ver nota a pie de página nº 394.

⁵¹⁰ SSTs de 10 de julio de 1991 (RJ 1991\5748) y 15 de abril de 1992 (RJ 1992\4050).

⁵¹¹ Los estándares tratan de “asegurar ab initio un mínimo inderogable de calidad de vida en el espacio urbano” en una ya clásica afirmación de FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (*Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella-El Consultor, 21ª ed., Madrid, 2008, pág. 49).

Aunque ahora se relacionan con la calidad del medio ambiente urbano, tal y como explica GÓMEZ-FERRER MORANT, R., «En torno a los estándares urbanísticos» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 4, 1975, págs. 59-82, el nacimiento de los estándares urbanísticos se debió a razones sanitarias. La fijación de criterios de fondo que constituyesen un mínimo de mínimo de obligatoria observancia –estándares- para llevar a cabo los planes de ensanche y reforma interior se debió a razones sanitarias en el primer tercio del siglo XX (secuela correlativa del crecimiento de las ciudades, el surgimiento de los suburbios y la carencia de condiciones sanitarias adecuadas). Aparte de los preceptos técnico-sanitarios que cada Ayuntamiento incorporaba en sus Ordenanzas Municipales, la Real Orden de 9 de agosto de 1923 por la que se regulan “*las condiciones higiénicas de las viviendas y*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbanística de las Comunidades Autónomas determina el nivel normativo mínimo de calidad urbana de los planes urbanísticos regulando el mínimo exigible de porcentajes y umbrales en espacios libres, infraestructuras y dotaciones públicas; y partiendo de ahí, son los propios instrumentos de planificación urbanística los que concretan las necesidades de equipamientos, infraestructuras y dotaciones de la población, cuyos soportes físicos deberán ser adquiridos a través de la gestión urbanística. En tal sentido, los estándares constituyen un límite importante a la libre configuración de la ciudad: “*Son parámetros que restringen la esfera en la que puede moverse el planificador a la hora de establecer determinadas previsiones de uso que se consideran de especial relevancia para lograr una adecuada calidad de vida en el entorno urbano*” tales como zonas verdes, espacios libre, equipamientos comunitarios y aparcamientos⁵¹².

En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L., los estándares urbanísticos se definen como “*una técnica de reducción de la discrecionalidad propia de la potestad de planeamiento a través de la fijación de una reglas de fondo de carácter mínimo o máximo, que actúan como verdaderos límites legales a aquellas potestad y, por tanto, de las respectivas competencias asignadas a los distintos órganos, su incumplimiento implica de suyo una manifiesta infracción de una norma con rango formal de Ley*”⁵¹³. Por lo tanto, los estándares son una técnica legal de restricción de la discrecionalidad característica de la potestad de planeamiento y permiten un control de legalidad sobre el Plan⁵¹⁴.

Los estándares urbanísticos han evolucionado considerablemente desde la Ley de 1956, que únicamente establecía un estándar consistente en destinar el 10% de la

condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones” es el precedente inmediato de la posterior regulación establecida en el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924 que fija los primeros estándares urbanísticos a modo de prescripciones técnico-sanitarias.

⁵¹² DESDENTADO DAROCA, E., «Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico» en MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R.B. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 295 y ss.

⁵¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 220.

⁵¹⁴ Vid. SSTS de 22 de octubre de 1984 (RJ 1984\5724), 8 (RJ 1986\7647) y 13 de octubre de 1986 (RJ 1986\6423), 15 de marzo de 1988 (RJ 1988\2230) y 4 de mayo de 1990 (RJ 1990\3800).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

superficie a parques y jardines públicos, hasta llegar a la variedad de estándares dispuestos por el TRLS de 1976 y el RPU de 1978 –su anexo se considera el cénit en la fijación de estándares-. La jurisprudencia también acogió con agrado el sistema de estándares porque le permitía fiscalizar el ajuste de un Plan a la legalidad con elementos reglados⁵¹⁵. Tras la STC 61/1997 que declaró inconstitucionales los artículos referidos a los estándares del TRLS de 1992, los estándares urbanísticos hay que buscarlos en la legislación autonómica y supletoriamente queda en vigor el TRLS 1976 y el RPU de 1978. Tanto en la legislación estatal como en las autonómicas se establecen los estándares en función de la clase de suelo –urbano o urbanizable-, de su uso –terciario o residencial, y en este último caso considerando el volumen previsto de población–, el instrumento de planeamiento –Plan General o plan de desarrollo que completa la ordenación⁵¹⁶- y la titularidad pública o privada. Asimismo, todas ellas exigen de una forma u otra la obligación de mantener la proporción alcanzada entre las dotaciones y el aprovechamiento urbanístico previsto en caso de modificación de planeamiento.

A su favor, los estándares urbanísticos facilitan una uniformidad en el contenido máximo del derecho de propiedad, como garantía de un modelo armónico y sostenible⁵¹⁷. Ciertamente han tenido y tienen un papel innegable en el nivel de calidad

⁵¹⁵ GÓMEZ-FERRER MORANT, R. se presentó como uno de los grandes defensores de limitar la discrecionalidad de la Administración estableciendo una regulación de fondo en forma de estándares urbanísticos. En GÓMEZ-FERRER MORANT, R: «En torno a los estándares urbanísticos», op.cit., defendía que desde las legislaciones de suelo, la fijación de estándares urbanísticos fuese la más completa posible, con objeto de: “-limitar la discrecionalidad de la Administración tanto de los supuestos de inexistencia de Plan como en la formación de los Planes; -aumentar la capacidad de resistencia de la propia Administración frente a la presión de los intereses privados contrapuestos; -potenciar el control judicial de la legalidad de los Planes, y, en general, de la actuación administrativa en los supuestos de falta de Plan”.

⁵¹⁶ Las reservas de suelo para dotaciones determinadas en los planes parciales para los suelos urbanizables y en los planes especiales de reforma interior para suelos urbanos no consolidados en operaciones de reforma interior serán pormenorizadas y complementarias de las generales previstas en los planes generales. Es decir, con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos, a escala propia de cada sector, se tendrán que cumplir determinadas reservas de terreno para parques y jardines públicos que se acumularán a las dotaciones previstas en el Plan General.

⁵¹⁷ GONZALEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 391, concluye: “Ésta es, por tanto, la finalidad del estándar urbanístico: actuar como cortapisas a la libertad del planificador mediante la imposición de unos mínimos o unos máximos referidos a equipamientos, espacios libres, aparcamientos, densidad, edificabilidad, etc... tendentes a homogeneizar los derechos de los propietarios y a garantizar una adecuada calidad de vida de los ciudadanos. Con esto último se pretende, en definitiva, racionalizar el urbanismo en términos de sostenibilidad”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ambiental de la ordenación urbana. Su aplicación práctica ha permitido tener una referencia común y uniforme que luego el planificador puede completar discrecionalmente. En su contra, se trata de parámetros comunes para todas las ciudades de la Comunidad Autónoma que cuantifican las necesidades humanas de forma general y un tanto abstracta. En este sentido, MORENO LÓPEZ, a la par que ponía especial énfasis en requerir que las dotaciones han de ser establecidas de forma proporcional a las necesidades y las características de la ciudad e invocaba la necesidad como presupuesto de legitimidad y de legalidad de todo equipamiento, se mostraba crítico con las prescripciones que el ordenamiento jurídico urbanístico impone al planeamiento urbanístico en forma de estándares legales, pues “*choca frontalmente con el espíritu urbano de cada ciudad*”⁵¹⁸, por lo que apostaba por un sistema de base municipal y de determinación *ad hoc* de los estándares en función de las exigencias de cada planeamiento⁵¹⁹.

El carácter general y abstracto de los estándares legales, basados particularmente en la proporcionalidad entre la edificabilidad y las dotaciones públicas, puede ocasionar problemas dependiendo del modelo de crecimiento urbano por el que se opta⁵²⁰. Así ocurre en el modelo de ciudad dispersa con sectores de muy baja densidad, en los que suele darse un exceso de dotaciones; mientras que en modelos de ciudad compacta con sectores de elevada edificabilidad, el cumplimiento de los estándares obliga a destinar superficies importantes para dotaciones, en algunos casos ocupando nuevos suelos, lo que rompe la compacidad perseguida. El modelo de desarrollo urbano dependerá de la

⁵¹⁸ MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*, op. cit., pág. 247, precisa: “*De la misma forma que la ordenación urbana, que los instrumentos de planeamiento procuran a cada ciudad una neta diferenciación originada por la radical especificidad de cada espacio urbano, se hace preciso imponer que cada ciudad posea la ordenación cuantitativa y cualitativa de sus espacios públicos*”.

⁵¹⁹ Ibid., pág. 156: “*La necesidad de la discrecionalidad viene marcada por la propia esencia urbanística que hace que la adaptación a las necesidades que marca la ordenación urbana se vea aderezada por la posibilidad de adaptarse a cada caso concreto con la flexibilidad propia.*”

⁵²⁰ PUCHALT RUIZ, M., «Notas de jurisprudencia y doctrina legal sobre zonas verdes y espacios libres», op. cit., opina al respecto: “*Siempre me ha parecido una opción simplista y menor de edad el hecho de cuantificar estos espacios, junto a la impersonalidad de establecer proporciones dotacionales de tantos metros cuadrados en función de habitantes previstos en el plan, ya que supone constreñir el concepto de la forma en la ordenación urbanística del territorio puesto que los estándares dotacionales condicionan la ordenación del espacio por la dificultad de colocarlos en el ámbito a ordenar; y porque se colocan subordinados a la edificación y no sobre criterios puramente urbanísticos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

aplicación de los estándares urbanísticos, pero los propuestos por las normativas autonómicas no siempre mejoran la calidad de vida -pudiendo producirse supuestos de excesos y sobredimensionamientos⁵²¹-, y, convertidos en fines en sí mismos, pueden llegar a perjudicar el diseño racional de algunos modelos de desarrollo concretos que no permiten una materialización razonable de los estándares, observación plenamente aplicable para el caso de las ciudades compactas inmersos en procesos de reforma interior. No hay duda de que los planes de ordenación urbana han de dar prevalencia a la calidad y funcionalidad de los espacios y edificios públicos sobre su tamaño y cantidad.

Llegados a este punto, a la luz de un estudio de la regulación autonómica vigente en materia de los estándares de dotaciones urbanísticas⁵²², se pueden deducir dos tendencias modernas que quiebran de alguna manera la concepción tradicional de «a mayor exigencia de estándares, mayor calidad de vida»:

- 1-La reducción paulatina en la normativa de los porcentajes o módulos de reservas obligatorias o mínimas de dotaciones.
- 2-El planteamiento de excepciones que conllevan la eliminación o reducción de los porcentajes o módulos de reservas obligatorias o mínimas de dotaciones en determinadas situaciones y actuaciones.

En relación con la primera tendencia relativa a la reducción de las reservas obligatorias de dotaciones, basta citar con mención especial el ejemplo de la evolución normativa de Navarra⁵²³. El art. 53 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de

⁵²¹ Así, en la STS de 28 de marzo de 1990 (RJ 2265\1990), se observó que existía un superávit de centros escolares, siendo las existentes superiores a las previsiones de futuro, por lo que al disminuir las necesidades de población en relación con las dotaciones escolares, ningún sentido tenía mantener un nivel de exigencia de dotaciones superior al necesario.

⁵²² En ocasiones, atendiendo a las circunstancias urbanísticas del municipio, la normativa autonómica ha habilitado a la propia Administración autonómica, a petición del municipio, para excepcionar a través de autorizaciones la aplicación de determinados estándares reglados, aunque más bien se trataban de estándares de edificabilidad urbanística o de viviendas de protección pública en los que se admitía el cumplimiento del estándar global para todo el municipio si no se cumple en algún ámbito de planeamiento; es decir, aquellos estándares que no se refieren en sentido estricto a las dotaciones urbanísticas.

⁵²³ Sin olvidar que también recientemente en la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, se reducen estándares dotacionales y se elimina la obligación anterior de que la reserva dotacional correspondiente a zonas verdes nunca sea menor del

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Ordenación del Territorio y Urbanismo, que regula las determinaciones sobre espacios dotacionales y de servicios, fue objeto de reforma por la Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda que intentaba dar una respuesta a la crisis del sector inmobiliario con un ajuste de las reservas obligatorias sobre espacios dotacionales y de servicios en el sentido de reducir los parámetros hasta entonces vigentes, al llegar Navarra a la conclusión que estaban sobredimensionados en relación al resto de Comunidades Autónomas y que ello no iba a mermar en modo alguno la calidad de vida de los ciudadanos, combinando más sosteniblemente la calidad ofrecida por los espacios urbanos⁵²⁴.

Dando un paso más, la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, vuelve a rebajar las reservas mínimas exigidas del artículo 53 de la Ley Foral 35/2002, esta vez para favorecer las actuaciones de renovación urbana en suelo

10% de la superficie neta de la actuación, considerando suficiente la reserva resultante de aplicar el establecido estándar mínimo proporcional a la edificabilidad (art. 74).

⁵²⁴ Esta reforma legal es analizada por RAMIREZ SÁNCHEZ, J.M^a. «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», en *RDUMA*, núm. 256, marzo 2010, págs. 11-37, quien aplaude sobre todo, por su contribución a la sostenibilidad futura de la ciudad, la Disposición transitoria primera cuyo objeto es “*adaptar la edificabilidad del sector a las necesidades del mercado, sin tener que aplicar los estándares que establece el nuevo artículo 53*”, permitiendo que en sectores o unidades de ejecución, con planeamiento de desarrollo ya aprobado -según la Exposición de Motivos, *sectores ya urbanizados-*, y en los que ya se han establecido las cesiones correspondientes y no resulta posible jurídicamente cambiar el reparto de cargas a asumir por los propietarios del suelo, se adapte la edificabilidad del ámbito a la nueva realidad socioeconómica, es decir, se incremente esa edificabilidad, con unos límites determinados, sin por ello alterar radicalmente la maqueta, o lo que es lo mismo, sin empeorar las condiciones de habitabilidad del mismo.

El autor critica el modelo pasado de desarrollos residenciales con densidades medias de menos de 40 viviendas/hectárea, o con predominio de la vivienda unifamiliar sobre la colectiva como elemento principal por su insostenibilidad para el territorio. “*Al reconocer la posibilidad de dar mayor densidad a unos determinados sectores se está reconociendo implícitamente que podemos, con calidad de vida similar, hacer la ciudad más sostenible por que anteriormente quizás se fomentó un urbanísimo de «nuevo rico», una ciudad que despilfarraba recursos en el convencimiento de que ese era el mejor modelo y el que nos hacía vivir mejor: lejos del centro degradado y ruidoso; dependiendo siempre, y todos, del automóvil privado como prolongación de la vivienda; en viviendas con gran consumo de agua y suelo; entre iguales y separados de los desiguales, sin edificios altos, sin comercios, con pocos vecinos, privatizando el ocio, etcétera. Volver a la ciudad de siempre, en lo que también caben barrios o manzanas de vivienda unifamiliar —colonias— pero dentro o como prolongación de una trama urbana, al barrio, a los vecinos, al saludo y a comprar el pan en la tienda de la esquina, a ir andando a muchos sitios, eso sí, con un parque verde y público y un cine o un teatro en la manzana siguiente, puede, y debe ser el nuevo paradigma urbano, pero para ello hace falta un ciudad compleja, diversa y densa, pues sin vecinos suficientes no hay tiendas, ni los parques son seguros ni tiene sentido poner dotaciones*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbano⁵²⁵. En concreto, se suprime alguno de los límites mínimos, como la reserva del 4% para equipamiento polivalente que ahora se deja a lo que fije justificadamente el planeamiento. Así también se rebajan estándares mínimos de plazas de aparcamiento en espacios de uso público y usos comerciales y terciarios desde una perspectiva de favorecer la movilidad y el transporte público, aunque se exija en contrapartida tres plazas por vivienda en sectores de edificación unifamiliar (apartado 4). Asimismo se añade que «las parcelas que se destinen a aparcamiento en superficie o la superficie edificable destinada a aparcamiento dentro de las edificaciones no generarán reservas de dotaciones públicas». Ciertas determinaciones se siguen refiriendo tanto al suelo urbano no consolidado como al suelo urbanizable, en cambio otras se limitan ahora al suelo urbanizable (por ejemplo, la letra b) del apartado 3). Por último, se modifica el apartado 7 para introducir las actuaciones de dotación y de renovación o reforma de la urbanización en suelo urbano para las cuales las determinaciones de este artículo tienen el carácter general y de referencia obligatoria, pero sólo referencia porque su ajuste final se deja a los instrumentos de planeamiento que pueden ajustarlas al ámbito de actuación, de forma razonada y ponderada, en atención a las necesidades colectivas que se detecten y respondiendo en todo caso a criterios de calidad urbana funcional del mismo, por lo que se aleja de automatismos numéricos. En última instancia, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, «el nuevo modelo de urbanismo sostenible y ciudad compacta al que se aspira requiere de una ocupación más racional del territorio, favoreciendo las operaciones urbanísticas de renovación o regeneración urbana frente a las de ensanche y pretendiendo optimizar el suelo urbano ya construido. Para ello, esta ley foral apuesta por introducir instrumentos y medidas que favorezcan esas actuaciones en suelo urbanizado frente a la casi exclusiva alternativa anterior de la expansión de la ciudad en base a nuevas y caras infraestructuras y segmentación de usos que definían un modelo difuso y consumidor de recursos».

⁵²⁵ Desde dicha perspectiva, RAMIREZ SÁNCHEZ vuelve a analizar esta reforma legal en los artículos «Novedades en el modelo de planeamiento urbanístico y de participación de la ciudadanía en la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, septiembre-diciembre 2015, págs. 67-90, y «Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra» en *RDUMA*, núm. 304, marzo 2016, págs. 59-85.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Con el mismo fundamento de promover actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y en íntima conexión con la segunda tendencia proclamada, la normativa autonómica puede plantear a los Ayuntamientos la posibilidad de poder reducir o eliminar módulos mínimos de reserva, sobre todo tratándose de ámbitos sujetos a actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas para incentivar operaciones de microcirugía urbana⁵²⁶. La aplicación de los estándares urbanísticos puede posibilitar o bien imposibilitar en ocasiones, la cohesión urbana y calidad de vida cuando se rehabilita, se regenera o se renueva la trama urbana existente, dado que las opciones materiales de ordenación, pueden ser de contenido imposible ante la colmatación de la trama urbana, desincentivando por ello, cualquier intento por proceder a su reforma interior⁵²⁷. En otros casos, se suele tener en cuenta el tamaño del municipio, estableciendo unas previsiones menos exigentes para los planes de municipios pequeños de población igual o inferior a determinados habitantes. Así, en Cataluña, en atención a las peculiaridades de los municipios con menos de 3.000 habitantes y de escasa complejidad urbanística que sólo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable, la Ley establece que puedan fijar la superficie que destinarán a espacios libres, sin sujeción a un mínimo legalmente establecido⁵²⁸.

⁵²⁶ Por ejemplo, el Anexo IV de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana determina: «4.7 Los estándares dotacionales definidos en los apartados anteriores serán de cumplimiento obligatorio en la redacción de planes parciales. En los sectores de plan de reforma interior para operaciones de renovación urbana, en los que se dota de ordenación al sector, se podrán minorar estos estándares en proporción al grado de consolidación por la edificación, aplicando un porcentaje de minoración de estándares igual al porcentaje de consolidación por la edificación en la ordenación propuesta; si el sector, o el ámbito de actuación más reducido sobre el que se plantea una actuación de reforma interior, ya tiene ordenación definida, se aplicarán los estándares exigidos a las modificaciones de planeamiento en el apartado III.8 del presente anexo».

En Aragón, el art. 42 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo permite que el Plan General que incorpore un Programa de Rehabilitación Urbana incluya la posibilidad de «Reducir o eliminar, justificándolo expresa y suficientemente, los módulos mínimos de reserva exigibles en la ordenación de concretos sectores o unidades cuando sus dimensiones o grado de ocupación por la edificación hagan inviable su exigencia o resulte ésta incompatible con una ordenación coherente, debiendo justificar que las necesidades dotacionales de la población de estos ámbitos quedan suficientemente cubiertas».

⁵²⁷ EMBUENA MANUEL, G.M., «Los estándares urbanísticos en la Rehabilitación Urbana: la realidad material de la ciudad construida», en *Práctica Urbanística*, nº 138, enero 2016, quien considera que los estándares urbanísticos, que antaño dotaban de homogeneidad y proporcionalidad al diseño de la ciudad, a los efectos, de proporcionar calidad de vida a sus habitantes, pueden convertirse hoy en escollos infranqueables para la cohesión urbana y calidad de vida, en las nuevas murallas a derribar ante la ciudad colmatada.

⁵²⁸ Art. 58.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña: «Los planes de ordenación urbanística municipal, en aplicación de lo que establece el artículo 57: f) Definen el sistema general de espacios libres públicos, que debe responder, como mínimo, a la proporción de 20 m² por cada 100 m² de techo admitido por el planeamiento urbanístico para uso residencial no incluido en ningún

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Junto a estas dos tendencias, cabría mencionar otras que, reconocedoras de la dificultad o incluso imposibilidad física del cumplimiento de las reservas obligatorias en el seno mismo de muchas de las actuaciones, favorecen otros modos de satisfacción de los estándares urbanísticos dotacionales. A saber, el cumplimiento de los porcentajes o módulos de reservas obligatorias o mínimas de dotaciones en el subsuelo o mediante superficies construidas en vuelo⁵²⁹; la sustitución de las reservas obligatorias de dotaciones por otros mecanismos de traslado o compensación⁵³⁰; en los casos de modificaciones de plan que incrementen la densidad o edificabilidad, la posibilidad de excepcionar o limitar la compensación de los módulos de reserva⁵³¹; o ya en la fase de

sector de planeamiento urbanístico. Este estándar mínimo no es aplicable a los planes de ordenación urbanística municipal de municipios que tengan una población inferior a tres mil habitantes y de escasa complejidad urbanística, que solo distingan entre suelo urbano y suelo no urbanizable, con la condición de que estos planes deben efectuar una reserva de suelo que sea adecuada a las necesidades del municipio».

⁵²⁹ Sirve para ilustrarlo las diferentes medidas que se prevén en el referido Decreto vasco de estándares urbanísticos: la posibilidad de que la Administración municipal de manera motivada opte, en cuanto a las dotaciones públicas locales en el suelo urbano no consolidado de uso predominantemente residencial, entre la recepción de cinco metros cuadrados de suelo por cada veinticinco metros cuadrados de techo, o, la novedosa alternativa de cinco metros cuadrados de techo para cada veinticinco metros cuadrados de superficie de techo en un complejo inmobiliario (art. 6.1); y la posibilidad de cumplimiento de los estándares mediante superficies dotacionales públicas en el subsuelo (art. 6.4).

⁵³⁰ El mismo Decreto vasco de estándares urbanísticos plantea la posibilidad de trasladar en el suelo urbano no consolidado, «cuando la dimensión o grado de ocupación o características urbanísticas del área, de la actuación de dotación o de la unidad de ejecución no permita o dificulte gravemente el exacto cumplimiento de los estándares previstos», a otro lugar próximo a la actuación, e incluso su sustitución por el importe económico correspondiente de las citadas superficies que ingresarán en el patrimonio municipal del suelo (PMS) como fondo indefinidamente vinculado a la obtención de suelos dotacionales y/o a la renovación y mejora de dotaciones existentes (art. 7).

⁵³¹ Así, el art. 86 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón regula: «1. Cuando la modificación del plan general afecte al suelo urbano incrementando su superficie, su densidad o su edificabilidad previstos inicialmente, se aplicarán a los aumentos planteados los módulos de reserva de los planes parciales y las reservas de terrenos de sistemas generales que procedan conforme a lo dispuesto en esta Ley y en el plan general.

Excepcionalmente, en función de la entidad de la modificación y de los espacios libres y equipamientos públicos existentes en el entorno del suelo afectado por la modificación, se atenderá al principio de proporcionalidad en las reservas a aplicar, pudiendo minorarse o excepcionarse en el proyecto siempre que se trate de modificaciones de pequeña dimensión, así se proponga por el municipio y se apruebe por el Consejo Provincial de Urbanismo.

2. Cuando la modificación de los planes parciales o del plan general en suelo urbanizable tenga por objeto incrementar la densidad o la edificabilidad, se aplicarán los módulos de reserva locales a la densidad y edificabilidad totales resultantes, así como las reservas de terrenos de sistemas generales que procedan a los incrementos planteados, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en el plan general.

Excepcionalmente, en función de la entidad de la modificación y de los sistemas generales incorporados al plan general, se atenderá al principio de proporcionalidad en las reservas de terrenos de sistemas generales a aplicar, pudiendo minorarse o excepcionarse en el proyecto siempre que se trate de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

gestión, la flexibilización de los mecanismos de entrega en especie de suelo dotacional por otras fórmulas no consumidoras del suelo –mediante la sustitución de la entrega de terrenos con destino dotacional por el pago de un equivalente de su valor en metálico o su sustitución en techo edificado o ladrillo en un complejo inmobiliario-.

En realidad, todos estos cambios normativos se producen en un contexto legislativo que pretende conseguir unos planes de ordenación más flexibles, capaces de acomodarse y acoger la cambiante realidad, y que trata de reducir el terreno de juego de las actuaciones urbanísticas a la ciudad existente y consolidada. Todo ello tiene como resultado destacado la consecución de un modelo urbano de mayor densidad y compacidad para favorecer un modelo urbano más sostenible.

3.3. Límites cualitativos: principios rectores y propiedades de las nuevas dotaciones urbanísticas

Para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos no basta con prever suficientes espacios destinados a dotaciones públicas que, en principio, quedarían ya asegurados a través de la previsión de estándares acogidos en las legislaciones autonómicas, sino que al factor cuantitativo debe unirse el factor cualitativo como el de procurar que dichos espacios se ubiquen en la mejor situación posible de los municipios o que guarden una «proporción adecuada a las necesidades colectiva y a las características socioeconómicas de la población»⁵³². En tal sentido, la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas incluyen preceptos que en forma de criterios, principios, fines u objetos de la actividad urbanística establecen que en la ordenación se atienda a la previsión de dotaciones públicas suficientes con un emplazamiento adecuado en condiciones de accesibilidad y funcionalidad.

A la vista de lo expuesto en el anterior título, el control sobre el cumplimiento de los estándares urbanísticos es un control de pura legalidad de normas urbanísticas que se

modificaciones de pequeña dimensión, se informe favorablemente por el Consejo Provincial de Urbanismo y se apruebe por el Ayuntamiento».

⁵³² Tal y como se exigía en el art. 29. 1 d) y e) del Reglamento de Planeamiento para «los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos, así como de las zonas deportivas, de recreo y expansión también públicas» a implantar en el suelo urbano.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

imponen como límite legal a la potestad de planeamiento y ejercitable por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma en la fase de aprobación definitiva del plan. Pero junto a dichos mínimos, en relación a las dotaciones, el ordenamiento utiliza diversas expresiones como “*en proporción adecuada*” o “*procurar su funcionalidad*” que son valorados por los municipios en la redacción del planeamiento, ponderando las diversas necesidades e intereses de la entidad local⁵³³. A efectos de su valor vinculante y el correspondiente ejercicio del control de legalidad, la mejor opción es la de crear normas de aplicación directa fijando reglas sustantivas de calidad ineludibles en todo plan urbanístico⁵³⁴. Si la interpretación de las normas permite excesiva flexibilidad, se corre el riesgo de que se puedan convertir en una entelequia más del urbanismo si no se justifica la decisión del legislador conforme al interés general. El recurso a conceptos jurídicos indeterminados otorga un margen de discrecionalidad a favor de los municipios y exige la ponderación de los distintos intereses concurrentes, pero, sin lugar a dudas, el propio contexto urbanístico de la ciudad compacta reducirá la oferta de soluciones justas.

Para abordar ordenadamente el tema, en primer lugar, a partir de los preceptos relacionados con los aspectos cualitativos de las dotaciones e infraestructuras, habrá que tratar de identificar las propiedades básicas de las futuras dotaciones urbanísticas inherentes al modelo de ciudad que fomenta la ocupación sostenible⁵³⁵.

⁵³³ Cfr. AGOUES MENDIZABAL, C., *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, op.cit., págs. 259-260, quien en principio se muestra partidaria de alternativas flexibles y de mantener un margen de discrecionalidad a favor de los municipios, de forma que los planes puedan acomodarse así como facilitar la integración de nuevas variables.

⁵³⁴ MUÑOZ MACHADO, S. y LOPEZ BENITEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, 2ª ed., Madrid, 2009, pág. 73, explican que “*la discrecionalidad característica de la potestad de planeamiento se ve reducida legalmente a través de dos técnicas: las normas legales de directa aplicación y los denominados estándares urbanísticos mínimos. Aunque ambas técnicas participan del rasgo común de restringir la discrecionalidad con la que pueden legítimamente actuar los Planes Urbanísticos, el modo en cada una de ellas actúa es bien diferente. En el primer caso, el de las normas legales de directa aplicación, la Ley establece unas determinaciones sobre el uso del suelo o de las construcciones que son directamente aplicables y que se imponen por sí mismas, tanto si hay plan como si éste no existe. Por el contrario, con respecto a los estándares urbanísticos, la Ley se limita a establecer unos criterios mínimos que deben ser respetados en todo caso por los planes urbanísticos so pena de incurrir en nulidad en aquello en que los contradigan o se opongan*”.

⁵³⁵ Previamente o paralelamente, estas características habrían tenido reflejo en numerosos documentos y estudios implicados con la sostenibilidad, los cuales presentan las disfuncionalidades de la ciudad dispersa, así como el diseño de sus dotaciones más bien perjudiciales para la sostenibilidad. Entre dichos documentos ya mencionados, se encuentran: el informe *Ciudades del Mañana – retos, visiones y*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Comenzando por la ordenación básica estatal, los principios y directrices sobre desarrollo sostenible del actual art. 3 del TRLSR 2015 son complementadas y reforzadas a través de los derechos y deberes concretos de los ciudadanos citados en los artículos 5 y 6, y algunos de ellos se relacionan con las dotaciones de carácter urbanístico que demandan la calidad y cohesión del medio en el que vive el ciudadano. Entre los derechos de los ciudadanos, se reconoce el derecho a acceder en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público (art. 5 b)⁵³⁶. Entre los deberes de los ciudadanos⁵³⁷, la ley establece el de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural; el de respetar y usar racional y adecuadamente los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos; y el de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural (art. 6)⁵³⁸.

Más específicamente referido a las dotaciones urbanísticas, la redacción del apartado 3 del art. 3 TRLSR 2015 establece una serie de fines de las políticas públicas en el medio urbano, dirigidos a procurar que el medio urbano esté suficientemente

camino a seguir, de la Dirección General de Política Regional, Comisión Europea, octubre de 2011; el *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano* de 2006; el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español del Ministerio de Vivienda* de abril de 2010; y la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011*.

⁵³⁶En esta referencia al uso público parece identificarse a tales dotaciones y equipamientos como bienes de dominio público, quedando fuera de su supuesto de hecho las dotaciones privadas, e incluso no resulta de aplicación a todas aquellas dotaciones y equipamientos (públicos) que se encuentren gestionados mediante concesiones administrativas (o fórmulas jurídicas equivalentes), precisamente porque de ellas es referible un uso privativo y no público. Por otra parte, de la referencia a la accesibilidad universal no se debe inferir el uso libre y gratuito, sino a la obligación de que, cuando procedan, las tarifas por el uso de tales bienes, sean gestionados directa o indirectamente, no conduzcan de facto a la exclusión de su uso.

⁵³⁷ Sin perjuicio claro está de los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias del art. 18 de entregar a la Administración competente el suelo reservado y destinado a viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas.

⁵³⁸ Precepto cuya redacción fue modificada por la L3R, manteniendo las mismas obligaciones ciudadanas, pero reestructurándose en distintas letras, con la finalidad de concentrar en la letra d) los deberes relativos a la preservación del paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural, y con un mayor alcance conceptual de éste último al ampliar el objeto del deber frente al más escueto “patrimonio histórico” de la antigua redacción.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional⁵³⁹:

«c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social»⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Curiosamente, CASTELAO RODRIGUEZ, J., señala literalmente que esa llamada a la suficiencia de dotaciones del entonces art. 2.2 c) TRLS 2008 («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») rechaza el modelo compacto de ciudad («El Urbanismo en los siglos XX y XXI», en *Práctica Urbanística*, nº 90, febrero 2010).

⁵⁴⁰ Esta redacción tiene su origen en el art. 3 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), donde siguiendo la batuta de la derogada Ley de Economía Sostenible se establecían los fines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo, y sin embargo, a diferencia de otros preceptos, la proclamación de dichos fines no produjo la modificación del TRLS 2008, quizás porque su contenido podría acarrear los correspondientes recursos de inconstitucionalidad por suponer la invasión de competencias autonómicas en el campo del urbanismo. En cualquier caso, se trata de fines que ya se hallan integrados en la normativa de las Comunidades Autónomas sobre la materia, y quizás sintiéndose amparado por ello, el TRLSR 2015 refunde el contenido del art. 3 L3R y el del anterior apartado 3 del TRLS 2008 para producir este nuevo precepto.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Sobre este artículo, PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G.⁵⁴¹ resumen que “*el fin-objetivo centrado en las dotaciones, las infraestructuras y los equipamientos demanda de éstos: i) calidad y funcionalidad (letra c) y, en particular (los servicios), eficiencia económica y ambiental; ii) suficiencia (necesidad o precisión letra c); iii) idoneidad para favorecer la localización de actividades económicas letra d); iv) accesibilidad universal (letra e); y v) aseguramiento de la movilidad de la ciudadanía (letra e)*”.

A nivel estatal, merece citarse también el Anteproyecto de Ley de calidad y sostenibilidad del medio urbano⁵⁴², el cual en su Disposición adicional segunda sobre criterios básicos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, recogía criterios de sostenibilidad territorial y global; criterios de estructura urbana; criterios de proximidad, accesibilidad y movilidad sostenible; criterios de fomento de la actividad económica; criterios de sostenibilidad social; y criterios de gobernanza, y con respecto a las dotaciones urbanísticas se puede decir que formaba un auténtico catálogo de criterios de fondo sobre su implantación que se ajustaba plenamente al modelo compacto⁵⁴³. En

⁵⁴¹ En *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, 2014, pág. 78.

⁵⁴² Versión del 2011-01-21 (Consulta en <http://leolo.blogspot.com/media/01/01/2070489836.pdf>).

⁵⁴³ «b) Criterios de estructura urbana:

- b.1) Promover una ocupación eficiente del suelo y la conservación y el uso del patrimonio edificado.
- b.2) Asegurar una dotación suficiente y adecuada (en subsuelo, suelo y vuelo) para las infraestructuras, dotaciones y servicios que son propios del medio urbano, procurando su implantación efectiva cuando cumplan la función social para la que fueron previstos.
- b.3) Asegurar una dotación suficiente y adecuada de espacios libres y zonas verdes que fomente su diversidad, durabilidad, calidad y versatilidad, así como su articulación con el entorno rural y natural.
- b.4) Fomentar la calidad del espacio público, mediante su accesibilidad, confort, y atractivo, potenciando su carácter de lugar de estancia y encuentro entre los ciudadanos.
- b.5) Garantizar la complejidad y combinación funcional de los usos.
- b.6) Procurar las mejores condiciones posibles desde el punto de vista bioclimático para la edificación, en particular la residencial.

c) Criterios de proximidad, accesibilidad y movilidad sostenible:

- c.1) Procurar la coordinación entre la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico con la planificación de las infraestructuras y servicios del transporte.
- c.2) Fomentar la proximidad entre las funciones urbanas y garantizar la accesibilidad territorial de los ciudadanos a las diversas funciones, dotaciones y servicios de uso cotidiano.
- c.3) Favorecer los hábitos de movilidad saludables, mediante modos no motorizados, garantizando la seguridad de los usuarios.
- c.4) Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando los medios de transporte más eficientes, en particular los no motorizados y el transporte público.
- c.5) Mejorar la compatibilidad de los usos del espacio público y del viario, con atención especial a los

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

realidad, se puede hablar de un consenso sobre la forma de configuración de las dotaciones urbanísticas futuras por parte del planeamiento si se analiza la bibliografía conformada por los principales documentos nacionales de *soft law* en materia urbanística –especialmente, el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011* y el *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información de 2012*-⁵⁴⁴.

Dichos documentos revelan el panorama inmobiliario actual que demanda unas políticas conservacionistas y rehabilitadoras de la ciudad construida. Así, en el caso de los inmuebles preexistentes, tiene que haber una apuesta por la puesta en valor de los espacios urbanos ya existentes y de la herencia urbana atendiendo a su conservación y cualificación primero, y después a su reequipamiento, remodelación y reutilización adecuada en caso de estado de abandono o infrutilización. Ello significa que en un primer plano, uno de los objetivos del planeamiento ha de ser la protección y revitalización del patrimonio cultural e histórico, lo que se traduce en que todo plan deberá contener un catálogo de bienes y espacios protegidos por su especial valor histórico, cultural o incluso natural con un régimen de protección especial y de rehabilitación para preservar su memoria histórica. Por añadidura, habrá que procurar la revitalización de los espacios urbanos antiguos y cascos históricos⁵⁴⁵.

En un segundo plano, en lugar de construir en terrenos vírgenes o utilizar áreas externas y no urbanizadas, el suelo debe utilizarse de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos o en desuso dentro de las zonas urbanas, a la par que se promueven la renovación de los tejidos urbanos degradados. La reordenación de la ciudad puede basarse en aprovechar la reestructuración de infraestructuras para transformar suelos en desuso en el interior de los ámbitos urbanos: zonas industriales

intercambios entre modos de transporte urbano y la logística de mercancías».

⁵⁴⁴ Cuyo contenido no puede el legislador estatal reproducir e imponer a nivel normativo por la probable tacha de inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas.

⁵⁴⁵ La Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana en su art. 12.2 dicta que «la planificación territorial y urbanística contribuirá al mantenimiento de la viabilidad, diversidad y vitalidad de los centros históricos y a su dotación de equipamientos y servicios en condiciones de calidad y suficiencia».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

degradadas⁵⁴⁶ o suelos dedicados al transporte (ferrocarril, puertos, aeropuertos, estructuras viarias, etc.)⁵⁴⁷. Asimismo, se trata de recuperar y reutilizar edificios y equipamientos públicos o privados consolidados (conventos, grandes seminarios, etc.).

En definitiva, la historia del cambio de modelo del urbanismo expansivo ha hecho una parada (y ya se verá si fonda) en un modelo de regeneración y reciclaje de la ciudad. De esta forma, la ley estatal y autonómica priorizarán las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados⁵⁴⁸. Y todo ello tendrá sus efectos sobre la forma de proyectar y gestionar las dotaciones urbanísticas.

A estas alturas, después de realizar una labor de inferencia a partir de los diferentes aspectos regulados por las Comunidades Autónomas, procede relacionar los principales atributos o propiedades cualitativas que se requieren de las nuevas dotaciones urbanísticas y que sirven de principios rectores de su ordenación urbanística:

1.- Deben responder a un proyecto previo de ordenación urbana

⁵⁴⁶ Por ejemplo, en el Reino Unido, la política de reutilización de *brownfields* ha sido uno de los ejes del urbanismo durante décadas, desde la operación de los Docklands, y otras operaciones urbanas asociadas a estaciones ferroviarias, grandes hospitales, zonas de comercio al por mayor, o infraestructuras urbanas. Los *brownfields* son propiedades comerciales e industriales abandonadas, desocupadas o de poca utilización y aprovechamiento, por la presencia o posible presencia de riesgos de contaminación ambiental. La incertidumbre sobre el alcance del daño ambiental, el costo de las medidas de remediación y el riesgo para los dueños futuros de tener que responder por algún daño actuaban como obstáculo de su revitalización e inversión nueva para los dueños, proyectistas y prestamistas y, además, eran motivo para que los nuevos proyectos de construcción se ubicasen en lugares menos problemáticos en la periferia suburbana. Los programas de redesarrollo de *brownfields* han ayudado a las comunidades a que estos solares estén disponibles para reutilización como activos a explotar. La renovación de Camden Town en Londres es un ejemplo de éxito de las políticas de rehabilitación urbana en las capitales europeas.

⁵⁴⁷ Así, la transformación de la red ferroviaria (de líneas de ferrocarril a las nuevas redes metropolitanas de metro o itinerarios soterrados, o la liberación de corredores ferroviarios con el mapa de la alta velocidad) y los nuevos tranvías urbanos o metros ligeros desencadenan espacios libres y grandes operaciones de reurbanización.

⁵⁴⁸ El art. 34.4 de La Ley 5/1999, de 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León, tras 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, así lo certifica: «4. El planeamiento general tendrá como objetivo favorecer la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La ordenación de las dotaciones urbanísticas debe corresponder a un proyecto urbanístico unitario e integral del conjunto de dotaciones que configure la estructura urbana deseada. La articulación de las dotaciones urbanísticas debe realizarse con criterios de coherencia urbanística y racionalidad en su distribución equilibrada en relación con el desarrollo conjunto del desarrollo urbanístico, y en ningún caso queden conformados como mero resultado residual de las nuevas edificaciones privadas. De lo cual se sigue que no se ajustaría a este criterio la constitución de dotaciones urbanísticas de pequeñas dimensiones y sin conexión entre ellas. Tampoco es admisible una ciudad con una concentración única ni una dispersión de superficies libres que impidan cumplir su cometido funcional.

En este sentido, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana es esclarecedora cuando establece en su art. 12.4: «Los nuevos espacios públicos, o su reforma, deben configurar la imagen urbana como el resultado de un proyecto unitario, coherente y articulado por la infraestructura verde urbana y la red de espacios dotacionales. En ningún caso los espacios públicos pueden conformarse como mero resultado residual e inconexo de las implantaciones privadas»; y en el Anexo IV en el apartado relativo a los estándares funcionales y de calidad de las dotaciones públicas concreta: «1.2. Los espacios públicos que configuran la imagen urbana, constituidos por las avenidas, calles, plazas, espacios peatonales y zonas verdes de cualquier nivel, deben ser el resultado de un proyecto unitario que obedezca a criterios de coherencia urbanística, en el que se integrarán los hitos urbanos, como dotaciones públicas o elementos singulares, que contribuyen a articular los espacios públicos urbanos. En ningún caso, estos espacios públicos podrán ser el espacio residual sobrante del diseño y configuración de la edificación privada, sino que esta última estará subordinada al diseño y forma urbana, definida como un proyecto previo y unitario, de los espacios públicos urbanos».

2.- Adecuada localización (a nivel de accesibilidad, proximidad y movilidad sostenible)

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Se trata de situar las dotaciones de forma que se garantice la accesibilidad de su uso a todos los ciudadanos⁵⁴⁹. A nivel ambiental, los servicios y equipamientos básicos imprescindibles para desarrollar la vida cotidiana –inclusive las dotaciones comerciales privadas (servicios comerciales, terciarios, hipermercados, polígonos industriales o de oficinas, centros de ocio, etc.)- deben plantearse desde patrones de proximidad para reducir los espacios públicos de actividad dependientes del automóvil y de aparcamientos⁵⁵⁰. Para ello, al margen de urbanizar en áreas adyacentes a los núcleos urbanos consolidados, buscando la conexión entre tejidos antiguos y nuevos, hay que vincular la urbanización y los equipamientos al desplazamiento preferente en transporte público, a pie y en bicicleta. Es decir, el planeamiento urbanístico ha de estar al servicio del diseño de ciudades con menos movilidad y que la que resulte precisa lo sea de la forma más sostenible posible⁵⁵¹. Por último, a nivel social, su localización debe fomentar la integración y cohesión social.

3.- Funcionalidad

⁵⁴⁹ Nuevamente acudiendo a la Ley valenciana 5/2014, su art. 12.3 dicta: «La ordenación de usos y el diseño urbano atenderán a los principios de accesibilidad universal y de movilidad sostenible, con un sistema de transporte público eficiente, cualificado y fiable, y asegurando la comodidad para el tránsito peatonal y ciclista, mediante una adecuada estructura y morfología de las calles, espacios públicos y secciones viarias».

⁵⁵⁰ El Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ley Urbanística de Aragón, en su artículo 80 sobre Criterios generales de localización del equipamiento y los espacios libres, dice «1. El equipamiento y los espacios libres habrán de distribuirse de forma integrada con el tejido residencial, industrial o terciario de cada sector ordenado por el Plan Parcial, de modo que la distancia que haya de recorrer la población normalmente destinada a utilizarlos sea lo más reducida posible».

⁵⁵¹ Deben potenciarse las redes de transporte público y de movilidad no motorizada en las ciudades –recorridos peatonales y de vías ciclistas-. FORTES MARTÍN, A., «La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31, mayo-agosto 2015, págs. 169-220, señala: “*Políticas de movilidad que apuestan firmemente por otras formas de desplazamiento más saludables y sostenibles por venir realizadas mediante los llamados “transportes blandos” –como lo son los realizados a pie o en bicicleta- con el propósito último de potenciar su “comodalidad” con otros modos de transporte público colectivo y procurar así, en última instancia, la reducción de la demanda del tráfico rodado y, con ello, el menor consumo de suelo y de recursos por parte de las infraestructuras del transporte de cara a descongestionar el tráfico urbano de la ciudad. Una de las medidas previstas en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible en áreas prioritarias de actuación (apartado 6) –aparte de potenciar en sus directrices generales (apartado 5.1) el llamado urbanismo de proximidad equilibrando la preponderancia actual del uso del vehículo privado hacia modos de transporte sostenibles y limitando la segmentación de usos y, con ello, reduciendo la necesidad de desplazamiento a través del crecimiento urbanístico compacto- lo es la necesaria vinculación de la planificación urbanística con la oferta de transporte público y no motorizado, sobre todo en el propósito último de acortar los desplazamientos y apostar, siempre garantizando la accesibilidad plena, por fórmulas de movilidad más sostenibles y saludables”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Como garantía de su máxima funcionalidad⁵⁵², debe primar la compatibilidad, combinación e interrelación de usos y funciones que proporcionan una mayor mixticidad urbana⁵⁵³. Cuando se han tratado los usos dotacionales ya se ha apuntado que los planes urbanísticos deberán apostar por una calificación de usos generalistas caracterizado por la compatibilidad no excluyente, salvo que los distintos usos alternativos puedan producir consecuencias nocivas o molestas para el uso principal. De esta forma, hay que aprovechar la red de equipamientos públicos de forma que sean multifuncionales para desarrollar actividades polivalentes destinados a atender a distintos colectivos⁵⁵⁴.

4.- Calidad

Las dotaciones tienen que ser, lógicamente, de calidad, procurando el reequipamiento en número y calidad de áreas deficitarias de dotaciones públicas - normalmente en las zonas más pobladas-. Se suele hablar de una ciudad desequilibrada,

⁵⁵² La Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, Art. 10. c) dicta «Los sistemas generales constituidos por la red básica de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo».

⁵⁵³ No tendrá funcionalidad ni uso futuro concebir un espacio libre en una ladera o talud con una pendiente exagerada. Además, en tal caso, al problema de la falta de funcionalidad, se le unirá el de la falta de accesibilidad propugnada por las leyes. La Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral, establece en el art. 14.1 una regla relacionada con la adecuación de los espacios libres, de acuerdo al cual, «los instrumentos de desarrollo urbanístico de municipios adaptados a la presente Ley no computarán como espacios libres de carácter local aquellos terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de la superficie de su ámbito». Dicha prohibición de computar como espacios libres de carácter local los terrenos que, una vez urbanizados, cuenten con pendientes superiores al 10 por 100 en más de un 80 por 100 de la superficie de su ámbito fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por entender que vulneraba la autonomía municipal. Sin embargo, la sentencia 57/2015, de 18 de marzo, desestima el recurso al tratarse de un estándar urbanístico que concreta el mandato genérico de accesibilidad de los espacios libres establecida por la Ley de ordenación territorial de Cantabria: «Este mandato de máxima accesibilidad difícilmente puede entenderse satisfecho cuando las pendientes superiores al 10 por 100 ocupan más del 80 por 100 de la superficie del ámbito pues, en tales casos, no pueden cumplir la función de garantizar «un mínimo inderogable de calidad de vida»».

⁵⁵⁴ E incluso, en este marco, dar facilidades para el cambio de uso dotacional público por otro igualmente dotacional público. El art. 42.5 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (manteniendo la redacción del art. 47.4 de la anterior Ley 9/2002, de 30 diciembre) regula que «el ayuntamiento en pleno, por mayoría absoluta y sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del plan, podrá acordar el cambio de uso de los terrenos reservados para equipamientos públicos por otro uso dotacional público distinto, siempre que se mantenga la titularidad pública o se destine a incrementar las zonas verdes y espacios libres públicos».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en la que las ciudades tienen una parte densa de pobre habitabilidad y baja calidad urbanística con carencia de recursos urbanos, y otra periférica sobredimensionada en espacios públicos a la par que vacía de uso⁵⁵⁵. En el resto de zonas, siempre ha de procurar mejorar la calidad urbana, mediante el buen diseño urbano, en especial de la red de espacios y equipamientos públicos, con el fin de determinar nuevos equilibrios entre el lleno y el vacío, entre la compresión y la descompresión urbana.

5.- Suficiencia y proporcionalidad (en relación con las necesidades sociales y la edificabilidad lucrativa existente)

Es imprescindible contar con servicios e infraestructuras dimensionados y equilibrados para que el ciudadano pueda desarrollar sus capacidades. Tal y como señala el art. 42.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, «El plan general habrá de prever, justificadamente, las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales al servicio de todo el término municipal, en proporción adecuada a las características del ayuntamiento y a las necesidades de la población y teniendo en cuenta la capacidad máxima residencial derivada del plan»⁵⁵⁶. De ahí deriva el mandato de que cuando hay una modificación del plan que incrementa la capacidad poblacional, deberán suplementarse las dotaciones del planeamiento vigente.

Por igual también se antoja cada vez más necesario que no se desperdicien ni suelo ni recursos, lo que aconseja se plantee una horquilla de valores en relación a los estándares y densidades dejando un mayor margen de libertad al planificador y no

⁵⁵⁵ El urbanismo especulativo de la explosión urbana entre los años 60 y finales de los 70 generó barrios e intervenciones de una altísima densidad, sin espacios libres ni zonas verdes asociadas y pobremente dotadas de equipamientos y servicios. Y ello en contraste con el desarrollo urbano posterior de nuevos suelos urbanizables con baja densidad y generosas dotaciones.

⁵⁵⁶ SÁNCHEZ BLANCO, Á., «Ciudadanos, propietarios y administraciones en la Ley de Suelo de 2007» en *Libro Homenaje al Prof. M. BASSOLS COMA*, Tomo III. Urbanismo y Estado de las Autonomías. Reus. Madrid, 2007, pág. 532, sostiene que “*el derecho de los ciudadanos a las dotaciones públicas y equipamientos colectivos obliga a invertir la práctica del planeamiento urbanístico y a requerir a los promotores urbanísticos, como primer ejercicio intelectual, cuantificar y dimensionar los ciudadanos que se van a radicar en la promoción urbanística y precisar las dotaciones y equipamientos que requieren, en sus infraestructuras y espacios viarios de acceso e interconexión, en sus dotaciones administrativas, educativas, culturales, sanitarias, deportivas, religiosas...*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

basarse exclusivamente en unos mínimos como hasta el momento⁵⁵⁷. Cuando los preceptos legales se refieren a la proporcionalidad de las necesidades parecen referirse exclusivamente a la suficiencia de que las dotaciones cubran los mínimos necesarios de la población, y se olvida de que el principio de proporcionalidad tiene que evitar la implantación de un exceso de dotaciones en número, así como en sus extensiones y dimensiones⁵⁵⁸.

6.- Red adecuada y suficiente de espacios libres y zonas verdes

A pesar de la llamada a la imagen compacta, deben continuar existiendo espacios libres públicos diferenciados respecto del espacio edificado, con formas tradicionales y reconocibles por la población, como calles, avenidas, bulevares, plazas, jardines o parques urbanos. Y en caso necesario habrá que generarlos allá donde se necesiten distribuidos de forma homogénea y debidamente atomizados. Por una parte, como impronta de su funcionalidad, estos espacios libres se conciben como lugares urbanos de convivencia, de ocio, de ejercicio, de intercambio y de otros usos que dan

⁵⁵⁷ Siguiendo el *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, “los sucesivos planeamientos de la ciudad se han caracterizado por unas generosas reservas para infraestructuras (sobre todo viarias) y determinados tipos de equipamientos y dotaciones. Estas reservas han contribuido en parte, entre otras cosas, a que aumentara de forma desproporcionada el precio del suelo. Además, desde el punto de vista de la sostenibilidad tiene el inconveniente de una escasa colmatación urbana, sobre todo en las áreas periféricas (por supuesto no en los cascos históricos). Es una tradición establecer siempre criterios de mínimos para los equipamientos, dotaciones y, en algunos casos, también para las infraestructuras. Como consecuencia pueden encontrarse metros y metros de terrenos urbanizados prácticamente sin uso o con uso muy esporádico (sobre todo en las grandes urbanizaciones de lujo) con un consumo de suelo, materiales y energía del que resulta un rendimiento muy bajo en términos de calidad de vida. Probablemente todavía sea necesario establecer unos mínimos, sobre todo en determinadas áreas urbanas, pero la normativa urbanística debería estar en condiciones de establecer igualmente unos máximos de obligado cumplimiento.

Unas infraestructuras sobredimensionadas para las necesidades de las puntas han traído como ventaja, por ejemplo en el caso del viario, rápidas conexiones y la posibilidad de ir por delante en el tiempo a los requerimientos de la circulación media. Sin embargo, también ha traído consigo graves problemas, entre los que podemos destacar: ruptura espacial de la continuidad urbana; gastos de mantenimiento desmesurados; o un consumo excesivo de suelo urbanizado de forma inútil, lo que contribuye a aumentar la insostenibilidad del sistema. Además se pueden plantear soluciones alternativas como un funcionamiento más eficiente de la ciudad intentando evitar que todos los ciudadanos se desplacen a la misma hora. Aunque esto es particularmente evidente para el viario tampoco en otros casos debería resolverse el diseño dimensionando para las puntas. Así por ejemplo, calcular los tubos de recogida de pluviales para un chubasco cuyo período de retorno estadísticamente sólo se producirá cada 50 años, olvidando otras soluciones del problema como las balsas de tormenta“.

⁵⁵⁸ La STS de 29 de noviembre de 1989 (Id. CENDOJ 28079130011989104051) anula una determinación urbanística del Plan General al apreciar en el establecimiento de un equipamiento una “gran desproporción” teniendo en cuenta la pequeña población existente en el término municipal.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

carta de naturaleza al ciudadano⁵⁵⁹, y por otra parte, hay que preservar y proteger los espacios no urbanizados, en mayor grado los dotados de valores naturales y paisajísticos, de modo que debido a su intangibilidad para su minoración debe existir un verdadero y potente interés público en presencia.

Hay que hacer hincapié en la concepción contemporánea de las nuevas áreas o zonas verdes urbanas. En muchos sitios no ha habido prejuicios para sustituir las tradicionales zonas verdes naturales o ajardinadas –masas vegetales permeables- por zonas verdes artificiales o cementadas, principalmente debido a los costes de mantenimiento de los primeros⁵⁶⁰. Las zonas verdes, anteriormente definidas en algunas

⁵⁵⁹ GOMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, op.cit., págs. 34-35 señala que la razón de ampliar los espacios libres no fue precisamente medioambiental: “la doctrina señala cómo la reducción del número de horas semanales de trabajo, que como consecuencia de la progresiva mecanización se prevé en ciertos países, plantea un nuevo problema, que es la necesidad de que los espacios libres se encuentren preparados como instrumento activo al servicio de la colectividad para la ocupación del tiempo libre”.

⁵⁶⁰ El Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español apoya la sustitución del formato: “En general, las zonas verdes de dimensiones generosas le confieren a la ciudad un aspecto saludable y un reconocimiento exterior importante. Sin embargo esta generosidad plantea algunos problemas que resulta necesario mencionar. Se pueden destacar tres: los altos costos de mantenimiento, el excesivo consumo de agua y su escaso uso. Probablemente el problema, más que en la extensión de las zonas verdes, esté en su diseño y en los objetivos a alcanzar. En el momento actual es necesario poner en cuestión las ideas tradicionales sobre zonas verdes que se entienden, en realidad, como zonas ajardinadas, para sustituirlas por la de redes de espacios libres. Además habría que dejar de considerar el sistema de espacios libres exclusivamente como un problema de equipamiento. Los espacios libres ya no sólo sirven para el ocio y recreo de los ciudadanos. Los espacios libres deben de contribuir (además, y en algunos casos de forma prioritaria) a la reducción de la huella del carbono producida por la ciudad. Se ha pasado de responsabilidad local a responsabilidad global y las consideraciones referentes a su estructura, organización y diseño, deben de incluir medidas en esta dirección para mitigar, por ejemplo, el cambio climático. Esta postura, que debería predicarse para cualquier aspecto del planeamiento, se vuelve crítica en este campo concreto. Además habría que establecer una diferencia conceptual importante entre zona verde y espacio libre sin uso. La zona verde como área ajardinada en la ciudad que requiere cuidados periódicos constantes, utilización de abonos, riego, sistemas de poda y control de plagas, debería de reducirse al mínimo imprescindible. Las consideraciones de sostenibilidad estricta y de defensa del medio natural se unen a los costes de mantenimiento de forma que en este caso la racionalidad va de la mano del sistema. El resto de los espacios abiertos de la ciudad que no fueran zona verde (ni, por supuesto áreas totalmente urbanizadas como las plazas duras) deberían denominarse espacios libres sin uso. Es decir que los espacios sin uso serían aquellas áreas de la ciudad no pavimentadas ni urbanizadas y que no requirieran de cuidados periódicos constantes y que, por supuesto, no tuvieran asignado ningún uso específico. Las funciones, objetivos y utilidad de ambos tipos de espacios son diferentes y, por tanto también sus requisitos y necesidades. Sin embargo, lo que no debería de cambiar sería su régimen jurídico ya que los espacios libres sin uso no zonas verdes probablemente vayan a sufrir presiones todavía mayores que las zonas verdes tradicionales. Y, en cualquier caso deberían formar parte de la importante red de espacios libres que, en realidad, es la que configura, junto con las superficies construidas, el tejido de la ciudad”.

Por el contrario, criticando la noción asfáltica de las zonas verdes, GONZALEZ RÍOS manifiesta en *Bienes de uso público municipal* (II), op. cit., pág. 214 que “se echa en falta en la normativa urbanística y en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo la alusión al elemento vegetal como determinante en la formación de zonas verdes; ello, lleva a los municipios a planificar “zonas verdes o espacios libres” de cemento, que resultan más baratos, pero que obviamente cumplen de forma más mediocre la finalidad a que deben destinarse estos espacios, al esparcimiento y ocio del ciudadano,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

normas autonómicas como las superficies de los espacios libres públicos específicamente destinadas a la plantación de especies vegetales⁵⁶¹, ahora se pueden definir como espacio libres de uso y dominio público, conformado por parques, jardines o áreas de juego, pero sin necesidad de vegetación⁵⁶².

En este sentido, se ha concebido un concepto amplio de «infraestructura verde urbana»⁵⁶³. Y dentro de la red de espacios libres y zonas verdes, en los últimos tiempos se han integrado lo que antes eran redes de comunicaciones y que se reconvierten en corredores verdes con una gran heterogeneidad funcional (Piénsese en la línea de ferrocarril que deja de usarse y se empieza a utilizar como paseo o ruta verde; o en las antiguas vías pecuarias que se reconvierten en corredores naturales de conexión entre municipios).

finalidad ampliamente afirmada en los Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía cuando se pronuncia sobre las zonas verdes y espacios libres”.

⁵⁶¹ Cfr, Disposición adicional única del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

⁵⁶² Anexo IV de la nueva Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

⁵⁶³ Vid. URIARTE RICOTE, M., «Planificar la infraestructura verde urbana» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 2873-2895: “Cuando el ámbito territorial sobre el que se proyecta la infraestructura verde es la ciudad, se habla de infraestructura verde urbana, que se concibe como «una red interconectada y complementaria de espacios verdes urbanos que incluye a todos aquellos elementos destacados por su importancia ambiental, paisajística o patrimonial, así como a sus correspondientes procesos y flujos ecológicos».

(...) Estas zonas, sin perder su utilidad inicial puramente recreativa y paisajística, se han visto revalorizadas por convertirse en las principales «proveedoras de funciones y servicios socioecosistémicos», lo que implica que ofrecen beneficios importantes de carácter ambiental, social y económico. (...) Superado, por tanto, el mero valor ornamental de lo verde y entendido éste en su acepción más amplia como «espacio no cementado», se ha evolucionado hacia el concepto de infraestructura verde urbana, que conserva ciertas características de naturalidad (sin que necesariamente tenga que contener césped o árboles) y que presenta tres componentes esenciales:

1. Se trata de auténticos equipamiento urbanos dirigidos al esparcimiento, la socialización, la realización del ejercicio físico o el contacto de la naturaleza con la población.
2. Su comportamiento es el de una verdadera infraestructura pero, a diferencia de la infraestructura gris, está compuesta de espacios verdes considerados de forma conjunta con otros espacios que cumplen finalidades semejantes o complementarias, como los espacios libres peatonales y los de carácter natural (playas urbanas, por ejemplo), que se encuentran al servicio del funcionamiento de aspectos concretos de la ciudad.
3. Posee una función ecológica que sirve para recordarnos aquello a lo que hemos renunciado al recluirmos en un hábitat distinto al natural, para incrementar la biodiversidad o para garantizar la continuidad y disponibilidad de la flora y de la fauna”.

La Ley valenciana de urbanismo va más allá y en su art. 14 configura la Infraestructura Verde como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural y extiende esta categorización más propia del suelo no urbanizable no sólo a los espacios libres y zonas verdes públicas más relevantes de los suelos urbanos y urbanizables, sino también a los espacios de elevado valor cultural conforme a la normativa sectorial de protección del patrimonio cultural, artístico o histórico.

7.- Eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público

En un escenario económico en el cual se impone el ahorro del gasto público y las condiciones de hipotecarse para los Ayuntamientos se han limitado, está prohibido ejecutar infraestructuras y equipamientos con poco fundamento funcional y difícil amortización (Piénsese en algunas de las obras públicas faraónicas realizadas en el pasado reciente a mayor gloria del regente político de turno⁵⁶⁴). En el estudio económico-financiero del Plan General se impone efectuar una evaluación de la capacidad pública necesaria para financiar y mantener las dotaciones urbanísticas públicas, así como de su impacto en las haciendas públicas.

Todas y cada una de las leyes autonómicas regulan a su manera las propiedades que han de reunir las nuevas dotaciones urbanísticas, tanto en cuanto a sus contenidos sustantivos como en cuanto a los aspectos más formales de su exigencia. A pesar de la dificultad de desgranar unas propiedades o principios claramente distinguidos, todo parece indicar que son comunes las propiedades enumeradas -proyecto previo y unitario, adecuada localización, funcionalidad, calidad, suficiencia y proporcionalidad, garantía de zonas verdes, y gestión económica eficiente-⁵⁶⁵, contando con la dificultad añadida de que no son compartimentos estancos, sino que las propiedades se entrelazan y cada dotación urbanística responde a más de un requerimiento. Es decir, un determinado parque destinado a ocio y recreo fijado por un plan urbanístico racional previo debe tener asegurado su funcionalidad y disfrute. Para ello debe situarse en una adecuada ubicación en cuanto a accesibilidad y acceso peatonal, destinándose al uso de

⁵⁶⁴ Este tema se tratará en el Capítulo 5.

⁵⁶⁵ Se dejan al margen los principios conectados con la propia elaboración del planeamiento urbanístico como el del principio de participación ciudadana, inclusive en el diseño de cada dotación o equipamiento. Como ejemplo extremo de participación del público afectado, se trae a colación un proyecto internacional interesante: el de la Ciudad de los niños (*La città dei bambini*), creado en Faro (Italia), en mayo de 1991 por FRANCESCO TONUCCI (Vid. *La Ciudad de los niños*, Ed. Losada, Madrid, 2014). Este proyecto proponía soluciones a la degradación de las ciudades que privilegiaban a los ciudadanos adultos, creando una nueva filosofía de gobierno de ciudad, donde los niños sean el parámetro a seguir y la garantía de una ciudad diversa y mejor para todos. Para ello se fomentó la participación de los niños en la elaboración de la ordenación urbana junto a técnicos municipales. En lugar de equipamientos estereotipados, el resultado de la participación dio lugar a espacios de juego con menos cemento y más zonas de escondrijos, con obstáculos a superar, con piedras, ramas y arbustos... en definitiva, más salvajes o naturales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

personas menores y mayores; será suficiente y proporcionalidad si tiene las dimensiones suficientes para dar servicio a la población cercana; y si tiene zonas verdes naturales mejor, sin que su coste de ejecución y de mantenimiento resulte descabellado.

Si se analiza la proyección formal de estas propiedades en la regulación autonómica, por un lado, no todas ellas se contemplan en cada ley y a veces no se declaran expresamente sino hay que inferirlas del texto legal; y por otro lado, allí donde se declaran expresamente, en algunos casos se manifiestan como requisitos o deberes directos de la ordenación urbana, y en otros casos, más bien como criterios concretos de diseño.

La Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía es una de las que mejor regula las características o cualidades que han de reunir las dotaciones urbanísticas. El art. 17.2 formula como reglas sustantivas de los instrumentos de planeamiento en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable que «las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, alojamientos transitorios de promoción pública y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E) del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector». En concreto, este apartado E) señala el criterio de «Procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio o, en su caso, de cada uno de sus núcleos. La ubicación de las dotaciones y equipamientos deberá establecerse de forma que se fomente su adecuada articulación y vertebración y se atienda a la integración y cohesión social en la ciudad. Asimismo, se localizarán en edificios o espacios con características apropiadas a su destino y contribuirán a su protección y conservación en los casos que posean interés arquitectónico o histórico». Conforme al texto legal por tanto, se establece un deber de suficiencia y proporcionalidad, mientras que «la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio o, en su caso, de cada uno de sus núcleos» son criterios para su adecuada localización⁵⁶⁶.

También resulta bastante completa la regulación de Castilla y León. En este caso, las reglas sustantivas aplicables se identifican nominalmente como “criterios”, pero luego gozan más bien de carácter de deberes. El Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en el art. 83 y 95 establece que el Plan General de Ordenación Urbana debe señalar y cuantificar los «sistemas generales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos y, en caso necesario, espacios protegidos» (este último elemento añadido por el Decreto 45/2009, de 9 de julio) y «los sistemas locales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos». Estos últimos se planificarán tomando como referencia orientativa los criterios señalados en el artículo 83.1, que realmente incluye deberes para fomentar el crecimiento compacto y la movilidad sostenible⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ Además, las letras D a G imponen más deberes directos en la configuración del sistema de dotaciones y equipamientos públicos: -Respecto de los usos lucrativos, se habrá de garantizar tanto su correspondencia como su proporcionalidad, ya sea en base a la relación existente o mejorando la misma; -Respecto del transporte y del tráfico, se prima el transporte público y colectivo sobre el privado, así como la reducción o evitación del tráfico; y -Evitación de especialización de usos innecesaria en el desarrollo de la ciudad.

⁵⁶⁷ Concretamente, en la redacción definitiva dada por el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a 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, y que da entrada a innovaciones legales en materia de sostenibilidad (como las normas para fomentar el crecimiento compacto y la movilidad sostenible), entre estos criterios del artículo 83 aplicables tanto a los sistemas generales como a los sistemas locales figuran:

«b) El sistema general de vías públicas se planificará con criterios de urbanización y diseño que favorezcan:

- 1.º La implantación, desarrollo y ampliación de los sistemas de transporte público.
 - 2.º La mejora de la calidad de las vías existentes, en particular de las áreas peatonales.
 - 3.º La viabilidad de los modos de transporte no motorizados, en especial los recorridos peatonales y ciclistas.
 - 4.º La construcción de aparcamientos disuasorios en la periferia urbana, con acceso al transporte público, con una capacidad mínima total de una plaza por cada 500 habitantes.»
- c) El sistema general de servicios urbanos se planificará con los siguientes criterios:
- 1.º Se dará prioridad a la seguridad de la población y a la protección del medio ambiente.
 - 2.º Se procurará la funcionalidad y eficiencia de los servicios así como su planificación coordinada con las demás determinaciones del planeamiento urbanístico, atendiendo a su ampliación futura.
 - 3.º Se adoptarán las medidas precisas para la depuración de las aguas residuales y el tratamiento de los residuos sólidos que se generen en el ámbito de planeamiento.
 - 4.º Se promoverá el drenaje natural, el uso de energías renovables, el uso compartido de las infraestructuras y su canalización subterránea, así como su integración ambiental.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Por su parte, la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Madrid en su art. 3 apartado 2 a la vez que resume a la perfección las cualidades de las nuevas dotaciones urbanísticas, los consideran como “fines de la ordenación urbanística” (y no dentro de la categoría de principios rectores de la ordenación urbanística que se reserva al apartado 1): «2. Son fines de la ordenación urbanística: (...) c) El aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y sociales en relación con las edificabilidades y los usos restantes; una densidad adecuada al bienestar individual y colectivo; una distribución territorial razonable de los usos y actividades, que permita un desarrollo armónico efectivo de las dimensiones de la vida humana relativas a la residencia, el trabajo, la educación, la cultura, la sanidad, el bienestar social, el ocio y el deporte y evite en todo caso las concentraciones que repercutan negativamente en la funcionalidad de los espacios, equipamientos, infraestructuras y servicios públicos y la fluida movilidad y comunicación».

Todo indica que si los planes de ordenación urbana cumplen estas reglas o criterios materiales sobre las cualidades o propiedades, sin duda, las dotaciones urbanísticas que se implanten no sólo serán suficientes y adecuadas, sino que cumplirán el canon de la ciudad compacta y contribuirán a su consecución.

5.º Cuando alguno de los elementos del sistema general de servicios urbanos no deba discurrir necesariamente sobre o bajo terrenos de titularidad pública, puede admitirse el uso de terrenos de la entidad prestadora del servicio o la constitución de servidumbres.

d) El sistema general de espacios libres públicos se planificará con los siguientes criterios:

1.º Se promoverá su accesibilidad y su uso por la población.

2.º Se favorecerá la transición entre el medio urbano y el medio natural; a tal efecto el índice de permeabilidad, o porcentaje de superficie destinado a la plantación de especies vegetales, no debe ser inferior al 50 por ciento.

3.º Se promoverá la recuperación de los cauces fluviales y sus zonas de afección, y su integración respetuosa con el medio urbano.

e) El sistema general de equipamientos debe diseñarse con el objetivo de favorecer la funcionalidad y eficiencia de los equipamientos, así como facilitar su accesibilidad y su uso por la población. Asimismo debe satisfacer las exigencias de la normativa sectorial.

f) El sistema general de espacios protegidos integrará aquellos terrenos que, cumpliendo requisitos para ser clasificados como suelo rústico conforme a la legislación sectorial o al artículo 30, sea conveniente obtener para el uso público.

g) El Plan General puede establecer una calificación diferente para el subsuelo de los sistemas generales, permitiendo la implantación de usos privados, siempre que se garantice la viabilidad del uso dotacional sobre rasante.

4. Asimismo, para cada uno de los elementos de los sistemas generales que aún no estén ejecutados, el Plan General debe indicar los criterios para su dimensionamiento, diseño y ejecución, de forma que se garantice su coherencia con el conjunto de la ordenación general».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Ahora bien, una vez observados los fines-objetivos que se propugnan desde la legislación estatal de suelo y las exigencias cualitativas que se derivan de la normativa autonómica en formas variadas de objetivo, principio, criterio, deber, etc., uno llega a plantearse la pregunta de cuál es el valor vinculante de las normas que las contienen a efectos de su control judicial. Más exactamente, ¿Las exigencias cualitativas en la regulación de las dotaciones urbanísticas son requisitos sustantivos a modo de normas de directa aplicación o son criterios de valoración como complemento de los estándares urbanísticos?

Las normas de directa aplicación son prescripciones legales sobre usos del suelo y sobre características de las construcciones que son de obligatorio cumplimiento y que tienen vocación de aplicabilidad directa e inmediata tanto si existe como si no existe planeamiento urbanístico. Estas disposiciones se aplican incluso aunque las previsiones concretas del planeamiento urbanístico sean contrarias a la misma, prevaleciendo sobre ellas. Precisamente ahí radica su diferenciación de los estándares urbanísticos: las normas de directa aplicación son determinaciones legales sustantivas de ordenación que regulan por sí mismas el uso del suelo y son inmediatamente aplicables exista o no instrumento de ordenación⁵⁶⁸, mientras que los estándares urbanísticos se consideran determinaciones materiales de ordenación recogidas en la ley con la finalidad de establecer criterios de fondo que han de ser observados por el planeamiento como tope legal (generalmente con carácter de mínimos en cuanto a superficies de dotaciones públicas y de máximos en cuanto a edificabilidad).

Haciendo un poco de historia sobre las normas de aplicación directa más comunes, los artículos 72, 73 y 74 TRLS 1976 establecían las previsiones de prioritaria aplicación. El art. 72 refiriéndose a «que no podrán levantarse construcciones en lugares próximos a las carreteras sino de acuerdo con lo que, además de lo que en la esta Ley se dispone, establezca la legislación específicamente aplicable»; el art. 73 contenía la norma de aplicación directa de adaptación al ambiente; y el art. 74 en cuanto a las

⁵⁶⁸ SSTSJ de Cataluña 29-9-2008 (recurso 384/2004) y 26-01-06 (recurso 37/2003).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

alturas superiores de los edificios cuando no haya plan⁵⁶⁹. El TRLS de 1992 mantuvo las reglas de los art. 73 y 74 de 1976 en los art. 138 y 139, pero mientras la letra b) del art. 73 se declaraba norma básica de aplicación generalizada al entenderse dictada sobre la base del título de medio ambiente, el apartado a) del art. 73 y el 74 eran de carácter supletorio, por lo que se declararon inconstitucionales en la STC 61/1997, subsistiendo el texto de la letra b) del art. 138 hasta su derogación y sustitución por el art 20.2 TRLSR 2015 que viene a decir sustancialmente lo mismo intitulado “criterios básicos de utilización del suelo”: «Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo»⁵⁷⁰.

Como se puede observar, de un lado, estos preceptos incluyen diversos conceptos jurídicos indeterminados -adaptación al ambiente, armonía del paisaje o perspectivas del mismo-, por lo que la entidad local deberá basarse en elementos de juicio objetivos de carácter técnico o estético apoyados en el oportuno dictamen; y de otro lado, tienen su campo de acción en la protección de valores medioambientales⁵⁷¹.

En relación a las cualidades de las nuevas dotaciones urbanísticas, existe un consenso desde el prisma del medio ambiente urbano en cuanto al interés general y los objetivos a alcanzar a la hora de caracterizar las nuevas dotaciones urbanísticas, pero no

⁵⁶⁹ «En defecto de Plan de Ordenación o Norma Urbanística que lo autorice, ni siquiera en suelo urbano podrá edificarse una altura superior a tres plantas».

⁵⁷⁰ Las Comunidades Autónomas también han establecido la norma de adaptación al ambiente de las construcciones: art. 34 de la Ley 2/2001 de Suelo de Cantabria, art. 88 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra, art. 91 de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia ...

⁵⁷¹ TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico e intervención administrativa*, DAAP, Pamplona, 2005, pág. 154, señala que “con independencia de que todo proceso encaminado a la ordenación del territorio y a la concreta ordenación urbanística del suelo debe estar impregnado del valor de la defensa del medio ambiente y el patrimonio natural, los mecanismos que tradicionalmente han tratado de preservar estos valores en la legislación urbanística española, han sido las llamadas “Normas de aplicación directa””.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

hay un denominador común y homogéneo de los criterios generales en todos los ordenamientos jurídicos autonómicos, lo que puede producir diferencias en el margen de apreciación de las autoridades locales en cada Comunidad Autónoma. Podrá resultar discutible la ausencia de unos requisitos cualitativos uniformes y armoniosos en todas las Comunidades Autónomas, pero tampoco son uniformes los estándares y parámetros en cada Comunidad Autónoma, y responde al reparto constitucional de competencias. Lógicamente hay que partir de la necesidad de que no exista una brecha excesiva en la regulación de las Comunidades Autónomas que contienen previsiones relativas a las dotaciones. Para eso están los fines-objetivos dispuestos en la legislación del uso del suelo estatal, que sirven de marco de la igualdad en las condiciones básicas de la propiedad del suelo. Al mismo tiempo, la regulación autonómica tiene que ser respetuosa con la autonomía municipal sin poder imponer un modelo de ciudad predefinido ni eliminar por completo la discrecionalidad del planificador municipal que debe disponer del suficiente margen de opción en la configuración de sus dotaciones urbanísticas⁵⁷².

Las Comunidades Autónomas están obligadas a ejercer un control de legalidad denegando la aprobación de los planes hasta tanto se incorporen las determinaciones exigidas por su propia ley. La dificultad reside cuando son determinaciones cualitativas que no cuentan con parámetros mensurables (a diferencia de lo que ocurre con los estándares urbanísticos) ni con criterios objetivos concretos en la ordenación, y su cumplimiento debe probarse con apoyo en los hechos reales posteriores. Por ello, con el objeto de evitar la excesiva discrecional local lo más conveniente es que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma objetivasen las cualidades a través de unas reglas concretas y exhaustivas y además con carácter de normas de directa aplicación - que se imponen por sí mismas tanto a la Administración como a los particulares sin que se requiera ninguna medida de concreción para hacer valer su eficacia-. En cambio, si las reglas se formulan a modo de simples criterios de referencia, podrán aplicarse de forma más flexible por cada Ayuntamiento y habida cuenta de las circunstancias del

⁵⁷² Recuérdese que si se tratan de dotaciones de carácter supralocal que trascienden los intereses municipales, el legislador autonómico tiene más legitimidad para obligar al planificador urbanístico. La competencia autonómica para incidir en aspectos de la ordenación urbana fuera del control de legalidad sólo poseerá eficacia desde la perspectiva del control de oportunidad de las determinaciones que tengan alcance supramunicipal, lo que se puede predicar de los sistemas generales territoriales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

municipio, ponderando en conjunto y de manera proporcionada y equilibrada con los demás criterios de ordenación establecidos.

Todo depende de los términos en que resulta redactado en la normativa el precepto relativo a las propiedades de las dotaciones urbanísticas para determinar hasta qué punto restringe el margen de apreciación de la autoridad urbanística y de si cabe interpretarlo por norma de directa aplicación. La formulación literal imperativa de un precepto permite interpretar que la cualidad a que viene referida actúa como requisito legal de obligado e ineludible cumplimiento, y por tanto no modulable. Para ver cómo actúa la expresión literal del mandato utilizado, se trae a colación la STSJ de Galicia de 8 de enero de 2015 (JUR 2015\42177), donde la sala de lo contencioso-administrativo enjuició el cambio de calificación de una parcela que pasa en su totalidad de uso dotacional a calificarse en la mitad de su superficie como uso residencial⁵⁷³. En primer lugar, el recurso contencioso-administrativo se fundamenta en que en las determinaciones del Plan General se ha producido una vulneración de los límites legales concernientes a los estándares urbanísticos con infracción de los artículos 46, 47, 54, 94.3 y 73.1 de la Ley 9/2002, de 30 diciembre, ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. En realidad, algunos de estos preceptos a pesar de que se invoquen y el Tribunal se refiera a ellos como estándares urbanísticos, no son propiamente estándares urbanísticos por cuanto no son límites mínimos. El contenido del art. 46.1 sobre límites de sostenibilidad que se demanda como vulnerado es el siguiente «1. El planeamiento urbanístico tendrá como objetivo en el suelo urbano consolidado favorecer la conservación y recuperación del patrimonio construido, de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipos arquitectónicos singulares, de las formas tradicionales de ocupación del suelo y de los rasgos diferenciales o distintivos que conforman la identidad local. En tal sentido, se procurará mantener la trama urbana

⁵⁷³ En el Plan General de Lugo de 1990, los terrenos se clasificaban como suelo urbanizable programado y se calificaban como "dotación pública local de uso docente (sistema interior)". Posteriormente, en la Orden de 29 de abril de 2011 de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia por el cual se aprueba definitivamente el PGOM de Lugo, la parcela se clasifica como suelo urbano consolidado; calificándose una parte (13.700 m²) como sistema general de equipamiento y el resto (13.694 m²) con uso residencial para viviendas protegidas, sometiendo la ordenación pormenorizada de esta última parte del terreno a un futuro Estudio de Detalle y señalándose como determinaciones de ordenación general el número total de viviendas a construir (140), la tipología de la edificación (edificación abierta), la altura máxima de la edificación (5 plantas) y los usos (residencial en un 75%, del cual el 100% de vivienda protegida; y otros usos en un 25%).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

existente, y las construcciones de nueva planta, así como la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, serán coherentes con la tipología arquitectónica característica del entorno, en particular en cuanto a la altura, el volumen y el fondo edificables». Y el art. 47.3 sobre “calidad de vida y cohesión social” establece que «El plan efectuará las reservas de suelo para dotaciones urbanísticas en los lugares más adecuados para satisfacer las necesidades de la población, en orden a asegurar su accesibilidad, funcionalidad e integración en la estructura urbanística, de modo que no se ubiquen en zonas marginales o residuales», por lo que se configuran realmente como límites legales cualitativos por encima de la condición de estándares cuantitativos.

Pues bien, en el supuesto del art. 46.1, el Tribunal examina el tenor literal taxativo del mandato para dilucidar si es una norma de aplicación directa, negándole finalmente dicho carácter: *“Bajo su interpretación -contenida de modo más pormenorizado en el escrito de conclusiones-, este precepto contiene un mandato imperativo, por cuanto se utiliza la forma verbal imperativa (“procurará”) y por cuanto el verbo utilizado no deja lugar a dudas (y señala que según el diccionario de la RAE “procurar” se define como “hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa”). La interpretación es, cuando menos, forzada. Parece razonable afirmar que cuando el legislador emplea la expresión “se procurará mantener la trama urbana existente”, pretende mostrar su deseo de que algo se alcance, pero lejos de imponerse imperativamente -para lo cual habría fórmulas directas y nada interpretables (como decir “se mantendrá la trama urbana existente”)- se deja un cierto margen de flexibilidad al planificador o, al menos, se admite, siquiera sea algo excepcional, que la trama urbana pueda llegar a alterarse”*. Mientras que la exigencia del art. 47.3 de que el plan efectúe reservas de suelo para dotaciones urbanísticas «en los lugares más adecuados para satisfacer las necesidades de la población», tampoco es un mandato directo, sino *“una manifestación clara del principio de discrecionalidad cuya aplicación al caso concreto debe encontrar adecuada motivación”*. En conclusión, el examen de las citadas exigencias se lleva al terreno de la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad y la ausencia o no de motivación de la determinación urbanística afectante a la parcela⁵⁷⁴.

⁵⁷⁴ Recuerda la Sala la doctrina jurisprudencial ya consolidada sobre las exigencias de motivación de los planes urbanísticos y, en particular, la diferente intensidad de la motivación requerida

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Otro criterio utilizado para considerar si una norma introduce una regla urbanística de directa aplicación es el de su nivel de concreción; en concreto, se puede considerar que es una norma de directa aplicación si no ha de ser concretada posteriormente por los instrumentos de ordenación urbanística. Precisamente ese fue uno de los argumentos que se utilizó en la sentencia 174/2013, de 10 de octubre de 2013, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para acabar de sostener que el legislador estatal no establece normas materialmente urbanísticas de directa aplicación si hace remisión a los planes⁵⁷⁵.

Lo cierto es que no están bien delimitados los contornos de lo que deben entenderse por normas de directa aplicación. En virtud de lo expuesto hasta ahora, parece que deberían tener una formulación imperativa, no remitirse a los planes, tener

para llevar a cabo una modificación puntual de un plan existente y la exigida para la aprobación de un nuevo plan o la revisión del planeamiento (SSTS de 11 de abril y 30 de noviembre de 2011, 23 de marzo de 2012, 15 de febrero de 2013, 14 de marzo de 2014). Entiende el Tribunal que la referencia contenida en la memoria del PGOU de Lugo sobre el uso residencial de la parcela es breve y no explicita las razones que justifican el cambio de calificación. Sin embargo, la omisión no tiene entidad suficiente para provocar la nulidad de la regulación referida a la parcela litigiosa, al menos en consonancia con la doctrina del TS que declara suficientes las memorias sucintas, siempre que cumplan “*con la finalidad a que responden*” [STS de 27 de noviembre de 2006 (recurso 51/2005)].

⁵⁷⁵ El apartado 6 del art. 111 de la Ley de Economía Sostenible impugnado presentaba el siguiente tenor: «La ocupación de suelo por las instalaciones del ascensor, tales como vestíbulos, descansillos y acceso a viviendas derivados de la instalación, así como del subsuelo y vuelo correspondientes, objeto de la desclasificación como espacio libre y, en su caso, desafectación del dominio público a que se refiere el párrafo anterior, no es computable en ningún caso a efectos del volumen edificable ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o la vía pública».

El art. 10.3 de la L3R (Actual art. 24.4 TRLSR 2015), que lo sustituyó materialmente, cambiaba lo que antes era una exención establecida legalmente por una posibilidad, entre otras, que ha de ser concretada por los instrumentos de ordenación urbanística, pues la norma estatal remite a tales instrumentos: «Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. A tales efectos, los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de dicha regla, bien permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

relación con el medioambiente e incluso defender intereses supralocales⁵⁷⁶. No obstante, como se ha observado en el caso de las tradicionales normas constructivas relativas a la adaptación al ambiente y a la armonía del paisaje, la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados obliga a un ejercicio de valoración técnica en cada caso, y ello presenta aspectos favorables en la medida que podrán ajustarse a las características del municipio. En el caso de las determinaciones legales autonómicas relativas a las propiedades y cualidades de las nuevas dotaciones urbanísticas, los aspectos formales de cada regulación y la superación de sus diferencias debe quedar en un segundo plano (la diversidad de formulaciones como criterios, fines o deberes; su naturaleza de norma de aplicación directa...). Evidentemente no se tratan de previsiones mensurables como los estándares urbanísticos, y, por eso mismo, hay que llevar el problema de su control de legalidad al terreno de la interdicción de la arbitrariedad y la suficiente motivación de la determinación urbanística del plan urbanístico.

En todo caso, lo que sí se puede apreciar es que desde iniciales visiones cuantitativas, de garantizar un estándar por habitante de zona verde o equipamiento, se pasa a dar mayor preponderancia a la cuestión cualitativa de su localización, tamaño y configuración, en la apreciación de su papel vertebrador y de equilibrio entre las diferentes piezas urbanas⁵⁷⁷. La deducción de criterios cualitativos a partir de principios generales debería realizarse con un grado de concreción que garantice la plena eficacia de su aplicación. Unos criterios excesivamente generales resultarían ineficaces por cuanto que proporcionarían márgenes de actuación excesivamente amplios a los órganos competentes para decidir sobre su implantación. Mientras que la fijación de unos criterios o reglas muy concretas limitarían el ejercicio de la discrecionalidad y el estudio

⁵⁷⁶ Ya se ha visto que algunos autores extienden su noción a las normas derivadas de la legislación sectorial de los bienes públicos.

⁵⁷⁷ FONT, A., «La práctica del planeamiento urbanístico», op. cit.. Precisamente, el texto del Preámbulo de la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, confirma esta nueva etapa a favor de más facultades al planeamiento municipal a partir de principios cualitativos para justificar la derogación de la limitación legal de alturas máximas: «Nos encontramos en una nueva etapa, de racionalización, practicidad y consenso y por tal motivo consideramos que las Leyes, deben marcar unos principios rectores que, desde su formulación general, han de servir de guía obligatoria al planificador local de cara a fijar la ordenación que más convenga en función de las necesidades y posibilidades del municipio, sin injerencias ni sugerencias superiores. Por tal motivo y como consideramos que las determinaciones pormenorizadas deben venir determinadas por el propio planeamiento municipal y sin duda esta imitación lo era, consideramos oportuno proponer su derogación».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de supuestos concretos. Por ello, la solución óptima consiste en definir una serie de criterios lo suficientemente generales como para contemplar la totalidad de los problemas, pero que a su vez presente un grado de concreción tal en su contenido que al órgano competente no le sea posible eludir el mandato incluido en el mismo.

En última instancia, se ha de abordar el problema de los elementos cualitativos de las nuevas dotaciones urbanísticas desde la óptica de la calidad urbana, la cohesión social y la sostenibilidad. En su configuración y diseño habrá de tenerse en cuenta la función social al servicio de la población que les vaya a corresponder y también su función medioambiental, a lo que sigue que deberán estar en condiciones de responder adecuadamente a la sostenibilidad del desarrollo urbanístico de la ciudad. Lo cual equivale a primar el interés prioritario de moldear una ciudad compacta sobre otros intereses en juego, y a valorar la idoneidad de la dotación urbanística concreta para su consecución. Para ello, las futuras dotaciones urbanísticas deben de justificarse de manera objetiva y razonable en el Plan, con remisión a la salvaguarda del modelo de ciudad compacta.

4. IUS VARIANDI: EL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO ENTRE USOS LUCRATIVOS Y DOTACIONALES

4.1. Mecanismos de alteración del plan urbanístico

El planeamiento urbanístico aprobado debe ser un instrumento estable evitando que pueda ser alterado por razones de mero interés particular, pero al mismo tiempo tiene que ser un instrumento operativo para adaptarse a las circunstancias cambiantes del interés público urbanístico, ya que la ciudad es un objeto dinámico que plantea nuevas necesidades con el paso del tiempo. Desde la perspectiva subjetiva, la alteración o innovación del contenido del plan deberá justificar que se adecua a los principios de desarrollo territorial y sostenible del crecimiento urbano, y desde la perspectiva objetiva, deberá respetar los límites formales y materiales impuestos por los preceptos de la legislación urbanística aplicable⁵⁷⁸.

⁵⁷⁸ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista: a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 173, respecto a la facultad modificativa del planeamiento y la variación de los usos del suelo, señala una serie de límites propios:

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La innovación o alteración de la ordenación establecida se produce mediante la revisión o modificación de los planes, tratándose de la vía para cambiar la calificación de las parcelas destinadas a dotaciones urbanísticas se hayan o no implantado las mismas, alterando los usos del suelo bien con destino a otros igualmente dotacionales o bien con destino a usos lucrativos -en este caso con la subsiguiente desafectación demanial que se estudiará en el momento oportuno-.

La revisión del Plan supone la reconsideración total del modelo de desarrollo urbano anterior, adoptando nuevos criterios en relación con la estructura general y orgánica del territorio, motivada por la elección de un modelo territorial distinto del antiguo o por la aparición de circunstancias no previstas, de carácter demográfico o económico, que inciden sustancialmente en el planeamiento⁵⁷⁹. La revisión se predica normalmente del planeamiento general, que es el que adopta el modelo territorial correspondiente, y no de los planes de desarrollo, y da lugar a un nuevo plan sustitutorio del anterior.

Cualquier otra alteración de las determinaciones del planeamiento que no tenga la condición de revisión se considera una modificación del mismo -y ello aún cuando dicha alteración lleve consigo cambios en la clasificación o calificación del suelo, o imponga la procedencia de revisar la programación del Plan General-, aplicándose a todos los planes, sean generales o de desarrollo⁵⁸⁰. Dicha modificación trata de corregir alguno o algunos de los elementos del Plan sin necesidad de su revisión, ya que no

“-El necesario acatamiento de los estándares urbanísticos previstos en la legislación urbanística aplicable en cada caso.

-La necesidad de una adecuada satisfacción de las necesidades sociales y del interés público a cuyo servicio se encuentra subordinada la ordenación urbanística de toda porción de territorio.

-La ausencia, en todo caso, de cualquier tipo de arbitrariedad en la solución de los problemas urbanísticos que dentro de una realidad social determinada puedan plantearse”.

⁵⁷⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. y SANCHÉZ GOYANES, E., «Planeamiento territorial y urbanístico. Situaciones y clasificación del suelo» en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant Lo Blanch, 2ª ed., Valencia, 2015.

⁵⁸⁰ Ibid..

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

afectan a elementos estructurales ni al modelo territorial del término municipal correspondiente, manteniendo su subsistencia que no es sustituido por otro⁵⁸¹.

El art. 49.1 TRLS de 1976 estableció la que se ha mantenido como regla general procedimental de nuestro ordenamiento a los efectos de modificar las determinaciones de planeamiento: el procedimiento de tramitación será el mismo que el de su aprobación⁵⁸². En principio, cualquier alteración de las determinaciones de los planes de ordenación urbanística deberá ser establecida por la misma clase de plan –con las debidas matizaciones sobre determinaciones de ordenación estructural y pormenorizadas que se reflejan más adelante- y observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones.

En este campo, el cambio de uso de las parcelas y edificaciones requiere un cambio de calificación y reasignación de usos, para lo cual la Administración utiliza la modificación puntual del planeamiento vigente. En función del objeto de las mismas, se ha solido distinguir dos tipos de modificaciones del planeamiento. Así, la modificación del plan que incida negativamente en la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, además de una rigurosa justificación especial⁵⁸³, exige un procedimiento de aprobación especial con requisitos cualificados. El resto de

⁵⁸¹ Cabe recordar la doctrina jurisprudencial sobre la existencia de un distinto nivel de exigencia en la motivación o justificación de la ordenación según las alteraciones del planeamiento se produzcan como consecuencia de una modificación puntual -en cuyo caso la exigencia del deber de motivación es más acusada-, de los supuestos en que se produce en el seno de una revisión -en que tal exigencia, aun siendo igualmente necesaria, se torna más genérica-. Así se recoge, entre otras, en la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2014 (RJ 2014\2519): En cuanto al grado de concreción exigible a la motivación contenida en la Memoria del instrumento de planeamiento, una reiterada jurisprudencia viene a señalar que cuando se trata de un Plan General nuevo o de una revisión del planeamiento en la que los cambios afectan a todo el término municipal o a una gran parte del mismo, no cabe exigir una explicación pormenorizada de cada determinación, bastando que se expliquen y justifiquen las grandes líneas de la ordenación propuesta; y que será necesaria una motivación más concreta y detallada a medida que se desciende en la escala de los instrumentos de desarrollo.

⁵⁸² Por regla general, el espíritu de la legislación autonómica sigue el del Derecho estatal. Véase el art. 80.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de ordenación del territorio y del suelo de Extremadura, el art. 36.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, el art. 83.3 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, o el art. 45.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

⁵⁸³ Requisito de justificación expuesto al hablar de la doctrina del “stand still” o principio de intangibilidad de estos espacios al final del Capítulo 1.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

modificaciones que no tengan que seguir el procedimiento de modificación cualificado se consideran modificaciones ordinarias o simples.

En efecto, para proceder a la modificación del plan que afecte a espacios libres o zonas verdes, el ordenamiento jurídico ha establecido requisitos específicos materiales y formales como mecanismo de su protección, por lo que se habla de una modificación cualificada⁵⁸⁴. En este sentido, los arts. 50 del TRLS de 1976 y 162.1 del Reglamento de Planeamiento⁵⁸⁵ cualificaron la modificación de planeamiento que supusiera una «diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan», estableciendo una reglas de competencia y procedimiento reforzadas que se concretan en la especialidad del órgano que debe aprobar la modificación, así como en la obligada información del proyecto por órganos consultivos cualificados. El art. 129 del TRLS de 1992, que trató de adaptar al nuevo orden competencial constitucional las determinaciones del art. 50 del TRLS de 1976, establecía que la modificación de planeamiento que «tuviera por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan, deberá ser aprobado por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondientes, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo de Estado u órgano autonómico correspondiente». Este precepto fue declarado inconstitucional dado su carácter supletorio por la STC 61/1997, por lo que tras la sentencia ha dejado de existir una regulación uniforme en el Derecho estatal de los espacios libres y zonas verdes, y será la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma la que habrá de regular los espacios libres y las zonas verdes, aunque hasta la fecha han recogido en muy similares términos la regulación de estos espacios⁵⁸⁶. La legislación autonómica, del mismo modo que el art. 50 del TRLS de

⁵⁸⁴ Sobre este tema en particular, vid. GARCÍA ALVÁREZ, G., «Espacios libres, equipamientos de sistemas locales y de sistemas generales» en BUSTILLO BOLADO, R.O. y MARTÍN REBOLLO, L.M. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 823-850.

⁵⁸⁵ Su precedente fue la Ley 158/63, de 2 de diciembre, relativa a las zonas verdes y espacios libres previstos en los planes que tenía como finalidad la de evitar que se alterasen los planes y se descalificasen los espacios libres por razones de interés particular, fijando unas garantías del procedimiento: se modificó la competencia para la aprobación definitiva de la alteración de los planes que pasó al Consejo de Ministros, y se previó un conjunto de informes preceptivos y vinculantes.

⁵⁸⁶ GRACIA HERRERO, F.J., *Régimen jurídico de las zonas verdes y espacios libres*, *El Consultor de los Ayuntamientos* (LA LEY), Madrid, 2011.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

1976, sigue exigiendo de forma generalizada un procedimiento especial para la modificación del planeamiento cuando afecte a la zonificación o calificación de zonas verdes y espacios libres, en el que el incumplimiento de los requisitos procedimentales especiales establecidos da lugar a la nulidad de pleno derecho de la determinación modificada, incluso aunque la modificación sea mínima.

En muchos casos se aprecia una notable continuidad de la legislación autonómica respecto del modelo estatal: exigencia del dictamen favorable de un órgano consultivo formalizado autonómico, equivalente al Consejo de Estado, y aprobación por el órgano colegiado superior de la Administración autonómica (Así, el art. 101.3 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, el art. 80.3 de la Ley 15/2001 de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura, o el art. 98.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña del Ley de Cataluña). Mientras que en algunos casos se aumentan los requisitos de procedimiento y en otros se disminuyen⁵⁸⁷. En Andalucía, la garantía de un procedimiento de exigencias formales reforzadas se extiende a las modificaciones que afecten a equipamientos o dotaciones, requiriendo el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía (art. 36.2 c.2 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística). En la legislación vasca se simplifica el procedimiento de modificación cualificada requiriendo autorización de la Comisión de Ordenación del territorio del País Vasco, y limitándolo a los supuestos en los que los espacios libres o zonas verdes estén incluidos en la “ordenación estructural del término municipal” (art. 105.7 de la Ley 2/2006 de Suelo). Y en Navarra o Murcia, no se prevé un procedimiento de modificación cualificada dirigido a proteger las zonas verdes o espacios libres frente a las modificaciones puntuales del planeamiento.

En cualquier caso, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Supremo puntualiza que las especiales garantías procedimentales que han de cumplimentarse en las “modificaciones cualificadas” no son aplicables en los supuestos

⁵⁸⁷ Sin perjuicio de la previsión de otros procedimientos especiales de modificaciones, por ejemplo las que tengan por objeto la legalización de actuaciones urbanísticas irregulares.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en que se ha seguido el procedimiento de revisión del planeamiento, que equivale a un ejercicio *ex novo* de la potestad de planeamiento⁵⁸⁸.

Por otra parte, tradicionalmente, se ha seguido un esquema secuencial de planeamiento, en donde los planes de desarrollo se ocupan de ordenar más detalladamente los sectores y determinaciones previstos por el Plan General. Pues bien, cada vez son más las Comunidades Autónomas que se han desmarcado de dicho esquema basado en la relación entre determinaciones generales y determinaciones de

⁵⁸⁸ SANZ BOIXAREU, P.J., «El régimen jurídico de las zonas verdes públicas» en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 47, marzo 1985, limita estos requisitos adicionales a los casos de modificación de planeamiento, y no a los supuestos de revisión: “Limitado, pues, las zonas verdes públicas su especial régimen jurídico, se manifiesta en las siguientes particulares:

1.ª En cuanto a su alteración por vía de nuevas determinaciones de planeamiento, distingue la vigente Ley del Suelo y desarrolla el artículo 154 del Reglamento de Planeamiento, lo que constituye «revisión» (adopción de nuevos criterios generales de ordenación) y lo que es «modificación» (alteración de alguno o algunos de los elementos de la ordenación).

Sólo cuando se trata de una «modificación», en sentido estricto, se aumentan los requisitos de procedimiento exigiendo, por una parte, el dictamen favorable del Consejo de Estado y del Ministerio competente (o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que hubiera asumido estas competencias), y excluyendo expresamente, por otro lado, la aplicación de las reglas del silencio positivo en materia de aprobación de Planes.

Si se trata de una «revisión», la Ley y el Reglamento de Planeamiento parten del criterio, que estimemos acertado, de que son suficientes las garantías sustantivas que significa el estudio de la ordenación en su totalidad y que, por tanto, no es preciso añadir nuevas garantías formales.

Las zonas verdes públicas previstas en anterior ordenación podrán, pues, ser suprimidas, emplazadas en otros puntos, modificada su configuración o ampliadas, sin que por ello se requieran mayores requisitos que los generales establecidos para la revisión de un Plan de ordenación y los particulares que la Ley establece en cuanto a estándares que deben cumplir los Planes en esta materia.

El ordenamiento urbanístico establece garantías y cautelas contra las modificaciones parciales, por entender que si no se estableciera tal control acabarían por reducirse o suprimirse las zonas verdes públicas, sin la contrapartida que pueda significar la adopción de nuevos criterios generales de ordenación que permitan tratar de manera adecuada la extensión y localización de zonas verdes”.

En la misma onda, la STS de 23 junio de 1998 (RJ 1998\5862) dicta: “Antes de seguir adelante conviene recordar que la jurisprudencia de esta Sala (Sentencia de 12 abril 1991, y las que en ella se citan) ha resaltado la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, así como los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, lo que ha dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas estén sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva, según establece el artículo 5.º de la Ley del Suelo, precepto vigente en la fecha en que se produjo el acto que da lugar al presente proceso, con las modificaciones que derivan del nuevo reparto territorial del poder que representa el sistema autonómico. Sin embargo, también ha declarado reiteradamente esta Sala (Sentencia de 22 enero 1991 y las que en ella se citan) que aquel precepto no es de aplicación cuando estamos en presencia de la revisión de un planeamiento anterior, con la adopción de nuevos criterios respecto a la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo como consecuencia de la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que inciden sustancialmente sobre la ordenación”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

detalle y realizan una “configuración transversal” de los elementos de ordenación⁵⁸⁹. Esta categorización transversal consiste en configurar todos los elementos que contienen los planes en dos órdenes: los elementos de ordenación estructural y los elementos de ordenación pormenorizada⁵⁹⁰.

El principio de jerarquía normativa del planeamiento del urbanismo tradicional - el plan de desarrollo no puede ir contra el plan general- suponía un obstáculo que se sustituye por una mayor flexibilidad del planeamiento, y elimina la rigidez del modelo anterior, ya que se necesita una determinada agilidad con la que dar respuesta y ajustarse a las fluctuaciones de la demanda en un mercado de suelo cambiante. La ordenación estructural define el modelo territorial y urbanístico del municipio, coordina y regula la localización espacial de los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, establece las condiciones básicas para su desarrollo y sostenibilidad y define zonas de distinta utilización del suelo, vertebrándolas mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas. La ordenación pormenorizada, a su vez, desarrolla y concreta la ordenación estructural y regula el uso detallado del suelo y la edificación, pero además pueden contener determinaciones propias que no suponen desarrollo de las determinaciones de ordenación estructural⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ Tal y como lo identifica ROMERO ALCOY, M^a.J., «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 29, septiembre-diciembre 2013, págs. 51-76.

⁵⁹⁰ Entre las legislaciones autonómicas que han optado por adoptar esta configuración de niveles de configuración municipal en atención al rango y escala de sus determinaciones están las de Madrid (art. 35), País Vasco (arts. 53 y 56), Navarra (art. 49), Aragón (art. 40-44), Andalucía (art. 10) o Comunidad Valenciana (art. 19).

⁵⁹¹ Como ejemplos, en el art. 35 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSCM) y en el art. 49 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (LFOTU) se configuran las determinaciones de ordenación estructural como «aquellas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro». En consecuencia, puede decirse que los elementos de ordenación estructural son los que definen el modelo urbanístico de ocupación, utilización y preservación que se adopta y, por tanto, los de mayor trascendencia desde el punto de vista de la ordenación. Con algunas variantes, entre estos elementos se podrían singularizar la clasificación del suelo, zonificación de usos globales, redes de dotaciones de la red primaria o sistemas generales, delimitación de sectores señalando los usos e intensidades para cada sector, áreas de reparto y aprovechamientos, medidas de protección, reservas para alojamientos dotacionales, concreción sobre viviendas sometidas a algún régimen de protección y régimen del suelo no urbanizable.

A su vez, la ordenación pormenorizada es aquella que, según el art. 35 LSCM y art. 49 LFOTU, tiene el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material. Los elementos urbanísticos que integran la ordenación pormenorizada y que dejan expedita la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Esta categorización transversal sirve para determinar las competencias administrativas para aprobar o modificar los instrumentos de planeamiento, que ya no depende de un tipo concreto de plan, sino de si el elemento urbanístico a alterar forma parte de la ordenación estructural o de la pormenorizada. Así, la competencia para aprobar definitivamente la ordenación estructural corresponderá al órgano autonómico, mientras que los Ayuntamientos aprueban la ordenación pormenorizada, pero pudiendo incluir innovaciones de los Planes Generales que no afecten a la ordenación estructural⁵⁹².

La ordenación pormenorizada se suele establecer en los Planes Parciales, en los Planes Especiales de Reforma Interior y en los Estudios de Detalle⁵⁹³. El Plan General de ordenación municipal podrá establecer la ordenación pormenorizada únicamente para todo el suelo urbano consolidado, y fijará criterios generales para la ordenación pormenorizada del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable. De acuerdo con este esquema, los planes parciales aprobados por los Ayuntamientos tienen capacidad para alterar las determinaciones de ordenación pormenorizada contenidas en

gestión urbanística en orden a la urbanización y edificación son, con alguna variante, la delimitación de unidades de ejecución, sistemas locales o dotaciones de red secundaria (Aunque en Navarra la red primaria o sistemas generales también son determinaciones de la ordenación pormenorizada, de acuerdo al art. 49.3: «c) La definición de los sistemas generales de vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos y equipamientos públicos o privados, o conjuntos de dotaciones públicas al servicio de toda la población»), alineaciones y rasantes, parcelación de terrenos, asignación de usos y tipos pormenorizados, regulación de los parámetros de la edificación como edificabilidad, altura, número de plantas, establecimiento de coeficientes de ponderación y edificaciones fuera de ordenación.

⁵⁹² Por ejemplo, el art. 31 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía atribuye expresamente a los municipios la aprobación definitiva de las innovaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbanística que no afecten a la ordenación estructural de éstos y a la Consejería autonómica la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización, así como sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural.

⁵⁹³ ROMERO ALCOY, M^a. J. en «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia», op. cit., estudia cual es el papel que las diferentes normas autonómicas otorgan a los Estudios de Detalle desde su elasticidad como figuras flexibilizadoras y remodeladoras del Plan General, y hasta qué punto pueden alterar las determinaciones pormenorizadas actuando sobre la delimitación de las unidades de actuación, sistemas locales o redes secundarias de equipamientos, alineaciones, apertura de nuevos viarios no previstos en el plan general, rasantes, parcelación de terrenos, asignación de usos y tipos edificatorios, regulación de los parámetros de la edificación como edificabilidad, altura, número de plantas, establecimiento de coeficientes de ponderación, etc..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

el Plan General como claramente ha dejado sentado la jurisprudencia⁵⁹⁴. Las Comunidades Autónomas que han reformado recientemente su normativa recogen que los Planes Parciales y los Planes Especiales puedan modificar la ordenación pormenorizada o detallada establecida por el Plan General⁵⁹⁵, y en algún supuesto se reconoce la capacidad limitada de modificar determinaciones estructurantes del Plan General, como la delimitación del sector⁵⁹⁶.

⁵⁹⁴ Cfr. la STSJ de Madrid de 17 de diciembre de 2008 (JUR 2009\181589): “Pues bien, el Plan Parcial puede modificar, bajo determinados requisitos, las determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas en el planeamiento general. O dicho en otras palabras, el principio de jerarquía entre instrumentos de ordenación ha sido matizado por la Ley madrileña 9/2001, de manera que los Planes Parciales y Especiales pueden alterar las determinaciones pormenorizadas del Plan General, que son determinaciones propias de los planes de desarrollo. En suma, el Plan General, además de sus determinaciones propias, esto es, las de carácter estructurante, puede contener determinaciones pormenorizadas, aunque sin congelación de rango jerárquico, flexibilizando su variación a través de los instrumentos de desarrollo. La fijación de los sistemas de ejecución del planeamiento se consideran determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística [vid. art. 35.4 O de la LSM] y también constituyen determinaciones pormenorizadas la definición de los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales. Por lo tanto, estas determinaciones pueden ser objeto de regulación a través de los instrumentos de desarrollo a que nos referimos incluso modificando la ordenación contenida en el planeamiento general, según contempla expresamente el art. 50.2 de la LSM para los planes especiales y el art. 47 LSM para los Parciales”.

⁵⁹⁵ En este sentido, el art. 123.2 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia establece: «2. Cuando el planeamiento general haya ordenado pormenorizadamente un sector de suelo urbanizable, podrá modificarse su ordenación a través de un Plan Parcial, sin necesidad de modificar previamente el Plan General, siempre que no se altere la estructura general establecida por éste, y se justifique adecuadamente su conveniencia y oportunidad».

La última de las leyes aprobadas, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en su art. 65 expresa que «Los planes parciales y los planes especiales podrán modificar la ordenación detallada establecida por el plan general de ordenación municipal, de acuerdo con las siguientes condiciones:

- a) Que tengan por objeto la mejora sustancial de la ordenación urbanística vigente y la articulación de los espacios libres públicos y los volúmenes construidos, la eliminación de usos no deseables o la incorporación de otros necesarios, la resolución de problemas de movilidad o bien otros fines análogos.
- b) Que no afecten ni alteren de ningún modo las determinaciones del plan general señaladas en los artículos 52, 54.2, 55.2 y 56.1 de la presente ley, sin perjuicio de los ajustes necesarios para garantizar las conexiones.
- c) Que no impliquen un incremento de la superficie edificable total ni la modificación de los usos globales que se establezcan en el plan general.
- d) Que no supongan una disminución, un fraccionamiento o un deterioro de la capacidad de servicio y de la funcionalidad de los espacios previstos para los sistemas locales de dotaciones públicas».

⁵⁹⁶ El mismo art. 65.2 de la Ley de Galicia sigue: «El planeamiento de desarrollo podrá reajustar, por razones justificadas, la delimitación de los sectores y áreas de reparto, siempre que no suponga una alteración igual o superior al 10 % del ámbito delimitado por el plan general, incluso cuando el reajuste afecte a la clasificación urbanística del suelo. En todo caso, será necesaria la previa audiencia a los propietarios o propietarias afectados».

Igualmente, el art. 60.3 de la Ley Foral navarra 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo determina: «En ningún caso, los Planes Parciales podrán modificar las determinaciones de carácter estructurante establecidas en el Plan General Municipal, salvo la delimitación del sector que desarrollen producida por ajustes de superficie que mejoren su ordenación y ejecución y que no supongan una diferencia de superficie superior o inferior al 3 por ciento del ámbito y, en su caso, con la modificación de la clasificación del suelo correspondiente. No obstante los Planes Parciales podrán modificar cualquier determinación de ordenación pormenorizada establecida por el Plan General

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En virtud de todo lo expuesto, las modificaciones de planes generales referidas únicamente a elementos de ordenación pormenorizada podrán aprobarse por los Ayuntamientos a quien compete la aprobación de los instrumentos de planes de desarrollo. De esta forma, cabría recurrir a la aprobación de un Plan Parcial o un Plan Especial para modificar el Plan General en lo que atañe al cambio de previsiones sobre una dotación urbanística, incluida su desafectación, al menos en lo que se refiere a las dotaciones o redes locales, y sin perjuicio del requisito mínimo de una justificación adecuada⁵⁹⁷. Por ello, no hay que rechazar de antemano que el cambio de uso de una parcela de titularidad municipal se produzca a través de un plan de desarrollo si se considera que es una determinación de ordenación pormenorizada⁵⁹⁸. Como ejemplo de este progreso, en la Comunidad Valenciana, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en su art. 19.2 considera que la determinación de los usos forma parte de la ordenación estructural, el cual se establece en el plan general estructural, pero se reconoce que pueda ser modificada por los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en los términos establecidos en la ley⁵⁹⁹.

Las modificaciones puntuales de planeamiento tienen importantes

Municipal para el sector, siempre que aquellos justifiquen su congruencia con la ordenación estructurante del Plan General Municipal».

⁵⁹⁷ Exigida por las leyes autonómicas, incluso algunas de las leyes concretan que la motivación que legitime el recurso a esta vía debe justificar que la modificación operada por el planeamiento de desarrollo mejora la ordenación pormenorizada establecida en los Planes Generales, buscando soluciones que mejoren la calidad de vida de los futuros espacios urbanos de uso colectivo o la capacidad de servicio de las dotaciones públicas (Art. 47.3 de la Ley 9/2001 de Suelo de Madrid o art. 80.4 de la Ley 15/2001 de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura).

⁵⁹⁸ En determinados casos, la norma autonómica incluso puede permitir cambios de usos dotacionales a otros igualmente dotacionales sin necesidad de modificar el planeamiento. En esta línea, ya se ha indicado que el art. 42.5 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia prevé una excepción al procedimiento de modificación del plan para el caso en que el Ayuntamiento Pleno decida por mayoría absoluta «el cambio de uso de los terrenos reservados para equipamientos públicos por otro uso dotacional público distinto, siempre que se mantenga la titularidad pública o se destine a incrementar las zonas verdes y espacios libres públicos».

⁵⁹⁹ «La ordenación estructural define el modelo territorial y urbanístico del municipio, coordina y regula la localización espacial de los usos generales en todo el territorio municipal, clasifica el suelo, establece las condiciones básicas para su desarrollo y sostenibilidad y define zonas de distinta utilización del suelo, vertebrándolas mediante la infraestructura verde y la red primaria de dotaciones públicas. La integran las determinaciones así calificadas por esta ley. La ordenación estructural se establece en el plan general estructural y puede ser modificada por los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en los términos establecidos en esta ley».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

consecuencias y efectos sobre las dotaciones urbanísticas, ya que la legislación urbanística ha generalizado dos supuestos compensatorios de dotaciones urbanísticas como requisitos sustantivos o garantías materiales adicionales a los puramente procedimentales: por disminución de dotaciones públicas y por incremento de edificabilidad. De un lado, si a través de la modificación se reducen las dotaciones existentes, hay que compensarlas o, mejor dicho, sustituirlas con nuevas dotaciones⁶⁰⁰. La alteración del plan que recalifique el suelo con la consiguiente desaparición de dotaciones públicas y su desafectación demanial conlleva la obligación de mantener la proporción existente y compensar la mengua de dotaciones mediante su sustitución – con especial rigidez si se afectan zonas verdes y espacios libres existentes-. El sentido de la medida es la exigencia de reequilibrar cuantitativa y cualitativamente la dotación desaparecida. De otro lado, en las alteraciones de la ordenación en las que se produce un incremento de edificabilidad o aprovechamiento urbanístico, requerirán una compensación con el correlativo incremento de suelo destinado a usos dotacionales para impedir la quiebra de la proporción entre dotaciones y densidad de población.

Se observa, pues, que el legislador intenta armonizar la estabilidad y flexibilidad de los planes mediante una serie de garantías que limitan la potestad discrecional de la Administración para alterarlos. En los supuestos de ejercicio del *ius variandi*, estas garantías tienen como finalidad imposibilitar jurídicamente la disminución de las parcelas con destino dotacional y su desequilibrio proporcional respecto a la intensidad de los usos lucrativos⁶⁰¹. Pero en determinados casos se producen excepciones a dichas

⁶⁰⁰ En el plano patrimonial, supone la compensación de la desafectación demanial de las parcelas dotacionales con la afectación demanial de nuevos terrenos a fines de usos públicos similares.

⁶⁰¹ Sin perjuicio de otros límites del control judicial que operan sobre el ejercicio del *ius variandi* como la desviación de poder. Al margen de la necesaria compensación, habrá que valorar cuál es la verdadera finalidad perseguida con la alteración de la ordenación que afecta a las dotaciones públicas. Una modificación del plan que recalifica y reubica zonas verdes para su posterior permuta sería contrario al ordenamiento jurídico y concurre la desviación de poder, al no perseguir el interés general sino el de una permuta (STS de 18 de marzo de 2011 -Recurso de casación 1643/2007-, que confirma la STSJ Madrid de 19 de enero de 2007 sobre la ilegalidad de la recalificación de una zona verde pública para permutar). O una modificación puntual del Plan General que tenga por objeto regular los modos de utilización y gestión de subsuelo de un sistema viario, y que en realidad sirva de cobertura para adjudicar directamente sin observar procedimiento licitatorio alguno a unos sujetos privados la concesión para la construcción de un aparcamiento subterráneo bajo dominio público. La previsión de una adjudicación directa de una concesión para la construcción y explotación de un parking bajo un vial demanial está viciada de nulidad de pleno derecho, ya que tal proceder contradice las previsiones del Reglamento de Bienes locales para la utilización de los bienes de dominio y uso público [STS de 31 de enero de 2012

garantías ya que concurren presupuestos de hecho especiales contenidos en los preceptos legales, y cuya existencia puede ser controlada en vía judicial. Es ineludible hacer un análisis de lo que ocurre en un modelo compacto de ciudad.

4.2. Necesidad de sustitución con nuevas dotaciones urbanísticas públicas en caso de su reducción (desafectación de parcelas dotacionales)

Las leyes autonómicas establecen con las convenientes matizaciones el deber de adoptar medidas compensatorias derivadas de la disminución de dotaciones públicas como consecuencia de las modificaciones de planeamiento, garantizando el mantenimiento de su proporcionalidad y calidad. En algunas de estas leyes, se pone el énfasis en que la alteración de la ordenación supone la desafectación de suelo con un destino público, por lo que, y al igual que en los supuestos en los que se aumenta el aprovechamiento lucrativo de algún terreno, procede adoptar las medidas compensatorias precisas para sustituir las dotaciones públicas previstas⁶⁰².

Siguiendo a AGUDO GONZÁLEZ, se pueden determinar los siguientes presupuestos generales de esta obligación de sustitución-compensación⁶⁰³:

(recurso de casación 878/2008) que confirma la de instancia del STSJ de Galicia de 31 de octubre de 2007].

⁶⁰² En este grupo de leyes que regulan este supuesto de desafectación de terrenos dotacionales conjuntamente con los supuestos de incremento de edificabilidad, se encuentra el art. 67.2 de la Ley de Suelo de Madrid: toda alteración de la ordenación que «desafecte el suelo de un destino público (...) deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro, así como (...), y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos».

También el art. 80.2 de la Ley 15/2001 de Ordenación del Territorio y del Suelo extremeña prevé que toda innovación de la ordenación establecida por un plan de ordenación urbanística que «desafecte el suelo de un destino público (...) deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones públicas previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro, así como (...), y, en todo caso, asegurar la mejor realización posible de los estándares legales de calidad de la ordenación».

Igualmente, el art. 39.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha señala que «toda innovación de la ordenación establecida por un plan que (...) desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones públicas previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la mejor realización posible de los estándares legales de calidad de la ordenación».

⁶⁰³ AGUDO GONZÁLEZ, J., «Desafectación y compensación de terrenos dotacionales como premisa para su permuta por obra futura», en *RDUMA*, núm. 213, noviembre 2004, págs. 13-82, quien profundiza en las medidas compensatorias desde la perspectiva de que la modificación del planeamiento

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- Por regla general todas las leyes establecen expresamente que la modificación del planeamiento debe afectar a dotaciones «previstas en el plan». Por tanto, este deber de compensación es aplicable tanto en relación con las dotaciones existentes en ejecución del planeamiento como en relación a las dotaciones asignadas por el plan y pendientes de ejecutar⁶⁰⁴.
- La obligación de compensación se limita a las modificaciones de planeamiento, y no a su revisión⁶⁰⁵.
- La compensación funciona tanto si la dotación eliminada debe considerarse una dotación local como un sistema general.
- Lo que es común es que este deber sólo es predicable en relación con la desaparición de dotaciones de titularidad pública, y la sustitución debe obrar por otras de la misma naturaleza y titularidad pública⁶⁰⁶.

desafecta bienes demaniales y cambia el uso de terrenos calificados como dotacionales. La realización de los negocios jurídicos de disposición de los bienes inmuebles municipales (en este caso, su permuta) precisa la consideración de una serie de premisas y presupuestos que son necesarios para su ejecución:

1) En primer lugar, se debe realizar el expediente de previa desafectación de los terrenos dotacionales; a través de la modificación de planeamiento por plan general o plan de desarrollo. Hay requisitos adicionales si se afectan zonas verdes y espacios libres.

2) La desafectación genera una disminución de la proporción de los terrenos dotacionales que debe ser compensada con nuevas dotaciones, y si los terrenos son ahora destinados a usos lucrativos y hay incremento de edificabilidad, también habrá que compensar.

3) Los terrenos desafectados se integran en el patrimonio municipal y, en concreto, en el patrimonio municipal del suelo, de lo que se desprende que la venta o permuta de estos bienes deberá cumplir las normas sobre disposición de este tipo de bienes.

⁶⁰⁴ En cambio, si la modificación tiene por objeto adaptar la calificación urbanística a los usos realmente existentes en las parcelas y regularizar la calificación, no parece que haga falta ninguna cesión ni ninguna nueva dotación pública.

⁶⁰⁵ Véase la nota a pie de nº 588.

⁶⁰⁶ SANZ BOIXAREU, P.J., «El régimen jurídico de las zonas verdes públicas», op.cit., precisa que la protección jurídica corresponde a las zonas verdes públicas, no así a las zonas verdes privadas con la siguiente argumentación: *“Las zonas verdes públicas gozan de una especial protección en nuestro ordenamiento urbanístico, que se manifiesta en diversos aspectos: exigencia de mayores requisitos de carácter formal para su modificación; prohibición de actos singulares, en virtud de los cuales se pretende eliminar la adscripción a este fin; mayor rigor en el tratamiento de las infracciones urbanísticas en esta materia.*

Obsérvese bien que nos referimos al especial tratamiento protector del que gozan las zonas verdes públicas. Las zonas verdes privadas tienen su protección en los preceptos generales que imponen el cumplimiento de las determinaciones de los Planes de ordenación y de los demás instrumentos de ordenación urbanística; su tratamiento no se diferencia del que la Ley establece para las demás determinaciones de los Planes. Así, por ejemplo, unas zonas verdes de propiedad privada, de titularidad única o comunitaria, resultantes de la localización de los edificios fijada por un «Estudio de detalle», podrá ser alterada mediante un nuevo «Estudio de detalle», siempre que se observen las determinaciones que el Plan establezca en orden a la ocupación de parcela, volumen, alturas, etc. Del mismo modo, una infracción urbanística que afecte a una zona verde privada tampoco tendrá un tratamiento distinto del que pueda significar la vulneración de alguna otra determinación del Plan.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- Previsión de dotaciones en igual cantidad o superficie: La eliminación de dotaciones debe equilibrarse con otros terrenos de superficie equivalente a los modificados⁶⁰⁷.
- Previsión de dotaciones de igual calidad: Este requisito cualitativo puede referirse a distintos aspectos complementarios en función de cada ley, principalmente se refiere a la funcionalidad similar y a la ubicación adecuada de las nuevas dotaciones⁶⁰⁸.

A pesar de este intento de generalización de reglas, lo cierto es que la exigencia de compensación por desafectación vía plan de parcelas dotacionales con la afectación de nuevas parcelas en similar superficie, con fines semejantes y similares condiciones de situación y calidad es recogido en la legislación autonómica con una extensión variable, y en gran parte de ellas esta obligación se limita a las modificaciones de planeamiento que tengan por objeto la supresión de zonas verdes y espacios libres, pero

Ciertamente que tal precisión no resulta de un precepto de la Ley de los Reglamentos, pero se deduce inequívocamente de los principios que regulan esta materia. Lo que se pretende es dar un tratamiento privilegiado y estricto a las zonas verdes creadas directamente por el Plan, sea el Plan General o Norma Subsidiaria de Planeamiento Municipal, sea el Plan Parcial. Son los espacios públicos creados de modo directo por el Plan y señalados expresamente en sus planos de ordenación los que reciben esa especial protección jurídica. Allí donde el espacio libre, la zona verde, es simplemente el resultado de la aplicación de las demás determinaciones del Plan, señaladamente las referentes a ocupación de parcela o separación entre construcciones, pero que no están especialmente reservadas y grafiadas en el Plan, tales zonas, entendemos, tienen carácter privado y no gozan de la especial protección de las zonas verdes públicas. No obstante lo cual, ello no significa que estén desprovistas de tutela jurídica: la tienen en cuanto que su creación y su subsistencia jurídica es asimismo impuesta por el Plan como una determinación más a observar”.

⁶⁰⁷ Es el caso del art. 46.5.a) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias en el que se establece que la modificación de planeamiento que afecte a zonas verdes o espacios libres exigirá «el mantenimiento de la misma extensión que las superficies previstas anteriormente para estas áreas y en condiciones topográficas similares». También es el caso del art. 173.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, en el que se prevé que las modificaciones de planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres públicos calificados como sistema general deberá prever «su compensación con igual superficie en situación adecuada».

⁶⁰⁸ La localización debe ser adecuada a la funcionalidad y prestación del servicio, lo que se consigue con su mantenimiento en el mismo ámbito o sector, pero por motivos relacionados con la consolidación de la edificación, cabe acudir a otras fórmulas para la reubicación alternativa en áreas próximas, tal y como prevé el art. 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León: «La aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que alteren los espacios libres públicos o los equipamientos públicos, tanto existentes como previstos en el planeamiento, requiere que la superficie de espacio libre o de equipamiento que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada:

a) Cuando se trate de suelo urbano consolidado, en la misma unidad urbana o bien en un sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable colindante, pero sin disminuir los espacios libres y equipamientos públicos propios de dicho sector.

b) Cuando se trate de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, en el mismo sector, o de ser imposible en un sector próximo, pero sin disminuir sus propios espacios libres y equipamientos públicos».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

no al resto de las dotaciones públicas. Algunas de las normativas, además de a las zonas verdes y espacios libres públicos, extienden el deber de compensación a modificaciones que afecten a equipamientos públicos⁶⁰⁹, y unas pocas sí abarcan toda modificación de calificación o uso que sufran las dotaciones públicas⁶¹⁰.

Por tanto, como mínimo, el cumplimiento estricto del deber de sustitución alcanza en todos los casos a las alteraciones que se introduzcan en relación con las parcelas destinadas a zonas verdes y espacios libres públicos que deberán reemplazarse por otros terrenos equivalentes, tanto desde una perspectiva cuantitativa de la superficie de los nuevos terrenos que se destinen a estos usos, como cualitativa de la funcionalidad y la localización de los mismos⁶¹¹. En el caso de la zona verde, dentro de la compensación cualitativa, habrá que tener en cuenta que si se trata de una plaza vegetal en donde la presencia del verde es el factor predominante, no puede quedar sustituida

⁶⁰⁹ El art. 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León determina: «La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución».

A su vez, el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo catalán en el art. 98 se ciñe a los equipamientos deportivos: «1. La modificación de figuras del planeamiento urbanístico que tenga por objeto alterar la zonificación o el uso urbanístico de los espacios libres, las zonas verdes o los equipamientos deportivos considerados por el planeamiento urbanístico como sistemas urbanísticos generales o locales debe garantizar el mantenimiento de la superficie y de la funcionalidad de los sistemas objeto de la modificación. Los cambios propuestos de los terrenos calificados de equipamientos deportivos sólo pueden comportar que se ajuste la superficie cuando lo requiera el interés prevalente de su destino a espacio libre o zona verde».

⁶¹⁰ Un buen ejemplo de este modo de legislar es el art. 104.4 de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: «Cuando la modificación de planeamiento tuviera por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes, dotaciones públicas y espacios libres de dominio y uso público, existentes y previstos en el plan, se requerirá para aprobarla la previsión de un incremento equivalente en la superficie o edificabilidad de tales espacios y de igual calidad».

En el caso de Galicia, la Ley 2/2010, de 25 de marzo derogó el anterior art. 94.5 de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, que señalaba «que no podrán aprobarse modificaciones de planeamiento que conlleven la disminución o eliminación de dotaciones públicas, sin prever la sustitución de las que se eliminen por otras de superficie y funcionalidad similar en el mismo distrito o sector, según se trate de suelo urbano o urbanizable, salvo que se justifique su innecesariedad y se mantengan los estándares de reserva mínimos establecidos en la presente Ley», y, actualmente, tras la reforma legal, la exigencia de compensación se limita a la afectación de terrenos calificados como zonas verdes o espacios libres públicos.

⁶¹¹ Es claro en ello el art. 59.1 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de las Illes Balears: «La modificación de figuras del planeamiento urbanístico que tenga por objeto alterar la zonificación o el uso urbanístico de los espacios libres o de las zonas verdes considerados por el planeamiento urbanístico como sistemas urbanísticos generales o locales, debe garantizar el mantenimiento de la superficie y de la funcionalidad de los sistemas objeto de la modificación, con referencia al núcleo de asentamiento afectado».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

por un espacio urbano con nula o mínima presencia de elementos vegetales. Lo que ha dejado claro el Tribunal Supremo en su importante sentencia de 28 octubre 2005⁶¹² - reiterada en Sentencia de 18 octubre 2006⁶¹³ - tras una vacilante doctrina, es que los nuevos terrenos destinados a zonas verdes y espacios libres, con los que se compensen los anteriores suprimidos, tienen forzosamente que tener un carácter demanial, no pudiendo sustituirse por espacios privados abiertos al público.

Para terminar este punto, vale la pena mencionar el interesante enfoque de BREMOND TRIANA⁶¹⁴ quien analiza la exigencia de sustitución-compensación de los terrenos desafectados desde las más actuales visiones de la relatividad de la distinción entre bienes de dominio público y patrimoniales. Partiendo de que a su entender no todos los terrenos dotacionales públicos son bienes de dominio público y gran parte de los terrenos dotacionales públicos destinados a equipamiento, a diferencia de los de servicios, infraestructuras y, en general, los de uso público (viales, zonas verdes, espacios libres...), son bienes patrimoniales, plantea que la compensación debería exigirse solo cuando la parcela dotacional pública disminuida, demanial o patrimonial, pasara a tener en parte o en todo un aprovechamiento lucrativo ajeno al uso dotacional público (residencial, comercial, industrial o asistencial privado, etc.). Para ser más exactos, la desafectación no requeriría la medida automática de sustitución-compensación de la superficie en similares condiciones de situación y calidad de los bienes demaniales desafectados cuando el bien patrimonial que surge de la aprobación del Plan ingrese en el PMS y siga sirviendo a un fin público objeto de control administrativo permanente.

4.3. Necesidad de compensación si hay aumento de edificabilidad

Tras haber descrito el deber de reequilibrio de dotaciones públicas cuantitativa y cualitativamente semejantes a las dotaciones públicas eliminadas o disminuidas, -en términos absolutos para los espacios libres y zonas verdes y en función de cada

⁶¹² RJ 2005\7418.

⁶¹³ RJ 2006\9624.

⁶¹⁴ BREMOND TRIANA, L.Mª., «Las parcelas Dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿son bienes demaniales?», en *RDUMA*, núm. 264, marzo 2011, págs. 13-70.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

regulación autonómica para el resto de dotaciones públicas-, en las modificaciones de planeamiento, la legislación urbanística obliga también a compensar el mayor aprovechamiento urbanístico con un incremento de las dotaciones públicas⁶¹⁵.

Ya el art. 49.2 del TRLS de 1976 previó que «cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población»⁶¹⁶. La jurisprudencia del Tribunal Supremo vertida en esta cuestión en concreto ha vinculado la aplicación del precepto a que la modificación del plan suponga un aumento de volumen edificable que genere incremento poblacional, ya que su finalidad no es otra que mantener la proporción o ecuación entre el incremento de edificabilidad y de la consecuente densidad de población con los espacios libres exigidos a fin de satisfacer las necesidades del aumento de población⁶¹⁷.

Las vigentes leyes autonómicas suelen prever supuestos similares al que previó el art. 49.2 del TRLS de 1976, si bien es cierto que con criterios variables y redacciones alternativas que rompen cierta continuidad y homogeneidad con el modelo estatal establecido, ya que en ocasiones se hace alusión a “incrementos de edificabilidad”⁶¹⁸ o

⁶¹⁵ FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D., en *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, op. cit., pág. 171, destaca que “el problema más importante que plantean las modificaciones del planeamiento es el relativo al mantenimiento del equilibrio entre el aprovechamiento urbanístico del suelo previsto en la alteración y las necesarias dotaciones públicas que se prevean; equilibrio asumido por la legislación y la jurisprudencia”.

⁶¹⁶ Norma reiterada en el art. 161.2 del RPU y más tarde por el declarado inconstitucional art. 128.2 del TRLS de 1992.

⁶¹⁷ El alcance de la obligación de mantener una proporción adecuada entre espacios libres y densidad de población queda patente en la STS de 18 de marzo de 1988 (RJ 2182\1988): “pues lo que el art. 49.2 de la actual Ley exige -y el proyecto no contempla-, para modificar cualquier elemento de los Planes que tienda a incrementar el volumen edificable de una zona, es que se mantenga la proporción entre espacios libres y densidad de población, de manera que al incrementarse el aprovechamiento del suelo para un mayor índice de población, esa mayor densidad de habitantes de la zona se corresponda con el aumento proporcional de espacio libre, sean o no estos espacios correspondientes a zonas públicas, contemplándose más un problema ecológico que de aprovechamiento viario o de uso público directo”.

⁶¹⁸ A veces el incremento de edificabilidad es expresamente referido al uso residencial como en el art. 83.4 de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y de Régimen Urbanístico de Cantabria: «Cuando la modificación del Plan suponga un incremento de la edificabilidad residencial o de la densidad se requerirá la proporcional y paralela previsión de mayores espacios libres y equipamientos a ubicar en un entorno razonablemente próximo».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

“del volumen edificable”⁶¹⁹, en otras ocasiones a “aumentos de aprovechamiento urbanístico” o “aprovechamiento lucrativo privado”⁶²⁰, otras veces a incrementos de la “intensidad de uso”⁶²¹, incrementos de “techo edificable”⁶²², cuando no a “incrementos de la densidad de población”⁶²³.

En algunas leyes las medidas comentadas se prevén para el supuesto de que produzca un incremento tanto del volumen edificable como de la densidad de población⁶²⁴, en consonancia con una nueva línea jurisprudencial –y en contraposición con las sentencias que interpretaban el art. 49.2 del TRLS de 1976- que extiende la previsión de mayores espacios libres tanto si existe un mero aumento del volumen de edificación sin repercusión en la densidad de población⁶²⁵, así como si existe un incremento poblacional sin que se haya producido un aumento del volumen edificable⁶²⁶.

⁶¹⁹ P.e. art. 46.5.b) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

⁶²⁰ P.e. art. 80.2 de la Ley 15/2001 de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura, art. 39.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha o art. 36.2 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶²¹ Cfr. art. 94.3 de la anterior Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

⁶²² P.e. art. 100.1 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.

⁶²³ P.e. art. 102.2 de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁶²⁴ El art. 58.3 d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece: «La aprobación de las modificaciones que aumenten el volumen edificable o la densidad de población, o que cambien el uso del suelo, requerirá un incremento proporcional de las dotaciones urbanísticas públicas en el entorno próximo, y que se haga constar la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación».

⁶²⁵ Cfr. la STSJ de Andalucía de 1 de diciembre de 2009 (JUR 2011\99375): “*Pero una vez consolidada en un determinado sector una ratio dotacional superior a ese mínimo, cualquier aumento del aprovechamiento lucrativo sobrevenido y dado lo que conlleva (aumento de densidad), obliga a aumentar la reserva dotacional en proporción al aumento de población que se va a experimentar en un sector concreto. De lo contrario, se quiebra la obligación de mantener el equilibrio ya existente entre dotaciones públicas y aprovechamiento lucrativo*”.

⁶²⁶ Cfr. la STSJ de Cataluña de 2 de marzo de 2010 (RJCA 2010\585): “*Lo verdaderamente trascendente y decisivo en la materia debe ser, como esta Sala viene declarando, el entender que la acentuación en la previsión de mayores espacios libres debe responder sustancialmente al aumento de la densidad de la población, incluso aunque no concurriese el aumento del volumen edificable, desde luego, a fin y efecto de mantener en sus términos el siempre deseado equilibrio y calidad de vida a que se debe responder entre ese incremento de la densidad y la exigencia de mayores espacios libres. De la misma*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Pero sin duda lo más destacable es que esta compensación no se ciñe únicamente a los espacios libres, sino que la mayoría de leyes autonómicas aclaran que la compensación proporcional dotacional subsiguiente debe realizarse respecto a un espectro más amplio de las dotaciones públicas, justificado por la necesidad de seguir cumpliendo los estándares urbanísticos mínimos. Esto significa que en algunos preceptos legales se pedirá que junto a los espacios libres se incrementen proporcionalmente las reservas para equipamientos públicos (art. 100.1 de la ley catalana, art. 58.2 de la Ley de Baleares o art. 83.4 de la ley cántabra), si bien en la mayoría se requerirá la previsión general de mayores dotaciones públicas para mantener la proporción y calidad de las mismas respecto al aprovechamiento (art. 80.2 de la ley extremeña, art. 39.2 de la ley castellano-manchega, art. 67.2 de la ley madrileña, entre otros).

Además, estas nuevas dotaciones públicas se tienen que ubicar en buena lógica en el mismo sector afectado por la modificación: en el mismo espacio territorial o ámbito de actuación en el que se integre dicho incremento. Algunas leyes urbanísticas autonómicas suelen establecer reglas estrictas al respecto, pero también hay leyes que se limitan a señalar que el lugar de ubicación ha de ser un lugar próximo (el art. 83.4 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Cantabria habla de «ubicarse en un entorno razonablemente próximo»). De todos modos, la jurisprudencia confirma la exigencia de que esa compensación dotacional deba producirse en la misma zona, y es especialmente estricta cuando de espacios libres se trata con el objeto de mantener inalterada la densidad de población preexistente en dicha zona⁶²⁷.

forma debe entenderse que la mayor previsión de espacios libres debe, desde luego, operarse en la misma zona en el que se opere el incremento de volumen edificable. Finalmente, esa acentuación de mayores espacios libres es aplicable bien en concurrencia de una mayor acentuación de usos residenciales que determinen un aumento de la densidad de la población, bien en concurrencia con otros usos tales como los de oficinas, comercial y hotelero o en general usos terciarios”.

⁶²⁷ Como se afirma en la sentencia del TS de 10 mayo de 1999 (RJ 1999\3893): “parece elemental que el aumento de espacios libres ha de producirse allí donde se produzca el incremento de la densidad de población, pues es en esa zona de planeamiento, y no en otra, donde la necesidad de los mismos surge por lo que será allí donde deba ser satisfecha”. Doctrina confirmada entre otras muchas por las SSTs de 8 de abril de 2003 (RJ 2003\3688), 18 de diciembre de 2003 (RJ 2005\3283) o 18 de febrero de 2010 (RJ 2010\3421).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El resultado final de la compensación ha de ser el mantenimiento de la proporción prevista entre el suelo construido con uso residencial y el suelo dotacional necesario para cubrir las necesidades de esa población. Ahora bien, la cuestión que esta afirmación plantea es si este reequilibrio proporcional de superficies edificadas residenciales y dotacionales debe implicar en todo caso el cumplimiento de los estándares urbanísticos. La respuesta parece que ha de ser inicialmente afirmativa⁶²⁸, atendiendo a que los estándares urbanísticos legales son los garantes de la calidad urbana. Sin embargo, si se analiza exhaustivamente la normativa autonómica no puede entenderse extrapolable tal afirmación en todos los casos, sobre todo en los núcleos urbanos consolidados. Las reformas legales tienen especialmente en cuenta que hay que poner coto al desarrollo extensivo en la ciudad consolidada flexibilizando el deber de mantenimiento de los estándares urbanísticos, e incluso abriendo la puerta para que la compensación dotacional sea económica.

4.4. Supuestos legales de flexibilidad de las medidas compensatorias

⁶²⁸ AGUDO GONZALEZ, J., «Desafectación y compensación de terrenos dotacionales como premisa para su permuta por obra futura», op.cit., analiza si esa compensación proporcional debería implicar el cumplimiento de los estándares urbanísticos o no. Al respecto, este autor recuerda que los estándares urbanísticos se basan en la fijación de parámetros cuantitativos numéricos, en términos de calidad de vida mínima deseable, cuya finalidad es la reducción de la discrecionalidad administrativa a la hora de realizar el planeamiento (pues no se trata de normas directamente aplicables) facilitando el control de legalidad de la actividad planificadora. Pues bien, al hilo de la STS de 18 de marzo de 1988 (RJ 2182\1988) parecería que no es necesario el cumplimiento estricto de los estándares urbanísticos-La sentencia citada realiza una comparación entre el art. 13.2.b) del TRLS de 1976 (en el que se prevén los estándares de espacios libres para el suelo urbanizable) y del art. 49 RPU que le lleva a afirmar que la compensación de dotaciones más que una cuestión de satisfacción de las necesidades colectivas, es un problema «ecológico» que contempla la necesidad de mantener una proporción adecuada entre densidad de población y zonas libres. En principio, se puede entender que si las nuevas dotaciones no tienen por qué ser públicas y, por tanto, destinadas a satisfacer las necesidades colectivas, está claro que no hay necesidad de cumplir los estándares urbanísticos, puesto que las dotaciones públicas de espacios libres pueden ser sustituidas por otras privadas. No obstante, critica dicha afirmación –con base en otras sentencias [STS de 8 de octubre de 1983 (RJ 5072\1983) y STS de 15 de febrero de 1983 (RJ 886\1983)]- y considera que la previsión de espacios libres sólo puede tener como objetivo satisfacer las necesidades de la nueva población incrementada y, por tanto, de sus necesidades colectivas. A esta necesidad responden, lógicamente, las dotaciones públicas que por naturaleza están afectadas a un uso público. “*En otras palabras, el art. 49.2 TRLS de 1976 alude, sin necesidad de grandes deducciones, a las reglas que ordenan los estándares urbanísticos de espacios libres, de lo que se colige que hubiera sido más razonable entender que este precepto sí exige el reequilibrio dotacional público para mantener el cumplimiento de los estándares urbanísticos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

No hay que descartar la posibilidad de que tanto en la situación de un cambio de uso de las parcelas dotacionales como en la situación de incremento de aprovechamiento de un ámbito, las leyes urbanísticas presenten una serie de excepciones que modulen o flexibilicen el deber de sustituir o compensar correlativamente las parcelas dotacionales del ámbito y, por ende, el principio de equilibrio entre usos lucrativos y usos dotacionales previstos.

La mayoría de normas autonómicas, aunque partiendo siempre de la necesidad de compensar las dotaciones de naturaleza pública, establecen notables excepciones legales al reequilibrio dotacional automático. Se pueden encontrar los siguientes supuestos excepcionales en los que cabe admitir otras soluciones compensatorias o la exención del deber proporcional de más dotaciones urbanísticas, siempre debidamente justificados: en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, si se acredita un interés público superior⁶²⁹; si se trata de modificaciones de pequeña dimensión⁶³⁰; si constituye un sector donde además de cubrir los estándares

⁶²⁹ En Castilla y León, 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, modificó las letras c) y d) del apartado 3 del artículo 58 de la Ley, que quedan redactadas del siguiente modo:

«c) La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución.

d) La aprobación de las modificaciones que aumenten el volumen edificable o la densidad de población, o que cambien el uso del suelo, requerirá un incremento proporcional de las dotaciones urbanísticas públicas en el entorno próximo, salvo cuando, en actuaciones de regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución. Asimismo deberá constar la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación».

⁶³⁰ El art. 86 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (preceptos incorporados por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón) dicta:

«1. Cuando la modificación del plan general afecte al suelo urbano incrementando su superficie, su densidad o su edificabilidad previstos inicialmente, se aplicarán a los aumentos planteados los módulos de reserva de los planes parciales y las reservas de terrenos de sistemas generales que procedan conforme a lo dispuesto en esta Ley y en el plan general.

Excepcionalmente, en función de la entidad de la modificación y de los espacios libres y equipamientos públicos existentes en el entorno del suelo afectado por la modificación, se atenderá al principio de proporcionalidad en las reservas a aplicar, pudiendo minorarse o excepcionarse en el proyecto siempre que se trate de modificaciones de pequeña dimensión, así se proponga por el municipio y se apruebe por el Consejo Provincial de Urbanismo.

2. Cuando la modificación de los planes parciales o del plan general en suelo urbanizable tenga por objeto incrementar la densidad o la edificabilidad, se aplicarán los módulos de reserva locales a la densidad y

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanísticos, había un exceso dotacional en el planeamiento preexistente⁶³¹; si no se hubiese materializado o implantado la dotación prevista⁶³²; si la compensación se lleva a otras zonas o ámbitos excedentarios por no ser materialmente posible o no resultar adecuado para la ordenación prevista⁶³³; casos en los que se permite la sustitución de la

edificabilidad totales resultantes, así como las reservas de terrenos de sistemas generales que procedan a los incrementos planteados, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en el plan general.

Excepcionalmente, en función de la entidad de la modificación y de los sistemas generales incorporados al plan general, se atenderá al principio de proporcionalidad en las reservas de terrenos de sistemas generales a aplicar, pudiendo minorarse o excepcionarse en el proyecto siempre que se trate de modificaciones de pequeña dimensión, se informe favorablemente por el Consejo Provincial de Urbanismo y se apruebe por el Ayuntamiento».

Por su parte, el art. 104.3. de la Ley riojana 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo dicta: «Cuando la modificación de planeamiento tuviera por objeto la clasificación de nuevo suelo urbano, sin perjuicio de la previsión del apartado anterior, deberá preverse los mismos módulos de reserva aplicables a los planes parciales, salvo que la superficie afectada por la modificación sea menor de mil metros cuadrados construidos».

⁶³¹ Así, en el art. 86.8 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón: «De forma excepcional y suficientemente motivada y siempre y cuando el municipio lo estime adecuado a su desarrollo urbano, cuando un sector de suelo urbanizable delimitado o programado resulte tener exceso de reservas de dotaciones locales respecto al mínimo legal exigido, no será preceptivo incrementarlas como consecuencia de una modificación del planeamiento, siempre que se respete el mínimo legal y se justifique de forma adecuada la suficiencia de los espacios dotacionales previstos».

⁶³² Cfr. el art. 80.2.2 de la Ley de Ordenación del Territorio y del Suelo de Extremadura: «*En el caso de que se lleve a cabo una innovación de la ordenación sobre un suelo que no se hubiera desarrollado, la nueva ordenación no se verá vinculada por la anterior, de manera que, si se produce un incremento del aprovechamiento lucrativo de los terrenos, podrá establecerse una nueva proporción entre aquél y el suelo destinado a dotaciones públicas, siempre dentro de los límites que fijan los estándares mínimos de calidad y cohesión urbanas previstos legalmente*».

⁶³³ En la Ley 2/2006 del Suelo y Urbanismo del País Vasco así se prevé en el art. 105, tanto en relación con los sistemas generales de zonas verdes y espacios libres: («3. En particular, el planeamiento general que se modifica deberá disponer en el propio ámbito de la modificación de una dotación suficiente de sistema general de zonas verdes y espacios libres para garantizar, tras el incremento de la edificabilidad urbanística propuesta, el estándar dotacional previsto en el apartado anterior. Si no fuese materialmente posible o no resultase adecuado para la ordenación prevista, se deberá completar la dotación citada ampliando los ámbitos ya calificados por el plan general como sistema general de espacios libres o configurando nuevos ámbitos con esa calificación y una superficie adecuada, cuya cuantía, al menos, compense el déficit existente»), como en relación con sistemas locales de espacios libres en suelo urbano («4. Adicionalmente, la modificación deberá garantizar también un adecuado nivel dotacional de sistema local de espacios libres en el propio ámbito de la actuación aportando a este fin una dotación superficial mínima de 5 metros cuadrados por cada habitante, según la regla establecida en el artículo 78. En suelo urbano, cuando el cumplimiento de la condición establecida en este párrafo no fuese materialmente posible o no resultase adecuado para la ordenación prevista, podrá ser admitido el incremento de la edificabilidad urbanística propuesta si la modificación se sitúa en un área con una dotación local de espacios libres excedentaria de modo que pueda compensar íntegramente el déficit dotacional generado por el nuevo desarrollo»). La STSJ del País Vasco de 24 de octubre de 2008 (JUR 2008\387894) interpreta y aplica dicha excepción.

Yendo más lejos, el párrafo 4 del art. 20 del Decreto vasco de Estándares Urbanísticos dispone que, cuando la modificación de la ordenación estructural haya de adecuar la dotación de sistema general de zonas verdes y espacios libres al incremento de edificabilidad urbanística propuesta en la misma, podrá considerarse y computar al efecto los excesos de sistema general de zonas verdes y espacios libres contemplados en el planeamiento general respecto a los mínimos legales exigidos para tales dotaciones. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi consideró que tal previsión es contraria a lo dispuesto en los

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

entrega en especie por el equivalente económico que integrará el patrimonio público del suelo⁶³⁴; o excepciones legales en función de la protección del patrimonio histórico⁶³⁵.

En resumidas cuentas, todas las innovaciones de la ordenación establecidas por los instrumentos de planeamiento deben cumplir las siguientes reglas generales:

-Todas aquellas modificaciones que mermen los espacios públicos deben contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas, con una interpretación estricta respecto de las modificaciones de los sistemas urbanísticos de espacios libres o zonas verdes⁶³⁶.

-Todas aquellas modificaciones que aumenten el aprovechamiento, deberán contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento incrementado. En especial, toda innovación que tenga por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial habrá de contemplar la implementación o mejora de los sistemas generales, dotaciones o equipamientos en la proporción que suponga el aumento de la población que ésta prevea y de los nuevos servicios que demande. La

párrafos 2 y 3 del art. 105 de la Ley Vasca pues es contrario al principio de que a un aumento de edificabilidad deba acompañar un aumento de las dotaciones públicas anteriores. Supondría compensar la necesidad de mayores dotaciones de sistemas generales que crea el incremento de edificabilidad residencial con los excedentes del planeamiento anterior, todo ello cuando la Ley exige que se deben incrementar tales dotaciones en proporción al incremento de la edificabilidad residencial. Si no se dispone de mayor superficie de terrenos destinados a dotaciones públicas de zonas verdes y espacios libres en el ámbito de la modificación, se deberá completar la dotación ampliando los ámbitos ya calificados por el plan como sistemas generales de espacios libres o configurar nuevos ámbitos con esa calificación.

⁶³⁴ Cfr. el art. 83. 4. de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: «Cuando la modificación del Plan suponga un incremento de la edificabilidad residencial o de la densidad se requerirá la proporcional y paralela previsión de mayores espacios libres y equipamientos a ubicar en un entorno razonablemente próximo. En suelo urbano consolidado, pueden ser sustituidas dichas cesiones por su equivalente económico previa valoración pericial por técnico municipal y conforme a lo dispuesto en la legislación del Estado».

⁶³⁵ El art. 173 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León establece una excepción al deber de incrementar proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas, urbanísticos): «a) En los Conjuntos Históricos declarados Bien de Interés Cultural, el incremento de las reservas puede ser dispensado cuando se justifique su incompatibilidad con la protección del conjunto», y siempre que la Consejería competente en materia de patrimonio cultural informe favorablemente la modificación.

⁶³⁶ STSJ de Cataluña de 21 de abril de 1997 (RJCA 1997/882).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ausencia del mantenimiento del equilibrio conlleva la anulación o improcedencia de la modificación⁶³⁷.

En consecuencia, todas las leyes autonómicas prevén medidas para conseguir el equilibrio en las dotaciones para mantener la calidad de vida urbana siempre que concurren cambios de usos significativos. No obstante, hay situaciones legales en las que no es razonable mantener con el mismo rigor el principio de equilibrio entre usos lucrativos y usos dotacionales, y es que en ámbitos urbanos consolidados, la aplicación rígida de las medidas compensatorias puede poner en peligro el mismo fundamento de la alteración del Plan. El desarrollo compacto de la ciudad puede demandar una mayor densidad y una determinada operación de reforma interior puede quedar bloqueada a causa de que no haya más terrenos para realizar la compensación dotacional. Precisamente, las diferentes alternativas de medidas compensatorias vienen a evitar el excesivo consumo de suelo mediante la previsión de más parcelas dotacionales cada vez que hay un incremento de edificabilidad o si hay una reducción de parcelas de uso público; lo cual se juzga acorde al modelo de ciudad compacta. Mas igualmente ajustada al modelo de ciudad compacta resulta garantizar que, a pesar del ejercicio del *ius variandi*, las parcelas continúan siendo de titularidad pública con las diversas soluciones de uso público por parte de la Administración. Lo fundamental es que las alteraciones de la ordenación no produzcan un detrimento de la calidad de las dotaciones urbanísticas⁶³⁸.

4.5. Mantenimiento de los usos públicos dotacionales

Junto a las excepciones a la aplicación rígida de las medidas compensatorias, que sobre todo tienen lugar en ámbitos urbanos consolidados, debe señalarse otra tendencia que favorece el mantenimiento del uso dotacional público de las dotaciones

⁶³⁷ STS de 18 de diciembre de 2003 (RJ 2005\3283).

⁶³⁸ La Ley del Suelo del País Vasco ofrece una regulación adecuada del problema en su art. 105, señalando que las medidas compensatorias oportunas para entender procedente la modificación del instrumento urbanístico habrán de cumplir los siguientes requisitos:

- Justificarán que se mantiene la calidad urbana en cuanto a dotaciones y suelos protegidos.
- Serán adoptadas en consideración a las necesidades y las posibilidades de acceso real en el municipio a los usos establecidos como protegidos por la calificación.
- Garantizarán la mejor realización posible de los estándares legales mínimos de la ordenación.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbanísticas. Y es que a modo de medidas de discriminación positiva, algunas leyes autonómicas establecen fuertes limitaciones a las modificaciones de planeamiento que afecten a parcelas con un uso dotacional público, exigiendo el mantenimiento del uso público, no obstante su cambio de uso o desafectación⁶³⁹.

En efecto, los destinos dotacionales de las parcelas deben protegerse en el planeamiento urbanístico modificado, de modo que, salvo declaración de innecesariedad y vinculación a un nuevo uso igualmente público, tales terrenos dotacionales no podrían ser desafectados. Para escapar de la condición dotacional pública de las parcelas será indispensable la suficiente justificación de la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, y el nuevo destino deberá ser preferentemente otro uso dotacional público. En este sentido, véase los arts. 39.6 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha⁶⁴⁰ y art. 36.2.a)2 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía⁶⁴¹, junto con otras normas donde se ejerce una especial defensa del mantenimiento de las parcelas que hayan tenido implantado un determinado uso público como el docente o el sanitario⁶⁴². Todos estos preceptos se

⁶³⁹ En esta tendencia, el art. 47 TRLTS 2015 dispone que procederá la reversión si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, se prevé que no concurrirá tal reversión cuando el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público. Asimismo se establece que no procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado.

⁶⁴⁰ «Los Planes calificarán como suelo dotacional las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso docente o sanitario, salvo que, previo informe de la Consejería competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, en cuyo caso se destinará éste a otros usos públicos o de interés social».

⁶⁴¹ «En todo caso, sin perjuicio de las competencias de las Administraciones públicas, en el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente por razón de la materia, y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social».

⁶⁴² P.e. el art. 67.2 Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid: «En ningún caso será posible la recalificación para otros usos de terrenos cuyo destino efectivo sea docente, sanitario o viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, salvo que, previo informe de la Consejería competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad de la permanencia de dicho destino, en cuyo caso el o los nuevos usos previstos deberán ser preferentemente públicos o de interés social».

Lo mismo se plantea en Galicia, si bien el inciso del art. 42.6 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia permite convenios interadministrativos para evitarlo: «El plan general calificará como suelo dotacional los terrenos que fuesen destinados efectivamente a tales fines, los elementos funcionales de las infraestructuras de transportes y las instalaciones adscritas a la defensa nacional. No obstante lo anterior, mediante convenio entre la administración titular del bien, la consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio y el ayuntamiento, podrán ser destinados por el plan

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

erigen como garantes del mantenimiento de las dotaciones de uso público, por encima de otras intenciones lucrativas del Estado al desafectar terrenos, dando preferencia a que los Ayuntamientos califiquen como dotacionales los bienes con dicho destino efectivo precedente.

El artículo 80.4 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, que regula la innovación de la ordenación urbana, también establecía que «los planes de ordenación urbanística calificarán como suelo dotacional las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso docente o sanitario, elementos funcionales de las redes de infraestructura general, e instalaciones adscritas a la Defensa Nacional, salvo que, previo informe de la Consejería o Administración Pública competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, en cuyo caso se destinará éste a usos públicos o, excepcionalmente, a viviendas de promoción pública». La STC 148/2013, de 5 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la referida Ley extremeña 15/2001, examinó dicho precepto⁶⁴³ y consagra su constitucionalidad. En primer lugar, el Alto Tribunal concluye que no hay vulneración del principio de autonomía local, puesto que si bien, *“la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico... es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio»*, el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 únicamente establece un límite menor a la determinación por el planificador del destino de determinados terrenos cuyo objetivo es que se mantengan los niveles de suelo de uso público”. En

general a otros usos distintos y atribuirse a las personas propietarias el 100 % del aprovechamiento tipo, de conformidad con lo establecido en la presente ley, con la finalidad de facilitar la financiación de infraestructuras públicas».

⁶⁴³ El Abogado del Estado consideraba que de la STC 64/2001 se deduce que es una condición básica del derecho de propiedad urbana que la misma sólo puede ser afectada o limitada por el planeamiento urbanístico en virtud de las necesidades colectivas o de ordenación de la ciudad, debiendo, por tanto, reputarse inconstitucional que su destino se establezca en función de un criterio «extraurbanístico» como lo es el del uso efectivo precedente. Según el Abogado del Estado, el precepto vulnera además los principios de autonomía local, de equidistribución de cargas y beneficios y de interdicción de la arbitrariedad, y resulta también contrario a las competencias que corresponden al Estado en virtud de la legislación estatal sobre patrimonio. Por el contrario, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas consideran que la regulación y determinación del contenido de la potestad de ordenación urbanística cae dentro de la materia “urbanismo” que es competencia de las Comunidades Autónomas, y rechazan que el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 vulnere las competencias estatales sobre su patrimonio o los principios de autonomía local, de equidistribución de cargas y beneficios e interdicción de la arbitrariedad. Consideran, además, que el precepto persigue evitar la especulación (art. 47 CE).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

segundo lugar, tampoco se atenta contra la competencia del Estado respecto a su patrimonio y la equidistribución de cargas y beneficios, ya que no es competencia del plan la desafectación patrimonial, pero sí la calificación urbanística. Y en tercer lugar, no se vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos ni se produce discriminación de las propiedades. El objetivo de la medida legal es la de preservar las dotaciones existentes: *“asegurar que, en las revisiones o modificaciones del planeamiento urbanístico, se mantengan los niveles existentes de suelo destinado a usos públicos, disponiendo para ello que los terrenos que ya fueran dotacionales se califiquen por el plan urbanístico de acuerdo con estos fines, pues, muy frecuentemente —especialmente en suelo urbano—, será difícil encontrar otros suelos en los que puedan ubicarse estos usos”*. En virtud de lo expuesto, de esta sentencia se desprende no sólo la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer estándares y límites a la ordenación de la ciudad a través de la legislación urbanística sin que se vulnere el contenido de la autonomía local plasmada en la potestad de ordenación urbanística, sino que la Administración autonómica puede abogar para que en la calificación urbanística se otorgue preferencia al mantenimiento de los destinos de uso público dotacional⁶⁴⁴.

Para terminar, un apunte final: aunque las leyes son generalmente contrarias a la transformación en usos lucrativos privados de las parcelas dotacionales públicas, diversas leyes autonómicas dan facilidades procedimentales para que se produzcan mutaciones objetivas de su fin público por otro uso igualmente público⁶⁴⁵.

⁶⁴⁴“En nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, F. 6, efectivamente, afirmamos que la propiedad privada está vinculada a la ordenación de la ciudad y que ello lleva inherente que su regulación se realice a través de instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que legitima al Estado para hacer referencia a los mismos —con independencia de cuáles sean, en concreto, en cada Comunidad Autónoma— a la hora de establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana. Ahora bien, ello no significa que la propiedad urbana sólo pueda verse afectada o limitada por el planeamiento urbanístico, pues también pueden establecerse estándares y límites a la ordenación de la ciudad en la propia legislación urbanística. Por otra parte, el criterio del uso efectivo precedente no es un criterio «extra urbanístico», como afirma el Abogado del Estado, pues se basa precisamente en el uso o destino urbanístico previo del terreno”.

⁶⁴⁵ En esta línea, al igual que el art. 42.5 de la Ley de Suelo de Galicia, cabe citar el art. 38.1 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La ley balear se presenta formalmente garantista respecto a las modificaciones de planeamiento salvo en lo que se refiere a los equipamientos públicos cuyo uso detallado podrá ser modificado por el Ayuntamiento sin seguir toda la tramitación de la modificación: «La modificación de cualquiera de los elementos de un instrumento de planeamiento urbanístico se sujeta a las mismas disposiciones que rigen su formación. Sin embargo, el ayuntamiento podrá modificar el uso detallado de un equipamiento definido por el planeamiento para terrenos de titularidad pública a otro diferente, dentro de este uso

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

En conclusión, dentro del contenido del planeamiento, la ordenación urbanística debe calificar los usos del suelo y reservar determinadas parcelas con destino dotacional, para asentamiento de las dotaciones urbanísticas, cumpliendo unos estándares o porcentajes mínimos en términos cuantitativos y respondiendo a unas propiedades o atributos en términos cualitativos, exigidos desde la regulación autonómica. El resultado natural de esta ordenación debe ser la configuración de unas dotaciones urbanísticas no sólo conformes al modelo de ciudad compacta, sino que sirven de recursos para configurar la ciudad en la misma orientación. En caso de alteración de la ordenación, ha de garantizarse el mantenimiento del equilibrio dotacional, y si ello no resulta posible en la ciudad consolidada, la reducción de las dotaciones urbanísticas debe estar amparada por la regulación y no ser causa de deterioro de la calidad de vida urbana. El capítulo siguiente seguirá enfocando a las dotaciones urbanísticas en la ciudad compacta pero en el momento de la obtención de las parcelas dotacionales en la fase de ejecución del planeamiento o de gestión urbanística, y entre los contenidos urbanísticos de la propiedad del suelo, se encuentra el deber de ceder suelos con destino dotacional.

global, mediante acuerdo plenario que solo debe someterse al trámite establecido en el apartado 2 del artículo 74 de esta ley. El acuerdo de aprobación definitiva y el contenido de la modificación del uso de los terrenos mencionados deberá comunicarse igualmente al Archivo de Urbanismo de las Illes Balears y al consejo insular correspondiente».

CAPÍTULO 3. LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LAS PARCELAS DOTACIONALES EN LA CIUDAD COMPACTA

En el capítulo anterior referido a las relaciones entre el Plan de ordenación urbana y las dotaciones urbanísticas, se ha visto que el planeamiento prevé las dotaciones urbanísticas necesarias, reservando para ello las parcelas o terrenos dotacionales donde se implantarán o ejecutarán, y que se obtendrán a través de la ejecución urbanística. En efecto, la ejecución del planeamiento debe permitir la entrega o cesión tanto de las parcelas de carácter dotacional (viales, espacios libres públicos, equipamientos colectivos, implantación de servicios, etc.) como el porcentaje del aprovechamiento lucrativo que corresponda a la Administración, suprimiéndose las fincas existentes y sustituyéndose por las nuevas parcelas que permitan localizar dichas cesiones y aprovechamientos.

Las dotaciones que configuran la red de dotaciones locales o de sistemas generales pueden ser públicas y privadas, y cuando el planificador califica la parcela como destinada a dotación pública o a dotación privada acarrea importantes consecuencias, y no solamente porque predetermina su uso público o privado, sino porque desde la perspectiva de la gestión urbanística, se está haciendo referencia a la forma de obtener el suelo de dicha dotación, y, en su caso, a su urbanización o ejecución.

En el caso de las dotaciones privadas –una instalación comercial u hostelera, un centro de enseñanza privado, un hospital, un centro de culto, etc.-, con carácter previo a la ejecución de las instalaciones, los propietarios interesados se adjudicarán las parcelas dotacionales privativas mediante su participación en los procedimientos ordinarios de equidistribución que les adjudique la parcela de resultado destinada a tal fin. A su vez, con carácter general, las parcelas destinadas a dotaciones públicas se obtendrán de forma gratuita a favor de la Administración responsable de su implantación, con cargo a

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

aquellas áreas, sectores o unidades de ejecución a las que el planeamiento las haya incluidos o adscrito, es decir, con cargo a los propietarios del ámbito en cuestión –en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable-⁶⁴⁶. Pero para ocupar estos predios, ha de haber también una reparcelación, ya que tal cesión de suelos dotacionales no se efectúa por la mera aprobación del Plan, sino que normalmente suele haber varios propietarios y los terrenos de cesión destinados a dotaciones urbanísticas no coinciden con la división parcelaria de origen, sino que afectan a unos propietarios en proporción superior y a otros en proporción inferior. Por ello, para ocupar tales superficies con una justa compensación, la Administración ha de reparcelar atribuyendo a los propietarios a cambio el volumen y superficie edificable que les corresponda.

En este sentido, en este capítulo dedicado a la gestión urbanística de las parcelas dotacionales, en primer lugar, se analizarán los diversos mecanismos para adquirir las dotaciones públicas, destacando el mecanismo de obtención de la cesión obligatoria y gratuita configurado como un deber urbanístico en la normativa de suelo y de urbanismo, habitualmente materializado a través de la aprobación del proyecto de reparcelación.

A continuación, en segundo lugar, se estudiará la gestión urbanística de las parcelas públicas aportadas al proceso reparcelatorio. Hay que tener en cuenta que con carácter previo a la ejecución urbanística suele haber bienes públicos preexistentes -incluyendo dotaciones urbanísticas ya materializadas-, los cuales deberán participar igualmente en la ejecución del planeamiento, dependiendo dicha participación de su naturaleza y titularidad, de acuerdo a una serie de normas de reparcelación. Por ello, se acometerán las principales reglas de equidistribución de cargas y beneficios en lo que atañe a los bienes públicos preexistentes incluidos en ámbitos de actuación sistemática o integrada.

Por último, se profundizará en el deber de entrega de las parcelas dotacionales configurado como un deber urbanístico con un alcance que varía dependiendo del tipo de actuación urbanística. En puridad, constituye una entrega o cesión trueque, ya que el

⁶⁴⁶ Y si el planeamiento no incluye o adscribe las dotaciones en ninguna actuación urbanística integrada –en suelo urbano consolidado-, deberá obtener esas parcelas mediante otros mecanismos, habitualmente mediante la expropiación forzosa y con cargo a los presupuestos generales de la entidad.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

aprovechamiento subjetivo sustentado sobre el terreno dotacional antes de la cesión de dicho suelo se compensa con la adjudicación de suelo con aprovechamiento lucrativo en el mismo ámbito o en otro, pero en todo caso debe haber una plusvalía para los propietarios, plusvalía generada sobre todo a través de procesos de desarrollo urbanístico en las periferias. Ahora bien, como consecuencia de la crisis económica del macrourbanismo, se produce un cambio de ciclo en el sector inmobiliario, que tiene que volver la mirada a la recuperación o reforma interior de la ciudad construida ya existente. En dichos ámbitos urbanos consolidados, las cesiones de parcela dotacional serán menores, sobre todo, por la compacidad edificatoria de la trama urbana interna y la inexistencia de suelos susceptibles para su calificación como dotacionales, por lo que se verificarán tanto los supuestos de reducción o ajuste de los deberes de cesión como los nuevos mecanismos más flexibles de satisfacción de dichos deberes, vinculado al necesario equilibrio para que no se genere un modelo urbanístico deficitario en dotaciones urbanísticas.

Todas estas vertientes latentes en la gestión urbanística de las parcelas dotacionales se enmarcarán en el contexto de una ciudad compacta, tratando a su vez de determinar su incidencia en la disposición de dicho modelo de ciudad.

1. LOS MEDIOS DE ADQUISICIÓN DE LAS PARCELAS DOTACIONALES

Las técnicas de urbanismo permiten diversas fórmulas para que la Administración pueda obtener los bienes o suelos necesarios para la ejecución de las dotaciones públicas, las cuales se contemplan en las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas de modo harto parecido, aunque no todas las Comunidades Autónomas permiten métodos de obtención que en otras si están contemplados⁶⁴⁷. Son habituales las siguientes fórmulas de adquisición de terrenos reservados en el planeamiento para sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas:

⁶⁴⁷ Sobre los diferentes métodos de obtención del suelo dotacional, véase el completo estudio de LÓPEZ PÉREZ, F. en la citada obra *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- La cesión obligatoria y gratuita derivada de la ejecución sistemática en ámbitos de suelo urbano no consolidado y urbanizable y asistemática en suelo urbano consolidado.
- La expropiación forzosa.
- La ocupación directa, obteniendo los terrenos mediante el reconocimiento al propietario de su derecho a aprovechamientos subjetivos en otras unidades de ejecución excedentarias de aprovechamiento.
- La permuta forzosa, mediante la adjudicación al propietario de los terrenos de otros suelos pertenecientes al patrimonio público de suelo y que sean de características adecuadas para servir al aprovechamiento urbanístico que le corresponda subjetivamente.
- Las transferencias de aprovechamiento, mediante convenio urbanístico de transferencia de los aprovechamientos subjetivos a otros ámbitos o sectores.

Salvo el mecanismo de la expropiación forzosa, el resto de los sistemas dispensan a la Administración de realizar un desembolso económico inmediato en contraprestación a la adquisición u ocupación de los suelos y derechos afectos a un uso dotacional⁶⁴⁸, y son utilizados para amparar la obtención gratuita de suelo dotacional en ámbitos de ejecución sistemática o integrada⁶⁴⁹. Una gratuidad relativa y matizada, ya

⁶⁴⁸ LÓPEZ PÉREZ, F., «Las dotaciones urbanísticas», en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, op. cit., pág. 63, así lo explica: “El urbanismo de obra privada caracterizador del ordenamiento urbanístico español, que permite la patrimonialización por parte de los propietarios de suelo de un amplio porcentaje de las plusvalías generadas por la aprobación de un plan urbanístico, a cambio de la entrega y urbanización de elementos públicos por parte de los mismos, ha legitimado que gran parte del suelo dotacional que se ubica dentro de la ciudad resulte obtenido a través de procedimientos gratuitos, evitando, en definitiva, su expropiación”.

⁶⁴⁹ Tradicionalmente se ha venido distinguiendo a efectos de la gestión urbanística entre las actuaciones sistemáticas -aquellas actuaciones ejecutorias del planeamiento mediante unidades de ejecución desarrolladas por alguno de los sistemas legalmente previstos- y las actuaciones asistemáticas -aquellas actuaciones urbanísticas que tienen por objeto actuaciones puntuales para obtener suelo de dotación pública mediante el cumplimiento individualizado de los deberes legales operando cuando no resulte posible la delimitación de unidades de ejecución-, sustituida en las legislaciones urbanísticas autonómicas por la más moderna distinción entre actuaciones integradas y actuaciones aisladas.

Las actuaciones aisladas actúan en suelo urbano consolidado y suelen tener como finalidad completar la urbanización de las parcelas para que alcancen la condición de solar, ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización y espacios públicos existentes previstas por el planeamiento, así como ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en programas de rehabilitación. Por su parte, el objeto común de las actuaciones integradas es la urbanización de las parcelas de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable a fin de que alcance la condición de solar. El ámbito de las actuaciones integradas es la unidad de actuación. Las unidades de actuación son los ámbitos territoriales delimitados para posibilitar la ejecución integrada del planeamiento con autonomía técnica y económica, así como para hacer posible el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión y urbanización y la distribución equitativa entre afectados de los beneficios y cargas derivados del citado planeamiento (En la definición ofrecida por el art. 121.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

que si bien no son operaciones onerosas en el sentido de que a las arcas del Ayuntamiento no le cuestan un duro (excepto en el caso de las expropiaciones forzosas), la Administración sí transfiere unos derechos urbanísticos según las previsiones del Plan. Se trata en realidad de una contraprestación en especie ya que los propietarios no regalan nada; a cambio del suelo con destino dotacional, los propietarios particulares adquieren un beneficio patrimonializable⁶⁵⁰. En estos ámbitos sistemáticos, la expropiación forzosa tiene un carácter subsidiario, mientras que ha sido el método tradicional de obtención de suelo destinado a obras públicas en suelo urbano consolidado en supuestos de actuaciones aisladas⁶⁵¹ y en suelo no urbanizable para la implantación de servicios e infraestructuras.

Urbanístico del Suelo de Cantabria). La ejecución del planeamiento se llevará a cabo normalmente por unidades completas de actuación y a través de alguno de los sistemas de actuación urbanística previstos: tradicionalmente compensación, cooperación o expropiación o bien a los nuevos modos de gestión urbanística introducida por el Derecho urbanístico autonómico: agente urbanizador y sistemas de concesión de obra urbanizadora y de concurrencia.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria define los distintos sistemas en los siguientes términos:

-El sistema de compensación es un sistema de actuación de base privada en el que los propietarios, agrupados en una entidad con personalidad jurídica denominada Junta de Compensación, asumen el papel de urbanizadores y, en tal condición, llevan a cabo las operaciones de reparcelación y las obras de urbanización conforme determine el Plan aportando los terrenos de cesión obligatoria (art. 149.1).

-El sistema de cooperación es un sistema de actuación de base pública en el que los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración asume el papel de urbanizadora y ejecuta con cargo a aquéllos las obras que determine el planeamiento (art. 158.1).

-El sistema de expropiación para ejecutar unidades completas de actuación es un sistema público de actuación en el que el Ayuntamiento obtiene la propiedad de todos los bienes y derechos incluidos en aquéllas, ejecuta las obras de urbanización y enajena después las parcelas resultantes susceptibles de edificación (art. 162.2).

⁶⁵⁰ CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, en La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2013, pág. 945, lo define como una cesión-entrega-trueque: “*la cesión de un terreno destinado a vial, zona verde u otra dotación pública lleva a que el aprovechamiento subjetivo que existe virtualmente sobre el mismo pase al promotor de la actuación o, en su caso, al propietario originario del suelo, que hará efectivo su derecho sobre un terreno con destino lucrativo conforme al planeamiento a través de la correspondiente técnica de equidistribución*”.

⁶⁵¹ Tratándose de suelo urbano, la normativa autonómica admite la posibilidad de la ejecución asistemática, directa o aislada del planeamiento sin necesidad de la delimitación de unidades de actuación y una de sus tipologías o modalidades es la ejecución del planeamiento mediante obras públicas ordinarias, la cual se podrá utilizar para la ejecución directa de las dotaciones públicas no incluidas o adscritas a actuaciones integradas, normalmente previa expropiación de los terrenos precisos. En todo caso, siguiendo a MENENDEX REXACH («Obras municipales ordinarias y planeamiento urbanístico» en *RDUMA*, núm. 221, noviembre 2005, págs. 11-48), la ejecución asistemática de dotaciones públicas requiere la cobertura del planeamiento urbanístico. Los sistemas generales deben estar previstos en el Plan General, que puede o no establecer su ordenación detallada, Cuando la establezca, la ejecución se puede hacer directamente, sin necesidad de Plan Parcial o Plan Especial, mediante proyectos de obras ordinarias. Cuando no la establezca, aunque el Plan General prevea genéricamente los usos, es necesaria la aprobación de un Plan Especial (o Parcial, en su caso). Tanto los proyectos de urbanización como de ejecución directa encuentran su legitimación en el planeamiento que les sirve de cobertura, al que

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

● La cesión obligatoria y gratuita viene siendo en el Derecho moderno, la fórmula más común e importante para obtener el suelo destinado a dotaciones públicas. En la ejecución sistemática de unidades de actuación urbanística o actuaciones integradas, aplicable ordinariamente en la gestión del suelo urbano no consolidado y urbanizable, los propietarios están obligados a ceder todos los terrenos destinados a dotaciones públicas mediante el desarrollo de un proceso de equidistribución en el que se hace efectiva la cesión. El método consiste en que todos los propietarios (tanto los de suelo lucrativo como los de suelo dotacional) del ámbito o sector -y de los sistemas generales que se adscriban- se integran en una masa común que constituye la comunidad reparcelatoria, procediendo a equidistribuir beneficios y cargas en función de su aportación. A costa de dicha masa común, los propietarios, como contraprestación de la edificabilidad o aprovechamiento que reciben, tienen la obligación de ceder parte del suelo de su propiedad con el objeto de crear parcelas en las cuales se implantarán las dotaciones públicas⁶⁵². O dicho al revés, a cambio de ceder gratuitamente los suelos calificados como dotacional público a la Administración, *“patrimonializan el aprovechamiento subjetivo o patrimonializable que les corresponde por el suelo aportado, recibiendo otras parcelas del mismo ámbito que cuenten con calificación de lucrativas”*⁶⁵³. A mayor abundamiento, el método de cesión obligatoria también se

corresponde establecer las condiciones de ordenación de la actuación. Esa ordenación puede contenerse con el grado de detalle suficiente en el propio planeamiento general o bien remitirse a un Plan Especial para la ejecución directa de infraestructuras, cuya aprobación resulta obligatoria cuando no se contenga en aquél y sin que en ningún caso pueda sustituir a los planes generales. Sobre la funcionalidad de los planes especiales para legitimar la ejecución de sistemas generales, véase la doctrina jurisprudencial [SSTS de 18 de abril de 1988 (RJ 1988\3090), 30 de diciembre de 1988 (RJ 1988\9723) o 17 de abril de 1999 (RJ 1999\3785)].

⁶⁵² Sobre la creación de las parcelas dotacionales, GARCÍA RUBIO, F., *La gestión urbanística en el Estado Autonómico*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2011, págs. 94-95, destaca *“como consecuencia de la técnica de la reparcelación la creación de nuevas parcelas inexistentes con carácter anterior, que surgen “ex novo” por la acción urbanística del ente público actuante en ejecución a un previo planeamiento que determina una tipología de parcela u otra y especialmente la localización de los viales, zonas verdes, equipamientos públicos y de carácter dotacional, que con carácter obligatorio deben ubicarse en las respectivas unidades de ejecución, y que a través de la reparcelación se concretan en la localización, cediéndose libre y gratuitamente a la administración actuante y libres de toda carga. Esta circunstancia hace que las parcelas originarias aportadas al proceso equidistributorio, queden necesariamente disminuidas en superficie con relación a la parcela o parcelas resultantes, puesto que deberá ubicarse en dicho ámbito físico los indicados viales, zonas verdes y resto de equipamientos públicos de carácter dotacional que son cedidos libre y gratuitamente, como ya hemos relatado, por parte de los propietarios”*.

⁶⁵³ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit, págs. 161-162.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

utiliza en la ejecución asistemática del suelo urbano consolidado que se realiza sobre parcelas individuales, eso sí, limitando la cesión a la porción de parcela privada que queda fuera de las alineaciones señaladas por el planeamiento y que se destinará al sistema viario –básicamente aceras y calzadas-⁶⁵⁴.

- La práctica totalidad de las normas urbanísticas de las Comunidades Autónomas contemplan y regulan la institución jurídica y técnica de gestión urbanística de la ocupación directa, mediante la cual la Administración ocupa y hace suyos suelos dotacionales públicos, y compensa al propietario de éstos asignándole el aprovechamiento urbanístico equivalente en ámbitos en que pueda materializarse – esto es, mediante el reconocimiento de su derecho a aprovechamiento urbanístico subjetivo o patrimonizable en otras unidades de ejecución en las que hubiera exceso de aprovechamiento objetivo o real⁶⁵⁵. El art. 93 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León ofrece una definición muy clara: «Se entiende por ocupación directa la obtención de terrenos reservados en el planeamiento para dotaciones urbanísticas públicas, mediante el reconocimiento a su propietario del

⁶⁵⁴ En el suelo urbano consolidado se utiliza la metodología de obtención consistente en la cesión de los espacios destinados a viales en el suelo urbano consolidado que queden fuera de las alineaciones fijadas en el planeamiento. El planeamiento urbanístico suele señalar unas alineaciones obligatorias a las edificaciones, resultando que todo el espacio privado que quede fuera de la alineación será cedido con el carácter de obligatorio al Ayuntamiento correspondiente que las integrará en el dominio público viario local con unos límites porcentuales de cesión en relación con la superficie de la parcela. Como condición determinada en la licencia de edificación, en la escritura de declaración de obra de la edificación deberán cederse (y aceptarse por el Ayuntamiento como requisito previo para la concesión de la licencia de primera ocupación) como espacios dotacionales públicos y constituirán el dominio público viario.

A dicha metodología se refiere el art. 31.4 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón («En suelo urbano consolidado, los propietarios que promuevan la edificación tienen los siguientes deberes: a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. b) Ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince por ciento de la superficie de la finca»), o el art. 191 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia sobre cesión de viales («1. Cuando sea preciso regularizar la alineación de una parcela conforme al planeamiento, se podrá establecer de forma directa la cesión gratuita de los terrenos calificados como viales públicos y, además, el compromiso de su urbanización como requisito previo a la obtención de licencia para edificar. 2. Cuando la cesión de terrenos suponga más de un 20 por 100 de la parcela o quede ésta como in edificable, el propietario tendrá derecho a la delimitación de una unidad de actuación para la justa compensación de cargas o a su indemnización a cargo de la Administración actuante»).

⁶⁵⁵ El propietario del suelo y la Administración pretenden, en definitiva, intereses convergentes, el primero la materialización del aprovechamiento urbanístico que otorga el Plan, lo que queda asegurado con su reserva; y la Administración la disposición inmediata del suelo, normalmente para la ejecución de la dotación que se trate, y ello con independencia del ritmo de los procesos administrativos de gestión urbanística, normalmente más largos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

derecho a integrarse en una unidad de actuación en la que el aprovechamiento lucrativo total permitido por el planeamiento exceda del aprovechamiento que corresponda a sus propietarios». En su virtud, la ocupación directa tendría un carácter mixto entre cesión y expropiación forzosa diferida con pago en especie mediante transferencia de aprovechamiento⁶⁵⁶. El propietario ocupado, en vez de recibir su parcela lucrativa de forma simultánea, debe esperar a la gestión del ámbito en el cual han sido situados sus derechos edificatorios, siendo compensado en el proyecto de equidistribución del ámbito. De otro lado, al venir a ser una expropiación con pago en especie, el principio general de dicha modalidad de pago ha sido el de que sólo puede fijarse con acuerdo del expropiado, y dicha necesaria conformidad del propietario con la ocupación directa ha venido siendo reflejada por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la última doctrina constitucional ha dado pie a que el Estado pueda regular la conformidad o no del propietario como garantía expropiatoria mínima⁶⁵⁷.

⁶⁵⁶ El fundamento jurídico 29 a) de la STC 61/1997 se refería a su naturaleza afirmando que «*si bien no cabe desconocer que se entrelazan en la regulación... notas características de las técnicas de urbanismo o de la gestión urbanística y elementos propios de la expropiación forzosa, ha de entenderse, a nuestro limitado propósito, que predomina la configuración de una singular modalidad expropiatoria*», debido a que «*por la denominada ocupación directa se produce, respecto a terrenos afectados por el planeamiento a dotaciones públicas (que no hayan de ser objeto de cesiones obligatorias y gratuitas), es decir, terrenos sin aprovechamiento lucrativo para su propietario también denominados «de aprovechamiento cero», la transmisión coactiva de la titularidad dominical de tales terrenos a las Administraciones urbanísticas actuantes para adscribirlos a los usos y servicios públicos que motivaron su afectación en el Plan de ordenación*». Se produce, pues, una transmisión coactiva de la titularidad dominical que cuenta con una doble singularidad: «*a) de una parte, la ocupación se realiza sin previo pago del justiprecio, al igual que ocurre en la expropiación de urgencia (art. 52 y concordantes de la LEF), y b) de otra, que el justiprecio no consiste aquí en el abono de una indemnización dineraria como equivalente económico del terreno ocupado, sino en la adjudicación al propietario del aprovechamiento urbanístico patrimonializado para que lo haga efectivo en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real*». Ello aproxima esta modalidad expropiatoria a la prevista en el art. 217 TRLS, por la que unilateralmente la Administración expropiante puede satisfacer el justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalentes, situados en la misma área de reparto que el expropiado. Se sigue de lo anterior que es apreciable en la ocupación directa la existencia de alguna de las notas inherentes a la estructura esencial de la potestad administrativa expropiatoria: una privación singular y coactiva de derechos patrimoniales mediante la sustitución por su equivalente económico o indemnización (el aprovechamiento urbanístico correspondiente), y a través de un procedimiento formal, al que después aludiremos”.

⁶⁵⁷ La STS de 17 de marzo de 2009 (RJ 2009\3083) determinó la regla general que exige el consentimiento del propietario para el pago en especie y en consecuencia para la puesta en práctica de la ocupación directa. Así, en Andalucía, la Ley 2/2012, de 30 de enero, modificó el art. 141 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía, introduciendo el requisito del necesario acuerdo con el propietario para eliminar la duda de constitucionalidad que se estaba planteando entonces. Sin embargo, la STC 183/2013, de 23 de octubre de 2013, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad acerca del citado art. 141 de la Ley 7/2002 cuando no establecía la necesidad de acuerdo previo con el propietario, declara en su FJ. 5 que «*la ocupación directa y la expropiación forzosa son instituciones distintas bien que inescindiblemente relacionadas entre sí, pues en la primera se entrelazan, junto a aspectos de las técnicas de gestión urbanística, elementos propios de la expropiación forzosa, lo que explica que tanto*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- A su vez, la permuta forzosa sería una variedad de la ocupación directa en el que la Administración compensa los terrenos a ocupar para la obtención de las dotaciones urbanísticas a través de enajenación directa por medio de permuta de terrenos que formen parte del patrimonio público del suelo, ya que uno de los destinos de dicho PPS en las regulaciones autonómicas es precisamente la permuta directa para la obtención de suelo y ejecución de actuaciones públicas dotacionales y sistemas generales.

- Por último, la técnica de las transferencias de aprovechamiento consiste en transferir aprovechamientos subjetivos no materializables hacia una parcela o finca con un exceso de aprovechamiento real, en la que se pueda materializar aquel aprovechamiento subjetivo, mientras que aquellos propietarios que tuviesen asignada en su parcela un aprovechamiento real por encima del patrimonializable se ven en la obligación de adquirir el aprovechamiento por debajo del patrimonializable⁶⁵⁸. La técnica tiene por

las Comunidades Autónomas como el Estado cuenten con competencias para su regulación”. En su vertiente de técnica de gestión urbanística, corresponde a las Comunidades Autónomas contemplarlo en su modelo urbanístico así como sus rasgos esenciales, mientras que corresponde al Estado regular las garantías expropiatorias mínimas de la ocupación directa, entre ellas, la necesidad del consentimiento del propietario del terreno dotacional. Pero como en la entonces vigente TRLS 2008, entre las garantías específicas de la ocupación directa (art. 35.e)) ya no estaba la necesidad de la conformidad o el consentimiento del propietario para poner en práctica tal técnica de gestión urbanística, se concluye la constitucionalidad de la regulación autonómica. A mayor abundamiento, a partir de la L3R, en el art. 43 TRLRS 2015 actual se señala expresamente que no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.

⁶⁵⁸ El art. 62 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía lo contempla bastante detalladamente:

- «1. Si así lo previera el instrumento de planeamiento aplicable, los propietarios de una parcela o solar pueden transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda y no puedan materializar en una u otra a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponda a sus propietarios. La transferencia determina la justa distribución del aprovechamiento objetivo entre los propietarios intervinientes y legitima su materialización por éstos.
2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el municipio, según propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las parcelas o solares implicados. Las transferencias de aprovechamientos urbanísticos serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, en los términos de su legislación reguladora.
3. La eficacia de toda transferencia requiere la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de las superficies de suelo de que traiga causa el aprovechamiento subjetivo que sea objeto de transferencia y la equivalencia, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el aprovechamiento objetivo que sea atribuido por razón de éste.
4. Las transferencias de aprovechamiento convenidas por los propietarios para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones urbanísticos y el cumplimiento del principio de justa distribución de beneficios y cargas se tramitarán y aprobarán por la Administración actuante conforme a lo dispuesto en los apartados anteriores».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

objeto principal la adquisición gratuita de suelos, generalmente urbanos, destinados a espacios dotacionales públicos en la ciudad consolidada, evitando recurrir a la expropiación forzosa⁶⁵⁹.

A partir de la regulación autonómica aplicable, la posibilidad de utilización de un método de obtención u otro variará en función de la clasificación del suelo (urbano consolidado, urbano no consolidado, urbanizable o no urbanizable) y del tipo de dotación de que se trate (sistema general o dotación local). Cuando los sistemas generales y dotaciones locales vayan a ubicarse en suelo urbano consolidado o en suelo no urbanizable, las posibilidades suelen ser la expropiación forzosa, la permuta forzosa por terrenos pertenecientes al PMS e incluso la celebración de un convenio urbanístico entre la Administración y el propietario. Cuando vayan a localizarse en suelo clasificado como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable, junto a las posibilidades señaladas (expropiación forzosa, permuta forzosa e incluso convenio urbanístico), aparecen otras dos: la ocupación directa y la fórmula más ordinaria de cesión obligatoria y gratuita a cargo de los propietarios derivada de la inclusión o adscripción a un área de reparto o unidad de actuación, instrumentada a través del sistema de ejecución que se haya previsto en el planeamiento, en función del principio de equidistribución equitativa de beneficios y cargas.

En cuanto al plano patrimonial, la calificación de un suelo como dotacional no implica su obtención por la Administración hasta existir un acto de transmisión expreso. En el método de cesión, los bienes calificados como dotación pública se vinculan al dominio público en el momento de la aprobación del plan urbanístico que así los califique; es decir, el planeamiento urbanístico actuaría como título del desplazamiento patrimonial. Posteriormente, la entrega efectiva del bien y su adscripción al dominio público se produce con la aprobación del proyecto de equidistribución; es decir, el proyecto de equidistribución actuaría como el modo del desplazamiento patrimonial

⁶⁵⁹ La doctrina suele destacar que con el TRLS 2008, las transferencias de aprovechamiento revivieron a resultas de la introducción de las denominadas actuaciones de dotación (art. 14.1b), en los supuestos en los cuales resulta necesario «incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

efectivo. En los otros métodos de obtención (ocupación directa, permuta forzosa y transferencias de aprovechamiento), también la aprobación del plan urbanístico implica una vinculación del suelo a un fin de dominio público, y no se incorpora al dominio público hasta tanto no se transmita el bien al poder de la Administración (bien mediante acta de ocupación o mediante la aprobación de la reparcelación). En la expropiación forzosa, como dispone el art. 24.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), la afectación del bien se entiende implícita en la expropiación. En tanto en cuanto no se ocupe el bien, el bien permanece bajo la titularidad privada, conforme a un uso natural, aunque con fuertes restricciones que garantizan que el suelo dotacional, cuando se expropie, no vaya a contar con incrementos de valor que encarezcan su valor de expropiación.

2. LA REPARCELACIÓN DE PARCELAS PÚBLICAS EXISTENTES

La institución de la reparcelación es fundamental en relación con la obligación de los propietarios de efectuar cesiones obligatorias y gratuitas de parcelas con destino a dotaciones urbanísticas para hacer efectivo el principio de justa distribución de cargas y beneficios derivados del planeamiento⁶⁶⁰. Cuando se proyectan los espacios dotacionales en el planeamiento, tales espacios se sitúan en el emplazamiento más adecuado urbanísticamente, abstracción hecha de la titularidad dominical de los predios a que afecte. La ubicación del espacio dotacional no coincide con la parte de cesión para cada propietario, sino que afecta desigualmente a los mismos, por lo que es necesario que la obligación de los propietarios de un sector se considere de forma unitaria y se consideren a todos formando una comunidad o masa común.

⁶⁶⁰ En cuanto a su definición, la reparcelación es la operación urbanística consistente en la agrupación de fincas comprendidas en una unidad de actuación para su nueva y posterior división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los afectados en proporción a sus respectivos derechos (De conformidad con el art. 71 del Reglamento de Gestión Urbanística). Por tanto, la reparcelación implica la extinción de las antiguas fincas registrales y la creación de otras nuevas con reparto de las titularidades mediante la subrogación real de las fincas de origen, quedando afectadas las fincas resultantes al pago de las obligaciones inherentes al sistema -cargas de urbanización- y a las cesiones obligatorias a favor de la Administración actuante. Se incluirán en la unidad todos los terrenos reservados en el planeamiento urbanístico para dotaciones urbanísticas públicas que resulten necesarios para desarrollar la actuación, así como las parcelas edificables que como consecuencia de ella se transformen en solares.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

En el desarrollo de los procesos reparcelatorios, es frecuente que dentro del ámbito o sector de que se trate, junto a las parcelas privadas de origen, existan bienes públicos de las Administraciones públicas, por lo que es preciso estudiar las principales reglas y vicisitudes que atañen a su participación en la justa equidistribución, desde la perspectiva de que en la ciudad compacta no debiera haber una merma dotacional. En primer orden, se impone distinguir entre los bienes públicos de naturaleza patrimonial y los de dominio público⁶⁶¹. En segundo orden, habrá que diferenciar la gestión en función del ente público titular del bien aportado. E incluso tratándose de un suelo público aportado previamente con destino dotacional, cabría también una última distinción en función de la tipología de dotación pública a la que sirve de soporte.

Por lo que respecta a los BIENES PATRIMONIALES, les son de aplicación las mismas reglas que a los bienes privados de los particulares –y por ello son reglas extensibles a las dotaciones privadas preexistentes-, tanto en lo relativo a la definición de los derechos iniciales como a la valoración y adjudicación de las fincas resultantes y, por tanto, no presentan ninguna particularidad en este aspecto.

Cuestión distinta son los BIENES DE DOMINIO PÚBLICO –incluyendo a las dotaciones públicas preexistentes a la nueva ordenación, ya fueran de carácter general o local-, en el que cabe distinguir dos realidades diferentes. Por un lado, puede haber bienes de dominio público que hayan de mantener esta calificación a pesar de hallarse inmersos en actuaciones urbanísticas. Piénsese por ejemplo, en el desarrollo de un ámbito o unidad de ejecución por la que discurre el río o en que existan terrenos ocupados por una estación o por vías de ferrocarril que deben mantenerse para seguir prestando el uso o servicio público al que estén afectos. En estos casos, si las fincas iniciales correspondientes al suelo ocupado por el bien de dominio público van a mantener su mismo destino, deberían excluirse de la reparcelación.

⁶⁶¹ Por ello, a efectos de la gestión urbanística posterior, es fundamental que el Inventario de Bienes de la Administración y el Registro de la Propiedad reflejen la naturaleza del bien público y el origen de la obtención de la dotación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por otro lado, se encuentran aquellas fincas demaniales que tras la culminación del proceso reparcelatorio serán sustituidas por parcelas de resultado por la vía de subrogación real. En estos casos, dichos bienes pueden llegar a generar derecho a la Administración para participar en los beneficios y cargas atendiendo a que hayan sido adquiridos a título oneroso o gratuito, ya que precisamente el hecho determinante de la atribución o no de aprovechamiento urbanístico a la Administración titular consiste en el modo en que se hayan sido obtenidos los terrenos.

Si estos hubiesen sido adquiridos onerosamente, dicho aprovechamiento urbanístico pertenecerá a la entidad titular de los bienes de dominio público. En caso contrario, es decir, si la obtención hubiese sido gratuita, entonces decaerá el derecho a percibir el aprovechamiento urbanístico en cuestión. De este modo, las reglas generales aplicables a los bienes de dominio público en los procesos de reparcelación son las siguientes⁶⁶²:

⁶⁶² Estas reglas generales son al menos de aplicación en los sistemas tradicionales de compensación y cooperación. Como peculiaridades del régimen jurídico de los bienes de titularidad pública en el sistema de compensación, se plantean una serie de cuestiones:

- El art. 163.2 del Reglamento Gestión Urbanístico establece que la Junta de Compensación quedará integrada «por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las Entidades Públicas titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de ejecución, ya tengan carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, por las empresas urbanizadoras que se incorporen». Dicho precepto diferencia expresamente entre los propietarios que hayan «aceptado» el sistema y los Entes Públicos titulares de bienes incluidos en el polígono o unidad de ejecución, sin mencionar respecto a estos últimos su eventual aceptación del sistema. De ello se sigue que, a diferencia de los particulares, las Entidades Públicas carecen de la facultad de optar por incorporarse o no a la Junta de Compensación, pues están legalmente obligadas a ello. Por tanto, iniciado un proceso de compensación, tanto la Administración actuante como el resto de Entidades Públicas que sean titulares de bienes afectados por el proceso están obligadas a incorporarse a la Junta de Compensación con sus bienes, ya tengan carácter patrimonial o demanial, tal y como se resulta del art. 163.2 RGU y también del art. 139 LPAP que se refiere a la incorporación de la Administración estatal a las Juntas de Compensación [Sentencia del Tribunal Supremo de 10 mayo de 1988 (RJ 4448\1988)].

- La cuestión de si hay que incluir en el cómputo de la superficie mínima exigida para iniciar el sistema los terrenos de las entidades públicas. Lo que se suscita es si para calcular ese número mínimo de propietarios que deben manifestar su voluntad de incorporarse a la Junta (y que han de representar un porcentaje de la superficie de la unidad de ejecución) se debe o no tener en cuenta la superficie de los bienes de la Administración. En la práctica lo habitual es que el cómputo del porcentaje se realice deduciendo del ámbito de la superficie de la unidad de actuación los bienes de dominio público que no generan aprovechamiento.

- La incorporación a las Juntas de Compensación no presupone la transmisión a aquélla de los inmuebles afectados por el proceso de gestión, salvo que los Estatutos dispongan otra cosa. Ahora bien, precisamente en aquellos casos en los que los Estatutos contemplan la transmisión de los bienes a la Junta, tratándose de bienes de titularidad pública, será necesario que esa transmisión se acuerde por los órganos competentes, además de que si los bienes son de dominio público procederá su previa desafectación, con la sola excepción de los bienes de las entidades locales donde la aprobación del plan produce su desafectación automática por aplicación del art. 8 del RBEL.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- Cuando los bienes no hayan sido adquiridos mediante cesión gratuita por el Ayuntamiento, el aprovechamiento urbanístico pertenecerá a éste y se le deberá adjudicar lo que corresponda con estricta aplicación de las reglas de equidistribución⁶⁶³.
- Cuando los bienes hayan sido adquiridos por cesión gratuita, se entienden sustituidos por los que prevea el Plan, siempre y cuando la superficie de los bienes de dominio público resultantes de la ejecución del Plan que se adjudiquen a la misma Administración sea superior a la inicial. En otro caso -esto es, si la superficie de los bienes de dominio público resultantes de la ejecución del Plan fuera inferior-, la Administración titular del bien tiene derecho a percibir por la diferencia el aprovechamiento que le corresponda.

Esta cuestión de la distinción en adjudicación o no de aprovechamiento a la Administración titular de bienes de dominio y uso público dependiendo de si han sido adquiridos de forma onerosa y si han sido adquiridos de forma gratuita se ha plasmado en la legislación autonómica. Prácticamente, todas las Comunidades Autónomas han regulado directa y expresamente la cuestión relativa al aprovechamiento urbanístico de los bienes de dominio público, y además siguiendo el modelo recogido en el art. 47 del Reglamento de Gestión Urbanística y el art. 154.2 del Texto Refundido de 1992⁶⁶⁴, es

⁶⁶³ La STS de 20 de julio de 2005 (RJ 2005\6727) deja claro que los *“bienes que no proceden de cesiones obligatorias y gratuitas como consecuencia de los deberes de cesión obligatoria que recaen en los propietarios del suelo han de merecer compensación”*.

⁶⁶⁴ Sin que existiera una regulación anterior en el TRLS de 1976 o en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el artículo 154.2 del TRLS de 1992 señalaba: «Cuando en la unidad de ejecución existan bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos. En el supuesto de obtención por cesión gratuita, cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público, anteriormente existentes, fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

Con anterioridad, la legislación sectorial de carreteras contiene el primer antecedente que establece el derecho al aprovechamiento urbanístico de los terrenos de dominio público obtenidos por expropiación, aunque referido específicamente a los bienes demaniales de carreteras. Concretamente, se trata del artículo 11.3 de la Ley 25/1988 de Carreteras que literalizaba: «En los supuestos a que se refiere el apartado anterior, la Administración expropiante se subrogará en la posición jurídica del propietario expropiado a efectos de su derecho al aprovechamiento urbanístico que corresponda a los terrenos según la ordenación en vigor». El supuesto de hecho del precepto consiste en la expropiación de terrenos para la ejecución de tramos urbanos de carretera, así como de las infraestructuras previstas o que se prevean en los planes de ordenación urbana destinadas a completar el sistema general de comunicación. Estas expropiaciones se realizarán conforme a la normativa urbanística y la Administración titular de la carretera se subrogará en la posición del expropiado de cara al derecho a percibir el aprovechamiento urbanístico que le corresponda. Cuando el planeamiento urbanístico recoja en su ordenación que los

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

decir, reconocer el derecho al aprovechamiento urbanístico de los bienes de dominio público no obtenidos gratuitamente, a pesar de que existen diferencias en el alcance y extensión de este régimen⁶⁶⁵.

Un primer grupo mayoritario estaría constituido por aquellas Comunidades que han reproducido, prácticamente de manera literal, la regulación que efectuaba el artículo 154.2 del Texto Refundido de 1992, de forma que todos aquellos bienes de dominio y uso o servicio público que «no hubieran sido obtenidos por cesión gratuita», generarán derecho a aprovechamiento para la Administración. En este grupo se encuentran las leyes de urbanismo del País Vasco⁶⁶⁶, Asturias⁶⁶⁷, Andalucía⁶⁶⁸ o Murcia⁶⁶⁹.

Un segundo grupo de legislaciones establece el criterio diferenciador para determinar si la Administración tiene o no derecho por los bienes de dominio público preexistentes, no en la gratuidad de la obtención, sino en su anterior adquisición onerosa, lo que no es lo mismo exactamente⁶⁷⁰. Estaban en este grupo las legislaciones de Castilla y León, de la Comunidad Valenciana y de Murcia, pero de ellas solamente

terrenos expropiados deben continuar con la calificación de carretera y se incluyan en un ámbito urbanístico, la Administración de Carreteras obtendrá de la reparcelación la misma finca destinada a carretera que expropió y aportó, y recibirá las parcelas de resultado en que deba materializar el aprovechamiento urbanístico que le corresponda a dichos terrenos. El ámbito de aplicación del precepto ha de circunscribirse al ámbito sectorial de carreteras, aunque se trata de una primera manifestación legislativa del criterio que se recogerá en normas posteriores. El actual art. 17.3.2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras permite que en los supuestos en los que se expropien terrenos con algún tipo de aprovechamiento urbanístico, la Administración pueda convenir expropiar el suelo de acuerdo con el valor que le correspondería en situación básica de rural, manteniendo el derecho del propietario expropiado a patrimonializar dichos aprovechamientos.

⁶⁶⁵ Se puede seguir especialmente a LLUCH CORELL, A., «Bienes de dominio público y reparcelación», publicado en la *RDUMA*, núm. 205, octubre 2003, págs. 53-80, quien analiza los antecedentes normativos y el panorama legislativo autonómico, y se plantea la pregunta de si hay que reconocer derecho de aprovechamiento a caminos públicos y viales (calles y plazas) existentes.

⁶⁶⁶ Art. 146 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

⁶⁶⁷ Art. 57 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias.

⁶⁶⁸ Art. 112 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁶⁶⁹ Art. 196.4 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

⁶⁷⁰ Así, según estas legislaciones no generarían derecho a aprovechamiento ni los caminos municipales ni los viales respecto de los que no conste el título de adquisición.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

continúa en esa línea la Comunidad Valenciana⁶⁷¹. Ahora, Castilla y León en el art. 73.3 de la Ley 5/1999, de Urbanismo, ya no hace distinción entre la previa adquisición onerosa o gratuita: «todo el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a su Administración titular».

El tercer grupo vendría compuesto por las legislaciones que regulan la cuestión reconociendo solamente aprovechamiento urbanístico cuando los bienes de dominio público hubiesen sido adquiridos vía expropiación forzosa y obvian el resto de los sistemas de gestión. Es el caso de Castilla-La Mancha⁶⁷² y Canarias⁶⁷³, de idéntica factura.

De todas, la legislación más completa e incluso imaginativa parece ser la de Cataluña⁶⁷⁴. La Administración participa en el reparto de beneficios y cargas en los

⁶⁷¹ Artículo 83 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana sobre *Tratamiento de los bienes de dominio público*: «1. Los bienes de dominio público adquiridos de forma onerosa por la administración darán lugar a la correspondiente adjudicación a favor del titular de la reserva de aprovechamiento. 2. Los bienes demaniales adquiridos por cesión gratuita generarán derecho al aprovechamiento cuando su superficie sea mayor que la resultante de la ejecución del plan y en proporción a la diferencia; si fuera igual o inferior, se entenderá sustituida una por otra, y no conferirá derecho a aprovechamiento. Los bienes de dominio y uso público se presumen adquiridos por cesión gratuita, salvo que conste lo contrario».

⁶⁷² Art. 146 del Decreto Legislativo 1/2010, 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

⁶⁷³ Art. 125 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

⁶⁷⁴ Dice así el art. 126 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña relativo a *Criterios de los proyectos de reparcelación*:

«4. Los bienes de dominio público participan en el reparto de beneficios y cargas en los supuestos siguientes:

a) En el caso de que hayan sido obtenidos por expropiación, por razón de haberse avanzado la obtención de acuerdo con lo que dispone el artículo 34.7.

b) En el caso de que hayan sido adquiridos por cualquier título oneroso, o por cesión gratuita en una actuación no urbanística.

c) En el caso de superficies de dominio público por determinación de la legislación sectorial, únicamente si cumplen lo que establecen las letras a o b y, además, experimentan variación en el planeamiento que se deba ejecutar, de forma que éste prevea la compatibilidad del mantenimiento de la afectación al dominio público sectorial con el establecimiento de usos urbanísticos mediante la correspondiente calificación de zonas o sistemas.

5. Los bienes de dominio público obtenidos gratuitamente en desarrollo de una actuación urbanística no dan lugar a atribución de aprovechamiento a la administración titular. No obstante, si la superficie de estos terrenos de dominio público incluidos en un polígono de actuación urbanística es superior a la que determina el plan urbanístico para la cesión gratuita y obligatoria con destino a dominio público, la administración titular se integra con este exceso en la comunidad de reparcelación».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

casos en que haya obtenido onerosamente los bienes (aquí coincide con las demás) y también cuando haya obtenido los bienes gratuitamente, pero fuera de una actuación urbanística -permutas forzosas, ocupaciones directas y transferencias de aprovechamiento-. Es decir, que sólo los bienes obtenidos por cesión gratuita en el seno de actuaciones urbanísticas dan lugar a la sustitución, y ello, como en el resto de las legislaciones, siempre que las superficies de dominio público resultantes sean superiores a las iniciales. La consecuencia práctica de esta regulación catalana es el establecimiento de una verdadera presunción de que los bienes de dominio público existentes en una unidad generan aprovechamiento a favor de la Administración titular, salvo que sean claramente bienes de dominio público adquiridos a título de cesión gratuita por la Administración como consecuencia de cesiones urbanísticas⁶⁷⁵.

En cualquier caso, para que los suelos afectos a redes públicas ya existentes en un ámbito de planeamiento puedan participar en el reparto de los aprovechamientos urbanísticos no basta solamente con el expuesto requisito de adquisición onerosa de los suelos respectivos, sino que es exigible que tales bienes hayan sido tenidos en cuenta en el cálculo del aprovechamiento por el planeamiento general. Solo si los terrenos afectos a dotaciones públicas ya existentes han sido cuantificados en el cálculo del aprovechamiento tipo del ámbito reparcelatorio, tiene derecho su Administración titular a participar en su reparto (Sentencia del TS de 16 de julio de 2008⁶⁷⁶). Así, determinadas normas autonómicas -como La Rioja⁶⁷⁷ y Aragón⁶⁷⁸- introducen

⁶⁷⁵ Esto es especialmente importante en cuanto a los caminos públicos y los viales respecto de los que no conste el título de adquisición, caso realmente frecuente. Esta tendencia de la legislación catalana a conceder aprovechamiento se confirma por ejemplo en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 10 de enero de 2008 (JUR 2008\139156) que reconoce aprovechamiento urbanístico a la aportación de caminos y viales públicos al proceso reparcelatorio (Sentencia analizada por BENGOTXEA ARRIETA, F., «Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística», en *RDUMA*, núm. 246, diciembre 2008, págs. 33-61).

⁶⁷⁶ RJ 2008\4425.

⁶⁷⁷ Art. 133 de la Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja sobre bienes de dominio público:

«1. Cuando en una unidad de ejecución existieren bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico corresponderá a la Administración titular de los mismos, salvo en el caso de que la superficie de dominio y uso público no se compute a efectos de edificabilidad.
2. En el supuesto de obtención por cesión gratuita, cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

expresamente como salvedad el hecho de que la superficie de dominio y uso público existente no se hubiera computado a efectos de edificabilidad y aprovechamiento tipo, supuesto en el que la Administración no tendrá derecho a aprovechamiento subjetivo por dicha superficie, lo que significa que se habrá de producir la sustitución cuando se gestione la unidad.

Por último, cabe citar la Disposición transitoria sexta de la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid, que bajo el epígrafe "*Cálculo de la edificabilidad o del aprovechamiento urbanístico*", establece lo siguiente: «Los terrenos efectivamente afectos al tiempo de entrada en vigor de la presente Ley a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que hubieran sido adquiridos, sea o no en ejecución de Planes de Ordenación Urbanística, mediante expropiación forzosa o por cualquier otro título oneroso, podrán computarse a efectos del cálculo, conforme a esta Ley, de los coeficientes de edificabilidad de los ámbitos de actuación o del aprovechamiento urbanístico unitario de los sectores en los que queden comprendidos. En tal supuesto, los terrenos o solares resultantes en los que deba localizarse el 90 por 100 del aprovechamiento imputable a dichos terrenos o solares, se adjudicará a la Administración titular de las dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos».

A diferencia del resto de legislaciones autonómicas, y por eso se destaca aquí, en lugar de hablar en términos generales sobre bienes de dominio público, se centra en las dotaciones públicas -«dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos»-, y además no regula directamente la cuestión, sino indirectamente al establecer que dichas elementos dotacionales o infraestructurales pueden computarse

⁶⁷⁸ Art. 130 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón sobre bienes de dominio público.

«1. Cuando en la unidad de ejecución existieren bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita derivada de la gestión urbanística, el aprovechamiento subjetivo correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos, salvo en el caso de que la superficie de dominio y uso público existente no se compute a efectos de edificabilidad.

2. En el supuesto de obtención por cesión gratuita derivada de la gestión urbanística, cuando las superficies de los bienes de dominio y uso públicos anteriormente existentes fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

para el cálculo de los coeficientes de edificabilidad o del aprovechamiento unitario de los sectores, es decir, generan aprovechamiento en favor de la Administración titular. Estos bienes deben encontrarse efectivamente afectos a dotaciones o infraestructuras, equipamientos y servicios públicos -debe entenderse, por tanto, que exige una afectación material al fin público a que están destinados, y no meramente formal- y que hayan sido adquiridos por expropiación forzosa o por cualquier otro título oneroso. Por lo tanto, sigue la legislación madrileña el criterio del título oneroso en cuanto al título de adquisición, y admite con carácter potestativo que los suelos afectos a redes públicas preexistentes pudieran ser tomados en consideración a los efectos del cálculo del aprovechamiento, de tal modo que su titular habrá de participar sucesivamente en los procedimientos reparcelatorios –y sin que se fije el número de veces que una dotación puede ser incluida en ámbitos de actuación-.

Respecto a los casos en que los bienes de dominio público hubiesen sido obtenidos gratuitamente, las leyes autonómicas siguen la misma regla general contenida en el artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística⁶⁷⁹, de modo que cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras, y en caso contrario, la Administración percibiría el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables⁶⁸⁰.

⁶⁷⁹ El cual establece que «en todo caso deberá tenerse en cuenta que cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueren igual o inferior a la que resulte como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores a las resultantes de la ejecución del Plan, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

Su antecedente es el art. 30 del Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1066/1966, de 7 de abril en el que regulaba la efectividad de la cesión y de las obras de urbanización, y su apartado 2 contenía una regla cuyo supuesto de hecho era la preexistencia en la zona a reparcelar de superficie de suelo de dominio y uso público municipal y la consecuencia era que sus superficies debían entenderse compensadas por los viales y otros terrenos de carácter demanial municipal que resultaran de la ordenación ejecutada mediante la reparcelación. El citado precepto, a diferencia del art. 47.3 RGU, únicamente parecía contemplar el caso de que las superficies demaniales resultantes de la reparcelación fueran superiores a las inicialmente existentes y únicamente resultaba de aplicación a los bienes demaniales municipales, sin que pudiera ser aplicado a los terrenos de dominio público de otras Administraciones o entidades públicas, los cuales quedaban englobados en el régimen general de la propiedad de terrenos afectados por una reparcelación.

⁶⁸⁰ Véanse las notas de pie anteriores que reproducen preceptos autonómicos relativos al tratamiento de bienes de dominio público. Aquí también hay que citar el ejemplo de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid, al describir el régimen del Suelo No Urbanizable (art. 20.2) concreta que en esos bienes de dominio público se está pensando en las dotaciones: «Cuando la superficie total de los terrenos con destino o uso público y carácter dotacional previamente existentes en la unidad de ejecución sea igual

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

La doctrina jurisprudencial desde antiguo -SSTS de 30 de junio de 1982⁶⁸¹ y de 23 de noviembre de 1993⁶⁸² hasta sentencias más recientes como la STS de 20 de julio de 2005⁶⁸³ - ha venido a interpretar que la sustitución se refiere exclusivamente a los bienes de dominio público y uso público aportados por la Administración que deben proceder de cesiones obligatorias y gratuitas como consecuencia de los deberes de cesión obligatoria que, por razones urbanísticas, recaen sobre los propietarios del suelo. El Tribunal Supremo defiende este mecanismo de sustitución de bienes de dominio público, y sirva de ilustración lo que se dice en la sentencia de 7 de marzo de 1987⁶⁸⁴: *“Ese precepto [el artículo 47.3 del RGU] es lógico en todos aquellos casos en que los bienes de uso público existentes son a su vez producto de antiguas cesiones (pues en estos supuestos, de no imponer límite a las cesiones se podría llegar, con sucesivas modificaciones del planeamiento, a una paulatina pero completa apropiación por el Ayuntamiento de todos los terrenos de propiedad particular)”*. Mientras, entre otros autores, LLUCH CORELL⁶⁸⁵ crítica la excesiva tendencia a la sustitución de bienes de dominio público por otro tanto porque *“implica "per se" una disminución del deber de cesión gratuita de terrenos” y un incremento paralelo del aprovechamiento del que se apropian los propietarios. Esta disminución -es decir, la sustitución- debe estar suficientemente justificada, por lo que la norma debe ser que la sustitución no tendrá lugar, y la excepción será la sustitución. El criterio de aplicación de la sustitución, por tanto, será restrictivo”*. En su opinión, en los diferentes supuestos hay que intentar procurar un aprovechamiento a favor de la Administración, ya que *“el mantenimiento de la hipótesis contraria supondría un auténtico enriquecimiento injusto para los propietarios, ya que verían disminuida su carga de cesión, respecto de la que les*

o superior a la que deba resultar de la ejecución del planeamiento urbanístico, se entiende sustituida una por otra, percibiendo la Administración el exceso, si lo hay y en la proporción que corresponda, en terrenos con edificabilidad».

⁶⁸¹ RJ 1982\5250.

⁶⁸² RJ 1993\8520.

⁶⁸³ RJ 2005\6727.

⁶⁸⁴ RJ 1987\3512.

⁶⁸⁵ «Bienes de dominio público y reparcelación», op. cit.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

*correspondería en condiciones "normales" (unidad sin caminos), de forma injustificada*⁶⁸⁶.

Hay que llegar a un equilibrio justo: en el caso de reconocer aprovechamiento a todos los bienes de dominio público preexistentes independientemente de su medio de adquisición⁶⁸⁷, las cesiones urbanísticas van generando aprovechamientos sucesivos a favor de la Administración en las nuevas actuaciones y da pie a la correspondiente tentación de sustituir dotaciones públicas por edificabilidad lucrativa; por el contrario, en caso de no tener en cuenta a la Administración en el reparto del aprovechamiento, se permite la producción de un enriquecimiento sin causa para los propietarios privados correlativo a un empobrecimiento público. De ahí la justicia del término intermedio:

⁶⁸⁶ A tal efecto, LLUCH CORELL (Ibid.) establece una tipificación de casos que pueden presentarse en la realidad respecto a los viales públicos y analiza en cada supuesto la regla específica que procede: que los bienes públicos generen derecho de aprovechamiento a favor del Ayuntamiento o que se produzca la sustitución de los antiguos por los nuevos viales. En relación con los bienes de dominio y uso público municipal, su premisa es que la línea divisoria debe establecerse entre los terrenos obtenidos por cesión gratuita y los pertenecientes a las entidades locales por otros títulos, y no entre los adquiridos onerosamente y los adquiridos por otros títulos.

En concreto, en relación a los viales –caminos públicos y viales urbanos- considera que se producen los siguientes supuestos:

1. Caminos públicos que pertenecen desde tiempo inmemorial al Ayuntamiento. Generan derecho de aprovechamiento a favor del Ayuntamiento.
2. Viales obtenidos por el Ayuntamiento a título oneroso (expropiación, compraventa, permuta, etc.). Generan derecho de aprovechamiento a favor del Ayuntamiento.
3. Viales cedidos gratuitamente por un determinado propietario, el cual es titular de otros terrenos incluidos en la reparcelación. El particular entrará en la reparcelación, también, con la superficie del vial que ya ha cedido y tiene derecho a aprovechamiento.
4. Viales cedidos gratuitamente por un determinado propietario, el cual no es titular de otros terrenos incluidos en la reparcelación. Se produce la sustitución de los viales en beneficio del conjunto de propietarios de la unidad.
5. Viales cedidos gratuitamente por un conjunto de propietarios en un proceso de gestión anterior (compensación, reparcelación). Se produce la sustitución de los viales en beneficio del conjunto de propietarios de la unidad.
6. Viales respecto de los cuales no consta título de adquisición. Se produce la sustitución en beneficio del conjunto de propietarios de la unidad. En este grupo se encuadra la gran mayoría de los viales que conforman las ciudades. Un supuesto típico en que estos viales se verán afectados por procesos de gestión urbanística será el de operaciones de reforma interior. El caso guarda una aparente similitud con el primero, el de los caminos municipales, ya que tampoco aquí consta el título de adquisición. Sin embargo esta similitud es tan sólo aparente, porque aquí la ciudad ya está hecha, y en ella debe partirse de la base de que las edificaciones se levantaron con arreglo a las exigencias vigentes en cada momento histórico, sean cuales fueren. Pretender que el Ayuntamiento entrara en la reparcelación con la superficie de los viales preexistentes la haría inviable, y produciría, además, el resultado de que el Ayuntamiento pasaría a ser con toda probabilidad el mayor propietario del ámbito de gestión tras la reparcelación. Esto, sencillamente, atentaría frontalmente contra el principio de justa distribución de beneficios y cargas y supondría un enriquecimiento injusto, esta vez del Ayuntamiento.

⁶⁸⁷ Como, recuérdese, ocurre de acuerdo a la literalidad del art. 73.3 de la legislación castellano-leonesa: «Cuando en la unidad existan bienes de uso y dominio público, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a su Administración titular».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

sólo los terrenos de dominio público aportados por la Administración a la reparcelación que se hayan obtenido de forma onerosa generan aprovechamiento urbanístico a su favor; y en ningún caso, generarán aprovechamiento aquellos terrenos que se hayan obtenido por cesión gratuita cuando la cesión se deba al cumplimiento de la legislación urbanística y como requisito previo para que los sujetos privados pudieran materializar su aprovechamiento urbanístico.

Por otra parte, se puede afirmar que el mecanismo de sustitución entre las superficies de dominio y uso público previos y resultantes no asegura que en la unidad no vaya a producirse una merma de dotaciones públicas en relación a las anteriormente existentes y provenientes de cesiones, ya que la propia letra de la normativa prevé la reducción de las mismas respecto a las anteriormente existentes; reducción que se cubre o compensa con el reconocimiento de un derecho de aprovechamiento o derecho a terrenos edificables, y ello conlleva el riesgo de una venta encubierta de los terrenos dotacionales a través de una alteración de la ordenación que opta por reducir los espacios públicos resultantes.

Dicho de otro modo, en el título dedicado a las modificaciones de planeamiento, se exponía que en el caso de que se aumente el aprovechamiento lucrativo de algún terreno o se reduzcan las dotaciones públicas, el Plan debe adoptar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporcionalidad y calidad de las dotaciones previstas anteriormente por el Plan. En cambio, en el momento de la ejecución del Plan, hay que visualizar las dotaciones públicas realmente existentes o materializadas. Si como consecuencia de la ejecución de la ordenación, aumentan las parcelas dotacionales públicas resultantes, a efectos de computar derecho a aprovechamiento, se produce la sustitución de las superficies dotacionales antiguas por las nuevas. Pero, si como consecuencia de la ejecución de la ordenación, disminuyen las parcelas dotacionales públicas, la Administración sale “beneficiada” del defecto de nuevas dotaciones públicas desde el punto de vista de obtención de ingresos por cuanto tendrá mayor derecho a percibir terrenos con aprovechamiento lucrativo en el ámbito.

En último término, las modificaciones sucesivas en los planes llevarían a la práctica privatización de espacios públicos. En aras de evitar una situación de enredo en

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

la que según la regulación, el planeamiento municipal está llamado a mantener las dotaciones públicas previstas en el Plan, mientras que la gestión urbanística se basa en las dotaciones públicas efectivamente ejecutadas para otorgar o no derecho a terrenos edificables a la Administración, lo más justo es garantizar al menos que aquellos terrenos que se hayan obtenido por cesión gratuita no generen aprovechamiento para la Administración Pública, y ello no ocurre si la disminución de dotaciones resultantes se transforma en aprovechamiento. Se trata de un precepto que desde la óptica de un planeamiento de iniciativa privada, tiene el efecto de disuadir a los promotores de querer ejecutar menos dotaciones públicas, pues de lo contrario tendrían a la Administración como un propietario con un mayor porcentaje de participación en la reparcelación; pero desde la óptica de un planeamiento con una función pública, puede causar una mayor tentación administrativa de adquisición injustificada de nuevos terrenos lucrativos a costa de las dotaciones públicas preexistentes.

Es una manifestación de la diferenciación entre planeamiento y gestión. El papel lo soporta todo, y puede prever operaciones de renovación urbana de sustitución trazando nuevas dotaciones públicas, para luego resultar en la práctica, que las dotaciones públicas preexistentes se hubieran obtenido onerosamente o se hubieran obtenido gratuitamente pero siendo anteriormente superiores, por lo que tiene que admitirse un aprovechamiento a favor de la Administración que puede condicionar la viabilidad de la actuación.

En un modelo de ciudad compacta, el interés público reclama, en primera instancia, la conservación de las superficies dotacionales, y subsidiariamente, el mantenimiento del equilibrio dotacional, salvo excepciones legales justificables por el mismo modelo de ordenación. El objetivo de la Administración urbanística local ha de ser la de defender y optimizar los usos dotacionales, y no la acumulación de parcelas edificables. En caso de concurrir en la reparcelación previas dotaciones demaniales municipales, el promotor privado lógicamente pedirá al Ayuntamiento que no pelee por los aprovechamientos en exceso o que incluso renuncie al aprovechamiento que le corresponda en aras de facilitar la operación, sobre todo si se trata de operaciones con plusvalías mínimas en la ciudad compacta.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este punto, desde aquí se defiende incorporar una nueva regla de juego en el tratamiento de los bienes de dominio público relacionada con el aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento en caso de reducción de las superficies dotacionales respecto a las previamente existentes, y consiste en regular más estrictamente su destino. Y es que si del suelo que se ha de entregar a la Administración correspondiente al porcentaje de aprovechamiento en concepto del reparto de plusvalías de la comunidad se exige siempre su integración en el patrimonio público de suelo, mayor razón para limitar el destino público de los aprovechamientos que tienen su origen en la reducción de superficies de dominio y uso público. Por ello, la regulación autonómica debiera añadir expresamente que el exceso de aprovechamiento se materializará en terrenos edificables que se incorporarán al PMS, y si no alcanzara para disponer de parcela edificable, la adjudicación se sustituirá por una indemnización equivalente en metálico. Seguidamente, dichos ingresos obtenidos mediante compensación económica del aprovechamiento correspondiente a la Administración se destinarían al fondo del PMS con la finalidad de obtener reservas dotacionales⁶⁸⁸.

Lo expuesto hasta ahora tiene plena aplicación cuando se trata de bienes públicos de titularidad municipal. Ahora bien, conviene analizar si la regulación se aplica en todos sus términos a los bienes de titularidad pública no municipal. A continuación se expondrá la postura de la Administración sectorial y estatal, la cual tiene en estos momentos unos derroteros un tanto lucrativos -tal y como se desprende de la LPAP-, y que no acompaña del todo a la hora de actuar en la ciudad consolidada.

Ocurre en ocasiones que entre los bienes afectados por una actuación urbanística prevista en el Plan se encuentran bienes de titularidad pública pertenecientes a otras Administraciones públicas que no se corresponden con la Administración local actuante. Esta circunstancia, unida a la indiscutible trascendencia de los bienes públicos

⁶⁸⁸ ROGER FERNÁNDEZ, G., *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 60, indica la ventaja de que esta técnica “permite que el Ayuntamiento pueda desarrollar una política de suelo dotacional concreta y planificada en función de las demandas sociales, pues cuando disponga de un agregado suficiente de recursos económicos procederá a expropiar aquellas parcelas dotacionales destinadas a un uso concreto que su política urbanística le aconsejara y, de esta forma, evitaría el ir recibiendo “trozos” parciales de suelo destinado a un uso dotacional sin llegar a obtener, en tiempo acotado, una parcela completa para un uso determinado, circunstancia derivada obligadamente de la voluntariedad que comporta la reparcelación voluntaria”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

para el funcionamiento de toda Administración, explica que tanto la legislación patrimonial como la urbanística se hayan ocupado de definir un régimen jurídico particular, en el que se presta una atención especial a los procesos de planificación y gestión urbanística y se procuran garantizar los principios de coordinación, cooperación y mutuo respeto que deben regir las relaciones entre las diversas Administraciones públicas. En especial, corresponde analizar algunos aspectos de la LPAP relacionados con los bienes de la Administración estatal que suponen un condicionamiento a su ordenación urbanística. Se trata de la inclusión de una serie de medidas incluidas en el Capítulo III del Título VIII titulado «Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos»⁶⁸⁹ encaminadas a la toma en consideración de los bienes de titularidad estatal tanto en los procedimientos de aprobación de los planes urbanísticos como en su posterior gestión.

Cabe adelantar que los arts. 189 a 191 de la LPAP tienen como objeto principal reservar la participación de la Administración estatal en el procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos y de asegurar su consideración en el reparto de aprovechamientos urbanísticos cuando se incluyan terrenos estatales en una unidad de ejecución. En relación con la ejecución del planeamiento, previene el artículo 190.2 de la LPAP⁶⁹⁰ que las cesiones y demás operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado que deriven de la ejecución del planeamiento, se regirán por lo dispuesto en la legislación urbanística, con estricta aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas⁶⁹¹. Por tanto, la Administración estatal podrá patrimonializar el aprovechamiento urbanístico subjetivo que le corresponde en relación a la superficie de terreno que ha aportado a la unidad de ejecución, previo cumplimiento

⁶⁸⁹ El título es en sí mismo una constatación del hecho de que el Estado a través de sus títulos competenciales incide en la ordenación urbanística de determinados bienes o espacios, condicionando las potestades propias de la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

⁶⁹⁰ Precepto que según la Disposición final segunda de la LPAP tiene carácter básico, pero que es de aplicación exclusiva a los bienes de Estado.

⁶⁹¹ Sobre el art. 190.2 LPAP, PAREJO ALFONSO y ROGER FERNANDEZ señalan que “*el Estado como titular de un patrimonio, no puede ser de peor derecho o condición que los restantes propietarios ni cabe que la legislación urbanística pretenda excluirle de la participación en la equidistribución de beneficios y cargas*” (PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 397).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de los deberes y cargas que se establecen en el TRLSR 2015 y en las leyes urbanísticas autonómicas conforme a la clase de suelo de que se trate⁶⁹².

En esta línea de reforzar el aprovechamiento urbanístico de los bienes de dominio público estatales, la Disposición adicional 4ª del TRLS 2008 introdujo un nuevo artículo 190 bis en la LPAP para garantizar que la Administración General del Estado y sus organismos públicos participen en la equidistribución de los beneficios y cargas de aquellas actuaciones de urbanización, que frecuentemente tienen su origen en una modificación del planeamiento general, si estos bienes demaniales de las infraestructuras y los servicios estatales fueron adquiridos por expropiación o de forma onerosa. Su redacción es la siguiente: «Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística»⁶⁹³.

⁶⁹² La LPAP articula una serie de mecanismos para asegurar la toma en consideración de los intereses de la Administración estatal en la ejecución del planeamiento e incorporar al Estado como un propietario más en las unidades de gestión urbanística. Ya el art. 139.1 se refiere a la incorporación de la Administración estatal a las Juntas de Compensación («La incorporación de la Administración General del Estado o sus organismos públicos a juntas de compensación con la aportación de inmuebles o derechos sobre los mismos pertenecientes al Patrimonio del Estado se regirá por la legislación urbanística vigente, previa adhesión expresa»), a modo de adaptación del art. 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística (aunque resulta desacertado referirse exclusivamente a las Juntas de Compensación, como si fuera ésa la única forma viable de gestionar la unidad de ejecución).

Además, con el objeto de proteger la eventual presencia de bienes de titularidad estatal, el art. 190.1 LPAP (precepto de aplicación general) prohíbe a los notarios autorizar el otorgamiento de las escrituras públicas de constitución de las Juntas sin que los otorgantes justifiquen previamente ante ellos que «la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o que la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente ha sido notificada fehacientemente de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada». A tal efecto -continúa el precepto- «se considerará identificada la titularidad respecto a las fincas calificadas como litigiosas, siempre que se aporten títulos justificativos del dominio». El Estado quiere asegurar con ello la imposibilidad de que se produzcan usurpaciones, evidentemente ilegítimas, de algunos de los bienes de su titularidad, algo que llega a producirse, incluso, sobre terrenos afectos a un uso o servicio público.

⁶⁹³ Esta remisión a la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística –al igual que en el art. 190.2 LPAP- se realiza muy probablemente para salvar la inconstitucionalidad que apreció la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional en el artículo 154.2 del TRLS de 1992, según la cual se trataba de un precepto de carácter principalmente urbanístico. Esta regulación última de la materia por parte de la legislación urbanística puede dejar al albur del legislador autonómico la suerte que correrán los bienes demaniales estatales respecto del aprovechamiento urbanístico que les pueda corresponder. En este

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Este art. 190 bis reproduce respecto de los bienes del Estado, en esencia, lo ya establecido por el art. 47.3 del RGU y por una asentada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo en relación con la participación de los suelos afectos al dominio público preexistente en los procesos reparcelatorios dependiendo de su título de adquisición y de su dimensión en relación con los de nueva creación. De este consabido modo, cuando en la unidad de ejecución existieren bienes de dominio y uso público no obtenidos por cesión gratuita y computen para el cálculo del aprovechamiento tipo, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración estatal.

El análisis de la jurisprudencia sobre la materia puede centrarse en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2008, dictada en el recurso de casación 5186/2004⁶⁹⁴. La sentencia versa sobre unos suelos expropiados por RENFE para una estación de tren que son incluidos en un ámbito urbanístico y calificados como sistema general ferroviario, con la consiguiente adjudicación del sistema general al mismo órgano titular de aquellos. La cuestión de fondo, al hilo del recurso interpuesto contra el proyecto de compensación, se ciñe a determinar si a la entidad pública le corresponde la adjudicación de un aprovechamiento urbanístico como consecuencia de los terrenos de su titularidad destinados a sistema general ferroviario en igualdad de condiciones que el resto de los propietarios del sector. Sin margen para la duda, se concluye en el FJ. 11: *“Esta Sala hace suya la perplejidad reflejada en el informe pericial, al resultar difícilmente comprensible que se haya dotado de aprovechamiento en el Plan General de Ordenación Urbana a los terrenos destinados a sistema general ferroviario, pues, al continuar siendo propiedad de RENFE, lo razonable hubiera sido no adscribirlos a*

punto, conviene considerar si la remisión a la legislación urbanística se realiza con afán igualitario, de modo que la Administración titular de bienes demaniales participe como un propietario más en la equidistribución urbanística, o bien como remisión en blanco para que, sentado el principio del derecho al aprovechamiento urbanístico de los bienes demaniales, sea la legislación urbanística la que desarrolle las formas y los supuestos de dicho derecho.

Por otra parte, el art. 190 bis tiene carácter de legislación básica, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 5^º de la Disposición final 2^ª de la LPAP, por lo que procede plantearse si su contenido es de aplicación a otras Administraciones públicas no estatales. El artículo 2.2 LPAP establece que los artículos enumerados en la DF 2^ª serán de aplicación a las CCAA, aunque para ello habrá de hacerse abstracción de la específica mención que realiza el art. 190 bis al carácter estatal de los bienes demaniales afectados y a la Administración General del Estado como Administración que participará en la equidistribución urbanística.

⁶⁹⁴ RJ 2008\4425.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ningún sector de suelo urbanizable, pero, al haber así procedido, generando con ello un aprovechamiento, lo que no cabe es sustraerlo a su titular para beneficiarse de él la Administración municipal cuando, como hemos repetido, ese suelo fue adquirido a título oneroso por expropiación”.

Por lo tanto, la Administración titular de un bien de dominio público preexistente en el ámbito sujeto a un proceso reparcelatorio tiene derecho, en la medida en que su adquisición se hubiera producido a título oneroso, a participar como un propietario más en la distribución del aprovechamiento urbanístico reconocido por el planeamiento objeto de ejecución mediante la adjudicación de los suelos de resultado que por subrogación real le correspondan en proporción a la superficie respectiva efectivamente aportada. Este Derecho es positivizado con la entrada en vigor del art. 190 bis LPAP y confirmado posteriormente por, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2009 (recurso de casación 2005/393)⁶⁹⁵, 29 de enero de 2010 (RJ 2010\232)⁶⁹⁶ y 17 de diciembre de 2013 (RJ 2013\8474)⁶⁹⁷.

Por su parte, el art. 191 de la LPAP regula las consecuencias de la desafectación por el propio Estado de los inmuebles de la Administración General del Estado del uso o servicio público al que anteriormente servían, introduciendo una obligación a los municipios de proceder a la modificación de su Plan General para darles un nuevo

⁶⁹⁵ El caso consistía en la existencia de una conducción propiedad de Canal de Isabel II que discurría por suelos expropiados a favor de esa empresa pública, los cuales quedaron incluidos en un ámbito urbanístico del planeamiento general de Majadahonda. El Ayuntamiento de Majadahonda aprobó el Plan Especial de Reforma Interior del ámbito, el cual definía una parcela coincidente con los terrenos sustentantes de la conducción preexistentes, calificada como de infraestructuras de abastecimiento de agua, que sería adjudicada a Canal de Isabel II, de modo que se le excluiría del reparto de beneficios y cargas, al considerar que los terrenos adjudicados a Canal de Isabel II eran superiores a los originales y que operaba la sustitución del artículo 47.3 RGU de unas superficies de dominio público por otras. El Tribunal Supremo no acogió el criterio municipal y reconoció el derecho de Canal de Isabel II a participar “con las mismas cargas y beneficios que el resto de los propietarios y en función de la superficie aportada”.

⁶⁹⁶ RENFE alegó en la demanda ser titular en el ámbito del Plan Parcial de unos terrenos situados en zona de dominio público ferroviario y que su superficie se computó para calcular el aprovechamiento tipo del área de reparto. Sin embargo, se negó a ADIF la posibilidad de apropiárselo. El Tribunal estima el recurso y reconoce el derecho de ADIF al aprovechamiento urbanístico en igualdad de condiciones que el resto de los propietarios del sector por los terrenos destinados a sistema general ferroviario.

⁶⁹⁷ Sentencia comentada por LANZAS MARTÍN, E., «Requisitos para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los aprovechamientos generados por bienes demaniales» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 749, 2015, págs. 1681-1693.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

destino urbanístico y buscándoles rentabilidad a toda costa en el ámbito urbanístico⁶⁹⁸. Tras su desafectación, estos inmuebles pasan a ser bienes patrimoniales –o lo que es lo mismo, fuente de ingresos para el erario público estatal-, y su destino, como el de cualquier otro bien inmueble de propiedad privada, viene determinado por el planeamiento. El apartado tercero del art. 191 impone la obligación a las autoridades urbanísticas de dar una nueva calificación urbanística y un nuevo destino a los bienes desafectados por el Estado, que bien podrá ser lucrativo o dotacional. En el caso de que sea dotacional, el destino será para el ejercicio de las competencias de otras Administraciones públicas, que deberán obtener el terreno de forma onerosa, siendo valorados los inmuebles desafectados a través de las reglas que fija la legislación del suelo (Apartado cuarto). El apartado quinto hace responsables a los municipios de la “custodia y mantenimiento” de estos inmuebles, liberando por lo tanto de esta carga a la Administración estatal, cuando pasen más de dos años sin que se haya producido la nueva calificación urbanística por el Plan (Apartado quinto). Y si supera el plazo máximo para instar la expropiación forzosa por ministerio de la ley sin que el

⁶⁹⁸ «Artículo 191. Régimen urbanístico de los inmuebles desafectados

1. Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejen de estar afectados a un uso o servicio público se procederá a realizar una valoración de los mismos que constará del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y del valor de las edificaciones existentes.
2. El valor resultante servirá de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes. Entre los criterios que se utilicen para fijar estas contraprestaciones podrá tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 8 de esta Ley.
3. La Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los bienes comunicarán a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que deberá respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas establecido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, será coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos.
4. En el supuesto de que los usos permitidos en los inmuebles desafectados determinen su utilización exclusiva por otra Administración pública, ésta convendrá con la Administración General del Estado o el organismo público que ha desafectado el bien los términos para su obtención, basados en las compensaciones estimadas según lo previsto en el apartado 1 de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en la sección 5ª del capítulo V del título V de esta Ley.
5. Transcurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.
6. En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido por la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación, se establece una suerte de expropiación-sanción, ya que se iniciará el expediente de justiprecio a instancia de la propia Administración General del Estado –ostentando la cualidad de expropiante y titular del bien, es decir, de expropiado, y el Ayuntamiento como beneficiario de la expropiación y, en consecuencia, como obligado al pago del justiprecio y a la asunción forzosa de la titularidad de los inmuebles- (Apartado sexto). Es decir, se trata de una previsión de expropiación-sanción que condiciona la modificación del Plan en virtud de intereses estrictamente patrimoniales de la Administración General del Estado con la amenaza de crear una preocupación económica a los municipios que les induzca a modificar su planeamiento general. Verdaderamente, la doctrina ha considerado que el art. 191 LPAP significa el colmo de la búsqueda de eficiencia y rentabilidad económica en la gestión de los bienes públicos⁶⁹⁹.

A priori puede resultar sorprendente que una ley estatal regula la calificación urbanística de un bien, en tanto dicha determinación resulta propiamente urbanística⁷⁰⁰. En este sentido, la STC 94/2013, de 23 de abril de 2013, resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 596-2004 interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con los arts. 139, 189, 190 y 191 y la Disposición adicional decimonovena de la LPAP, por considerar que los preceptos recurridos incurren en inconstitucionalidad por invadir las competencias exclusivas que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo y vivienda (art. 35.1.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón), y exceder de la competencia atribuida al Estado en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE). La impugnación dirigida contra el art.

⁶⁹⁹ La doctrina realizaba una serie de duras críticas al régimen urbanístico de la LPAP. Entre ellos, OCHOA MONZÓ, J., «Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos» en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *Régimen Jurídico General del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004, págs. 1359-1377, sostiene que “*el precepto parece apuntar hacia una vía extrema y agravada para que el Ayuntamiento imponga la nueva calificación urbanística al inmueble desafectado, lo que permitirá materializar o rentabilizar dicho inmueble – siquiera sea conviniendo su traspaso a otra Administración Pública- a fin de que no queden congeladas sine die esas posibilidades de aprovechamiento*”.

⁷⁰⁰ RAZQUIN LIZARRAGA consideraba que tal regulación en cuanto incide directamente en la materia urbanística supone una “*invasión de las competencias de las CCAA sobre urbanismo*” (RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., «Urbanismo y patrimonio en las Administraciones Públicas» en CHINCHILLA MARÍN, C. (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 882-883).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

191 fue el que concitó más debate en el seno del Tribunal: *“Las objeciones sustantivas o de fondo se dirigen a lo señalado en los apartados 3, 5 y 6 del precepto, respecto de los cuales se afirma que vienen a alterar, invirtiéndola, la regla general de la legislación urbanística, conforme a la cual es la planificación urbanística la que determina y condiciona el uso de los terrenos, y no por el contrario (como establece el apartado 3), la desafectación lo que impone una nueva calificación urbanística y determina que haya de modificarse el planeamiento. Esta línea argumental se confirmaría en el apartado 5 del precepto, conforme al cual, si la Administración del Estado decide alterar el uso de un inmueble, el Ayuntamiento tendrá que cambiar la calificación urbanística, so pena de asumir su mantenimiento, lo que, a juicio de la parte recurrente, supone una intromisión en las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo y un ataque a la autonomía municipal (art. 140 CE), que altera todo el sistema de la legislación urbanística, al imponer al Ayuntamiento un cambio de calificación de los bienes como única alternativa a asumir el mantenimiento del inmueble. La inconstitucionalidad del precepto se extendería asimismo al apartado 6, respecto del cual la demanda se limita a señalar que vuelve a insistir en la idea de la «nueva calificación», invirtiendo la regla general de la legislación urbanística, que hace depender la calificación del uso del bien, y no al revés”.*

Si bien finalmente la sentencia confirma la constitucionalidad de los preceptos, por cuanto contienen normas configuradoras de las relaciones interadministrativas en materia patrimonial y, en esa medida, se encuentran amparados por el art. 148.1.18 CE, sin incidencia en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, los votos particulares consideran que se invaden competencias urbanísticas de las CCAA y se vulnera la autonomía local por el art. 191 LPAP⁷⁰¹.

⁷⁰¹ En el Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren el Presidente don Pascual Sala Sánchez y la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, consideran que *“el precepto regula así las consecuencias del incumplimiento de un deber de calificación y asignación de uso de determinados inmuebles, lo que entra de lleno en la competencia autonómica sobre urbanismo”.*

Mientras que el Voto particular que formula la Magistrada doña Encarnación Roca Trías dicta: *“Si bien es verdad que el art. 191 de la Ley 33/2003 favorece la rentabilidad y eficacia que debe presidir la gestión de todos los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas –y no sólo los de titularidad del Estado– (art. 8 de la Ley 33/2003 dictado en ejercicio de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE), este precepto viene a establecer un régimen privilegiado para los bienes patrimoniales del Estado que no sólo no tiene cabida en el art. 149.1.18 CE, sino que contradice las condiciones básicas del estatuto de la propiedad dictadas ex art. 149.1.1 CE, establece reglas urbanísticas de competencia exclusivamente autonómica y predetermina la libertad de los municipios a*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Sobre los mismos aspectos urbanísticos -el planeamiento y la calificación- y patrimoniales -la desafectación de los bienes de dominio público-, es sumamente interesante confrontar el argumento de esta sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LPAP con la ya estudiada STC 148/2013, de 5 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Si en la primera era la Comunidad Autónoma la que recurría la ley estatal de patrimonio, en ésta es el Estado el que recurre la norma autonómica del suelo que impone en su art. 80.4 a los planes que califiquen como suelo dotacional a las parcelas que hayan tenido un determinado uso o destino urbanístico de índole dotacional -docente o sanitario, elementos funcionales de las redes de infraestructura general y Defensa Nacional-. Es un mecanismo de sustitución y una forma de contrarrestar el art. 191 LPAP, que en la práctica puede impedir que el Estado desafecte sus bienes para sacar aprovechamiento de los mismos, ya que a la hora de calificarlos, se otorga preferencia a que la Administración local le dé un uso dotacional sobre otros usos lucrativos⁷⁰². La sentencia rechaza que el art. 80.4 de la ley extremeña vulnere la competencia para la desafectación de sus bienes que corresponde al Estado de acuerdo con la legislación de patrimonio, *“pues una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra muy distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deban recibir esos terrenos ya desafectados, pudiendo establecer, legítimamente, por esta vía, su destino a un uso público que se estime conveniente o necesario por razones urbanísticas. Con independencia de que los terrenos hayan sido desafectados desde una perspectiva sectorial, su destino a un uso público a través de la calificación del suelo es consecuencia del ejercicio de una competencia urbanística que vincula tanto a los particulares como a los poderes públicos”*.

la hora de diseñar el modelo de ciudad que desean para sus habitantes. La ley impugnada mantiene, en efecto, la competencia del planeamiento para modificar la calificación o destino de los bienes desafectados, pero la condiciona de tal manera que el mantenimiento por el planeamiento del destino que tenían asignado implica, de facto, el cambio de calificación y la obligación de su obtención a costa del Ayuntamiento y en contra de los intereses municipales que éste representa”.

⁷⁰² Curiosamente, con posterioridad a la sentencia, la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura suprime el art. 80.4 y ello a pesar de que no tenía tachas de inconstitucionalidad.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En último término, parece que hay dos fuerzas normativas en debate: La regulación autonómica urbanística que quiere forzar a que la Administración local defienda los usos dotacionales y la regulación estatal del patrimonio, más preocupado de que la Administración titular de los bienes saque rendimientos a sus bienes desafectados generando derecho a volumen edificable.

En cualquier caso, en cuanto a sistemas generales preexistentes de titularidad no municipal y que deban mantenerse en la nueva ordenación sin estar afectados por el proceso urbanizador, lo más lógico es que el Plan no los incluya en ningún sector o ámbito y no den lugar a computar aprovechamientos. Ya en la referida sentencia de 16 de julio de 2008, al Tribunal Supremo le extraña que se hubiera adscrito al sector el sistema general ferroviario que mantendría su destino, ya que en esas circunstancias su aprovechamiento correspondía a la Administración que lo adquirió por expropiación. A la vista de esta afirmación, y sin perjuicio de que habrá de estarse a cada legislación urbanística concreta, se está dejando la posibilidad al planificador de excluir del área de reparto a los sistemas generales obtenidos por expropiación que se vayan a mantener, con lo que el titular de la infraestructura que expropió el terreno no participaría del aprovechamiento de la futura actuación urbanizadora. Ciertamente, la regulación debía haber establecido expresamente que se obtendría un aprovechamiento urbanístico solo en el caso que los aprovechamientos dotacionales se conviertan en lucrativos⁷⁰³.

En el caso de bienes del demanio natural o de bienes de dominio público artificial que ocupan suelos clasificados urbanísticamente como no urbanizables –de especial protección–, parece claro que el planeamiento debe apostar por su protección y mantenimiento, y no debe computarse a efectos de edificabilidad⁷⁰⁴.

⁷⁰³ Tal y como defiende GUTIÉRREZ COLOMINA, V., en GUTIERREZ COLOMINA, V. (Coord.), *Régimen de bienes de las entidades locales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2012, pág. 77, ya que lo demás “esto, puede convertir en inviables, operaciones de transformación de la ciudad que comprendan sistemas dotacionales generales o locales del Estado, que se mantengan con dicha afectación y titularidad. Estos sistemas ya patrimonializados por la ciudad como dotacional, tal como está redactado el artículo, podría suponer que una gran parte de los aprovechamientos vayan al Estado, y además mantenga la titularidad de las dotaciones públicas”.

⁷⁰⁴ LLUCH CORELL en «Bienes de dominio público y reparcelación», op. cit., analiza el caso de las vías pecuarias afectadas por estos procesos, como consecuencia de la extensión de las ciudades, reproduciendo el análisis de PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANO, C. en *Urbanismo y Vías pecuarias*, Montecorvo, Cuadernos de urbanismo, Madrid, 2000, quienes partiendo del TRLS de 1992, consideran que las vías pecuarias no deben incluirse en áreas de reparto ni en unidades de ejecución, al

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por último, respecto a las parcelas dotacionales de servicio público como los equipamientos, dependiendo de las determinaciones del Plan, si el equipamiento público se mantiene en su emplazamiento actual con la misma superficie, lo lógico será que se produzca la sustitución sin necesidad de incluirlos en el cómputo de los aprovechamientos objetivos del ámbito, más aún si son inmuebles singulares del patrimonio cultural e histórico. En caso de que el Plan prevea su desaparición, el suelo ocupado por dichos equipamientos entrará en la reparcelación con la condición de bienes patrimoniales previa su desafectación, generando aprovechamiento en favor de su Administración titular⁷⁰⁵, sin perjuicio de que habrá que tener en cuenta a efectos reparcelatorios también la indemnización por la edificación.

En resumen de todo lo expuesto, el derecho de las Administraciones públicas en el reparto de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del Plan como consecuencia de la presencia de dotaciones públicas previas de su titularidad afectadas por la actuación dependerá de su anterior título de adquisición⁷⁰⁶. No vale que en la ejecución del planeamiento municipal se sustituya o traslade una dotación urbanística definiendo una parcela dotacional con las mismas dimensiones, sino que si la misma se obtuvo por expropiación u otro título oneroso, la Administración titular obtiene rendimientos en forma de aprovechamiento lucrativo. Tampoco es correcto generalizar que las parcelas dotacionales urbanísticas de uso público obtenidas por cesión no generan aprovechamiento urbanístico. La sustitución de unas superficies de dominio público por otras, sin participación alguna en la equidistribución urbanística, se aplica

tratarse de sistemas generales preexistentes de hecho que deben mantenerse. Siendo esto cierto cabe, no obstante, la posibilidad prevista en la legislación de vías pecuarias de que el crecimiento de la ciudad obligue a modificar su trazado o incluso a desafectarlas.

⁷⁰⁵ El autor argumenta en «Bienes de dominio público y reparcelación», op. cit., que *“la ejecución de éste exigirá su desafectación previa ya que, a diferencia de los bienes de uso público, cuya creación y desaparición son una consecuencia directa de la ejecución del Plan (urbanización) los equipamientos tienen una mayor autonomía respecto de éste, y su creación y desaparición efectivas exigen procedimientos autónomos del proceso urbanizador”*.

⁷⁰⁶ Recae sobre la Administración titular la carga de acreditar su título de adquisición. En principio, habida cuenta de la obligación que con carácter general impone la legislación patrimonial de inventariar y registrar los bienes públicos, será lo normal que el título sea fácilmente identificable; no obstante, en aquellos casos en los que no conste el título de adquisición, lo más normal es sentar la presunción de que los bienes fueron adquiridos por cesión gratuita y que por tanto no generan aprovechamiento urbanístico.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

en los casos de superficies de dominio público obtenidas por cesiones gratuitas urbanísticas, y ello en cuanto que las superficies dotacionales resultantes que se le adjudiquen se correspondan con las aportadas, porque una disminución de las dotaciones públicas también otorga un derecho de aprovechamiento.

Habiendo insistido en que en el modelo de ciudad compacta lo más adecuado es mantener las dotaciones urbanísticas existentes –siempre bajo el parámetro de su funcionalidad-, el planeamiento debería tender a calificar urbanísticamente en el Plan las parcelas de titularidad pública, sean municipales o no, protegiendo su destino dotacional y no permitiendo su patrimonialización. De un lado, cuando vayan a permanecer inmutables, se ha de intentar dejarlas fuera de la unidad de actuación y del proceso reparcelatorio para que no se generen derechos de aprovechamientos.

De otro lado, la Administración debe procurar que las superficies de dotaciones públicas que aporte, y sobre todo, las derivadas de cesiones urbanísticas, no acaben siendo moneda de cambio de operaciones de uso lucrativo, dado que ello no responde exactamente al principio de equilibrio dotacional exigido por la normativa sobre alteraciones de planeamiento. Una regulación más protectora debería, bien minimizar los supuestos en los que las superficies demaniales resultantes son inferiores a las preexistentes ya que se permutan por aprovechamiento edificatorio para la Administración; o bien, dejar claro que dicho aprovechamiento integrará el patrimonio municipal de suelo con unos fines de interés social que procuren un correlativo incremento de superficies dotacionales de dominio y uso público.

3. EL DEBER DE CESION DE PARCELAS DOTACIONALES

3.1. Los deberes urbanísticos de los propietarios

Es el Estado el que determina *ex art.* 149.1.1 CE cuales son las obligaciones de los propietarios afectados por una actuación urbanística. De conformidad con el actual TRLSR 2015 (art. 18), los propietarios de terrenos sometidos a actuaciones de

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

transformación urbanística⁷⁰⁷ deben entregar obligatoria y gratuitamente a la Administración:

-El suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. Esta cesión comprende la de los terrenos precisos para dotaciones locales al servicio del ámbito en el que resulten incluidos y la del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general incluya o adscriba en el ámbito correspondiente a efectos de su gestión.

-El suelo libre de cargas de urbanización correspondiente a un porcentaje fijado por la legislación urbanística no inferior al 5% ni superior al 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, con destino a patrimonio público del suelo (que a su vez tiene como finalidad principal la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección público).

-El suelo y las infraestructuras y redes generales de servicios que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública -Incluidas las obras e infraestructuras «de potabilización, suministro y depuración de agua» y «las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible».

Por tanto, se distinguen dos tipos de deberes de cesión principales: las cesiones de parcelas para uso dotacional –cuya delimitación proviene del mismo Plan⁷⁰⁸-; y las cesiones de parcelas donde se ubican los aprovechamientos urbanísticos públicos. Los dos casos constituyen técnicas que permiten a la comunidad participar en las plusvalías generadas en la actividad urbanística, tal y como proclama el art. 47 CE, y delimitan la

⁷⁰⁷ Este concepto de actuación de transformación urbanística hace referencia a aquellos procesos en los que se ve envuelto el suelo a los efectos de su régimen urbanístico, a través de actuaciones que permiten, mediante el cumplimiento de los deberes legales previstos, el paso de una situación urbanística a otra.

⁷⁰⁸ Deber ya previsto en el artículo 46 del RGU: «1. Los propietarios de suelo afectado por una actuación urbanística están obligados a llevar a efecto las cesiones gratuitas de terrenos que establece la Ley del Suelo para cada uno de los tipos y categorías de suelo en los términos que resulten del Plan General y de cada uno de los Planes que lo desarrollen. 2. Las cesiones obligatorias y gratuitas en suelo urbano se harán en favor del Municipio y consistirán en la total superficie de terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y Centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente, según las localizaciones o emplazamientos señalados en el Plan».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

función social de la propiedad⁷⁰⁹. En cuanto a su fundamentación concreta –y puestos en relación con el art. 1 TRLSR 2015-; en el primer caso, las cesiones dotacionales persiguen «asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida»⁷¹⁰, y en el segundo caso, «la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», reapareciendo la idea que la calidad de vida urbana debiera haber tenido carta de derecho constitucional⁷¹¹. La diferencia del carácter patrimonial entre las dos entregas es la siguiente: Las dotaciones y equipamientos de carácter público adquiridas a través de la gestión de planeamiento van a constituirse en bienes de dominio público afectados a un uso o servicio público, mientras que los suelos cedidos por los propietarios de suelo en concepto de aprovechamiento van a integrarse en el PPS⁷¹².

Estos deberes además han de modularse o matizarse en función del tipo de actuación de transformación urbanística que puede tener lugar sistematizadas en dos clases: actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación (art. 7 TRSLR 2015)⁷¹³. Las primeras presentan, a su vez, dos tipos o variantes: 1) las actuaciones de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, solares o parcelas de uso independiente; y 2) las actuaciones de reforma o

⁷⁰⁹ Así lo afirma AGOUES MENDIZABAL, C., en «Urbanismo y bienes públicos», op. cit., págs. 512-513: “*El derecho de propiedad urbana conlleva unos deberes básicos que delimitan la función social de la propiedad. Los deberes de cesión de suelo para las infraestructuras, servicios y dotaciones públicas (terrenos para parques y jardines, zonas deportivas, escuelas, centros sanitarios, etc) y asimismo, las cesiones de suelo edificable al Patrimonio municipal de Suelo que posibilitan la construcción de viviendas de protección pública, integran dicha función social*”.

⁷¹⁰ Para AGOUES MENDIZABAL, además, estas cesiones de suelo libre para zonas verdes y espacios dotacionales “*son elementos determinantes de la calidad del medio ambiente urbano y su mantenimiento y conservación constituye una obligación legal. El propio marco constitucional, y en especial, las normas que protegen el derecho a la calidad de vida y a un medio ambiente adecuado, determinan la exigibilidad de su cumplimiento*” (Ibid., pág. 512).

⁷¹¹ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op.cit., págs. 150 y ss.

⁷¹² AGOUES MENDIZABAL, «Urbanismo y bienes públicos», op. cit.

⁷¹³ Junto con las señaladas actuaciones de transformación, la L3R añadió la regulación de las denominadas «actuaciones edificatorias», que engloban, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado. Por su parte, en cuanto a las actuaciones de dotación, las mismas se definen como aquéllas cuyo objeto es incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito, sin requerir la reforma o renovación de la urbanización de éste⁷¹⁴.

La inclusión o adscripción de las dotaciones públicas previstas en el planeamiento en ámbitos de gestión permitirá a la Administración su obtención gratuita por la ejecución sistemática del planeamiento, y, a cambio, el propietario de dichos terrenos obtiene su compensación mediante la adjudicación de suelo lucrativo en el que materializar los aprovechamientos proporcionados por los suelos cedidos. Y como quiera que la cesión obligatoria y gratuita de parcelas para dotaciones públicas y la aportación al coste de las obras de urbanización por parte de los propietarios se efectúa con cargo a las plusvalías que como consecuencia de las mismas van a producirse, es lógico que la transformación que se opere produzca una plusvalía que sea suficiente para cubrir las aportaciones en especie de los propietarios. Será difícil que no se produzca este hecho en nuevos suelos urbanizables o actuaciones de nueva urbanización, pero el problema se plantea en planes de reforma interior que afectan al casco urbano, donde la limitación de mayores plusvalías puede abrir el debate de la necesaria disminución de las cesiones de dotaciones urbanísticas. Por tanto, habrá que estudiar si el mismo principio de equilibrio dotacional que operaba en la previsión de que a mayor incremento de edificabilidad y potencial plusvalía más necesidad de dotaciones, puede ser válido también para defender que se puedan reducir las dotaciones públicas si las plusvalías no son las esperadas o suficientes para rentabilizar la operación.

⁷¹⁴ En su traducción al sistema urbanístico de las Comunidades Autónomas, las actuaciones de transformación urbanística equivalen a las tradicionales actuaciones sistemáticas o integradas, por ámbitos completos o unidades de actuación; modalidad de ejecución del planeamiento obligatoria para el desarrollo del suelo urbanizable -las actuaciones de nueva urbanización- y suelo urbano no consolidado - las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización- por imperativo del principio de equidistribución, mientras que las actuaciones de dotación se corresponden con las actuaciones aisladas y las modificaciones de planeamiento que aumenten la edificabilidad o la densidad en suelo urbano consolidado.

3.2. La crisis del macroubanismo y la dificultad de la cesión dotacional en la ciudad compacta

En los tiempos de bonanza económica, se multiplicaron las actuaciones de nueva urbanización mediante la ocupación y desarrollo del suelo urbanizable, aprovechando que su clasificación era residual. En dicho contexto, los nuevos desarrollos urbanísticos en suelos urbanizables constituían el Ángel Salvador de muchos intereses tanto públicos como privados: permitía la construcción de nuevas viviendas libres y protegidas; otorgaba financiación a las entidades locales -más allá de las necesidades de su sostenimiento- para la implantación de nuevas dotaciones públicas y la ejecución de relevantes infraestructuras y obras públicas que se vinculaban a los desarrollos urbanos⁷¹⁵; lucraba a los promotores privados; e incluso lucraba también a los políticos corruptos que recalificaban suelos. Y, claro está, las plusvalías obtenidas facilitaba la creación de nuevos barrios que cumplían sobradamente los estándares urbanísticos dotacionales exigidos por la normativa.

A mayor abundamiento, la regla de la autofinanciación de la actuación urbanística con cargo a las plusvalías se aplicaba también para financiar operaciones de renovación urbana, trasladando la edificabilidad que no puede ser realizada en el ámbito a otro vinculado para hacer viables dichas actuaciones. La actividad urbanística no sólo servía para financiar el crecimiento urbano periférico, sino que también permitía la regeneración de zonas obsoletas o degradadas y la creación de dotaciones en las zonas urbanas con mayor déficit mediante las transferencias de aprovechamiento con cargo a unidades excedentarias. Así era, la financiación de la actuación de renovación urbana se efectuaba mediante vinculaciones urbanísticas⁷¹⁶ que trasladaban o ubicaban el techo

⁷¹⁵ Por ejemplo, mediante la inclusión o adscripción de un sistema general a una unidad de ejecución se lograba su obtención e incluso ejecución gratuita; o el fruto de la monetización del aprovechamiento que le correspondía se destinaba no sólo a la construcción de vivienda protegida, sino a equipamientos e infraestructuras públicas con incierta utilidad (y sin excesivos miramientos a sus costes económicos).

⁷¹⁶ La vinculación urbanística como técnica jurídica para dotar de efectividad a las prescripciones del planeamiento urbanístico es definida por los profesores BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORAN como “*el encadenamiento mutuo de los sujetos intervinientes en el devenir del Plan*” en «La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos», en *V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo. La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos. Ponencias y Comunicaciones*, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, pág. 68).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

edificable de una zona en otra zona de crecimiento con capacidad para integrar la edificabilidad trasladada y la patrimonialización de las plusvalías consecuencia de la explotación residencial y comercial de la nueva zona. Todo ello permitía cumplir con todos los compromisos en relación con la urbanización y realojo de los residentes, minimizando el empleo de gasto público -fundamentalmente gasto público en forma de subvenciones y ayudas a la rehabilitación que debían justificarse en la concurrencia de circunstancias de atención especial y justificadas, ya que lo demás puede contravenir el Derecho Comunitario originario-⁷¹⁷.

Las plusvalías del sistema evitaban la necesidad de ejecutar por vía de la expropiación dotaciones públicas de sistemas generales y ofrecía incluso la posibilidad de intervenir urbanísticamente sobre el demanio natural, si bien con fines teóricamente medioambientales. Por ejemplo, en el dominio público hidráulico, los Ayuntamientos podían llegar a prever complejas operaciones de alteraciones de los cursos fluviales⁷¹⁸ o de recuperación o descubrimiento del cauce del río ocupado por edificaciones⁷¹⁹. En el

⁷¹⁷ Hasta en los estudios doctorales más recientes todavía se hablaba con total normalidad de esta solución. CERVERA PASCUAL, G., en *La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*, Editorial Reus, Madrid, 2013, no sólo defendía el empleo de las vinculaciones urbanísticas, sino la necesidad de aprovechar para crear una arquitectura icónica “dotacional” en la ciudad. De acuerdo a este autor, una ciudad necesita caracterizar su imagen con actuaciones urbanísticas singulares que monumentalicen la ciudad, bien mediante volúmenes edificados o bien mediante espacios vacíos extraordinarios (pág. 138). En el primer caso, “*la solución óptima a todo ello es vincular la actuación con otra u otras, que compartiendo lo mismos factores determinantes de la edificabilidad media, no obstante, tengan prevista una edificabilidad realizable inferior, de forma que la actuación singular que se pretende ejecutar adquiera el techo reducido en estas últimas*”. En el segundo caso, “*la vinculación lo sería con actuaciones de crecimiento con edificabilidad prevista superior a la edificabilidad media ponderada, de forma que sean estas últimas las que adquieran el aprovechamiento urbanístico de aquellas parcelas que se han visto privadas del mismo en aras al cumplimiento de los objetivos del plan*”. Mientras que en el supuesto de que, con ocasión de la ordenación y ejecución de la actuación de renovación se proceda a reducir el volumen edificado, la solución más normal es que la diferencia de edificabilidad se traslade a otro ámbito con capacidad para albergarla, vinculando la actuación de renovación y la de crecimiento.

⁷¹⁸ Sirva como ejemplo más significativo el desvío del cauce del río Turia a su paso por Valencia a través del Plan Sur. Esta desviación además de solución hidráulica a la torrencialidad de la cuenca y mecanismo de prevención frente a las riadas, también fue una importante actuación urbanística encaminada a dar solución al problema de los enlaces ferroviarios de Valencia, la congestión de sus vías de acceso por carretera y de las vías marginales del antiguo cauce. Además, una vez culminado el desvío del río, la superficie ocupada por el cauce pasó a ser zona verde, con jardines y equipamiento lúdico: los Jardines del Turia el mayor parque de la ciudad con una superficie total de 230 hectáreas.

⁷¹⁹ Uno de los casos representativos de los problemas originados por las coberturas del dominio público hidráulico es el del municipio de Eibar en Guipúzcoa. Tras los bombardeos de la Guerra Civil, muchos edificios de Eibar fueron destruidos y para su reconstrucción, la Dirección General de Regiones

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

primer supuesto, el cauce desnaturalizado puede ser urbanizado y dotado del aprovechamiento edificatorio anteriormente ubicado en los terrenos ocupados ahora por el nuevo curso del río y categorizados como sistemas generales. En el segundo supuesto, para ir adquiriendo los terrenos por los que transita el trazado del cauce, el Plan General clasificaría la ribera del río que constituye dominio público hidráulico como suelo no urbanizable y declararía como fuera de ordenación las edificaciones construidas sobre el cauce. Estos suelos demaniales hidráulicos se adscribirían como sistema general a otros ámbitos de actuación con aprovechamientos suficientes a fin de que fuese viable la operación de sustituir y realojar las edificaciones existentes a otra localización. Por tanto, en lugar de actuar por vía expropiatoria, si los costes de intervención sobre el cauce se imputaran a ámbitos de actuación, se lograría que las Haciendas Públicas no tuviesen que asumir dichos costes, siempre a cambio de otorgar edificabilidad urbanística suficiente para equilibrar todos los gastos de urbanización⁷²⁰.

El crecimiento de la ciudad ha servido especialmente para paliar la carencia de dotaciones urbanísticas en las zonas consolidadas de la ciudad. La previsión y desarrollo de grandes bolsas de suelo con aprovechamientos suficientes permitía obtener espacios dotacionales ajenos ubicados en suelos urbanos adscritos. Siempre se ha hablado de una

Devastadas y Reparaciones dependiente del Ministerio de Gobernación (actual Ministerio de Vivienda) aprobó en 1940 el Proyecto de Encauzamiento y Cobertura del río Ego con el fin de utilizar los terrenos ganados al río para la edificación de viviendas. Para ello, se redactó una concesión por parte de la Dirección General de Obras Públicas otorgada con fecha 14 de mayo de 1948 a la Dirección General de Regiones Devastadas para la realización del “Plan General de Canalización y Cubrimiento del Río Ego, en término de Eibar”. Las viviendas se adjudicaron en contrato de arrendamiento a familias y particulares que se hallaban hacinados en las casas supervivientes. Posteriormente, en 1956, la Junta Provincial de Enajenaciones propone la enajenación de las viviendas otorgando el derecho de tanteo a los inquilinos que hasta la fecha las habían ocupado. Las viviendas se enajenaron a sus ocupantes legales o terceros interesados sin contar con la autorización preceptiva del organismo hidráulico concedente y sin referencia alguna a su naturaleza concesional y temporal. A su vez, los devenidos propietarios han ido transmitiendo su dominio con desconocimiento de la situación de ilegalidad o alegalidad o ausencia de título jurídico válido de ocupación.

⁷²⁰ ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *Aguas y Urbanismo (Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial)*, op. cit., pág. 145, lo explica de esta forma: “En efecto, un municipio con un alto nivel de déficit presupuestario priorizaría los sistemas de obtención “gratuita” –cesión obligatoria por incorporación o adscripción a la unidad de ejecución y ocupación directa- al sistema de expropiación forzosa, al implicar éste un desembolso pecuniario directo relativamente inmediato. Por el contrario, si la magnitud del sistema general excediese de la capacidad de inclusión de los sectores y unidades de ejecución que van a desarrollarse, o el municipio concluyera que resulta una decisión contraria al principio de justicia equidistributiva gravar a un grupo determinado de ciudadanos con el pago de un elemento puesto al servicio de toda la comunidad, el sistema más adecuado sería el de expropiación forzosa”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ciudad desequilibrada, en la que las ciudades tienen una parte densa con carencia de dotaciones y otra periférica sobredimensionada y vacía de uso⁷²¹. Las planificaciones anteriores concentraban en poco espacio usos lucrativos residenciales sin contar apenas con espacios públicos y el urbanismo más reciente ha tratado de esponjar la ciudad consolidada introduciendo nuevas dotaciones con las que prestar servicios y atender a las necesidades de la población⁷²². Sin duda, resulta más sencilla la obtención de dotaciones en el suelo urbanizable donde se genera la totalidad de los aprovechamientos *ex novo* que en el urbano, donde tan solo se produce un aumento del aprovechamiento

⁷²¹ En este sentido, en *La ciudad de los ciudadanos* (1997, op. cit.) se realizaba el siguiente examen de la situación:

“El análisis de las medias de las formas de crecimiento nos revela que las ciudades españolas se componen de un conjunto no homogéneo de piezas especializadas, en el que podemos distinguir la ciudad densa y compacta de las periferias urbanas.

La ciudad densa y compacta está compuesta por las zonas del casco, los ensanches y la parcelación periférica, a las que se han sumado las operaciones de reforma de los últimos años; formando el corazón de la ciudad, que mantiene aún la variedad y multiplicidad de usos que caracterizan al hecho urbano. Pero en ella las altas densidades producen importantes carencias en los equipamientos (escolares, deportivos y zonas verdes) y el viario se demuestra incapaz de absorber el tráfico privado que la configuración de una periferia dispersa vierte hacia ella, cayendo su calidad ambiental víctima de su éxito funcional. Se produce, por tanto, un previsible éxodo de las actividades más rentables, expulsadas por la paulatina pérdida de calidad ambiental de la ciudad clásica, fruto de la sustitución de la residencia por actividades especializadas y por la degradación de un espacio público de gran valor estético y cultural, pero dominado y ocupado por un tráfico creciente. En esta ciudad las colonias de hotelitos históricos son un remanso de calidad ambiental, cada vez más codiciado por actividades terciarias, que ven en su calidad ambiental un valor de representación y en su espacio público una dotación de aparcamiento gratuita.

El reverso de la moneda lo representan las periferias urbanas, fruto del desarrollo de los últimos cincuenta años, generadas básicamente mediante la aplicación del bloque abierto, que se corresponden con las promociones de los años 1940–1975, en las que los principios del bloque abierto se reinterpretaron bajo las carencias económicas y culturales en los primeros años y de una gestión al servicio de los intereses inmobiliarios en las décadas finales. A estas periferias se han sumado en los últimos años una nueva generación de desarrollos urbanos que, siguiendo a rajatabla los parámetros y las normativas, ha intentado una reinterpretación de la ciudad clásica mediante la recuperación de los trazados reticulares y la alineación a vial como sistema de regulación fundamental. En la periferia se invierte la proporción de espacio público (suma de áreas verdes y viario), pasando a ser éste el espacio dominante con más del 50 % del suelo total.

Se producen dos situaciones diferenciadas según su origen, apareciendo una fractura a partir del año 1975, en el que se une la aprobación de la nueva ley del suelo y la aparición de los ayuntamientos democráticos, de forma que se abandonaron las corruptelas y los vicios de gestión que produjeron una periferia densa y sin dotaciones y permitieron la generación de unos nuevos desarrollos en los que se aplicaron con toda generosidad los parámetros del reglamento de planeamiento.

En cualquier caso, esta periferia se caracteriza por tratarse de un espacio básicamente residencial, con una excesiva dotación de espacio público, poco cualificado en su mayor parte, y en donde las carencias dotacionales de los primeros años se han intentado resolver con una sobredotación de los nuevos desarrollos”.

⁷²² Ya la STS de 28 de diciembre de 1984 (RJ 1985\427) declaraba que *“el problema fundamental al que se enfrenta el urbanismo moderno no es el crecimiento y expansión lineales de los núcleos de población existentes, sino la actuación sobre el interior de las ciudades para adaptarlas a las nuevas exigencias de mayor calidad de vida en un contexto urbano que permita el disfrute de viviendas adecuadas con espacios y equipamientos comunitarios”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

respecto del anteriormente existente⁷²³, y donde progresivamente se han reducido las obligaciones legales de cesiones, porque se afirma la irreversibilidad de la condición del suelo urbano consolidado, es decir, no pueden exigirse a los propietarios que ya cedieron suelo y costearon la urbanización, más mejoras a modo de urbanización inacabable⁷²⁴. De ahí que la obtención de dotaciones a través de estos métodos sea extremadamente difícil en el caso de la ciudad consolidada, precisamente en las zonas de la ciudad más necesitadas de las mismas⁷²⁵, ya que todo parece depender de la existencia de aprovechamiento para compensar a propietarios cuyos fundos son inedificables por causa de su calificación como dotacional a cuenta de otras actuaciones de crecimiento urbanístico.

En definitiva, en función de las prioridades, el planeamiento comprometía un modelo racional y de diseño coherente de la ciudad, ya que debían prefigurar unidades de ejecución excedentarias para costear las actuaciones urbanísticas prioritarias sin comprometer los presupuestos municipales con pago de justiprecio alguno, por ejemplo para la creación de espacios libres y otras dotaciones públicas en sectores desprovistos

⁷²³ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 444.

⁷²⁴ Las sentencias del TS de 10 de mayo de 2012 (JUR 2012\180872), 16 de febrero de 2012 (RJ 2012\4085) y 21 de julio de 2011 (RJ 2011\6744) confirman la línea jurisprudencial que sostiene que el suelo urbano consolidado agota el proceso urbanizador, sin que sea posible a partir de entonces exigir a la propiedad los deberes propios del suelo urbano no consolidado.

El Tribunal Constitucional anuló la legislación autonómica -En relación al País Vasco y a Castilla-La Mancha- que establecía deberes adicionales de cesión en suelo urbano consolidado. La sentencia del TC 54/2002, de 27 de febrero, la cual se pronunció sobre la inconstitucionalidad del artículo único de la Ley Vasca 11/1998, de 20 de abril, de Modificación de la Ley por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, anuló la norma que obligaba a ceder en el suelo urbano consolidado el 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito libre de cargas de urbanización, puesto que suponía una quiebra en el “*régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana*” derivada de las nuevas disposiciones estatales que adjudicaban al propietario de suelo urbano consolidado el 10% de aprovechamiento. Igualmente, la STC 365/2006, de 21 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 21/1998, de 4 de junio de Castilla-La Mancha por considerar que imponían “*deberes de cesión en suelo urbano consolidado contraviniendo con ello la condición básica establecida en el art. 14 LRSV*”.

De cualquier modo, dicha jurisprudencia se emitió a la vista de la legislación estatal de suelo anterior, mientras que en la actual no se declaran categorías de suelos, por lo que habrá que prestar atención como valoran los tribunales el alcance de los deberes en función del tipo de actuación de transformación urbanística.

⁷²⁵ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 445, así lo confirma: “*la obtención gratuita de espacios dotacionales en la ciudad consolidada constituye el verdadero talón de Aquiles del objeto del estudio. Sólo previendo grandes incrementos se conseguirán amplios espacios y si de algo adolecen los cascos históricos es de problemas de hacinamiento*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de aquéllos⁷²⁶. Los propietarios de los terrenos incluidos en las unidades de ejecución excedentaria procederían a compensar, con sus aprovechamientos subjetivos excedentes, los gastos de implantación de las dotaciones necesarias. Cuanto mayor fuese el coste de obtención de los terrenos a ocupar, mayor debería ser el excedente de los aprovechamientos de la unidad de ejecución en la que se incluyesen o adscribiesen, lo que en la práctica suponía mayor ocupación de suelo.

Todo este sistema basado en la extensión de la ciudad iba en contra de los principios del desarrollo sostenible; principios teorizados y positivizados que terminarán por imponerse en la práctica gracias a la “crisis del ladrillo”⁷²⁷. Ahora toca transitar desde un urbanismo centrado en el desarrollo y el crecimiento de la ciudad hacia otro que tenga como meta esencial la sostenibilidad y la regeneración y el reciclaje del espacio urbano existente; es la hora de volcarse en la renovación y rehabilitación de la ciudad obsoleta y maximizar el uso de la ciudad existente.

Desde la vertiente de la sostenibilidad, el hecho de otorgar mayor aprovechamiento para compensar transferencias de aprovechamiento u ocupaciones directas en suelo urbano para actuaciones de urbanización y de obtención de dotaciones exigía seguir construyendo y colonizando en suelo urbanizable. Todo ello atenta contra el modelo de ciudad compacta y se traduce en tener que optar en determinadas circunstancias por una calidad de vida urbana basada en dotaciones urbanísticas sobradas o la calidad de vida urbana basada en el mayor desarrollo sostenible⁷²⁸. En un cuadro ideal, en palabras de LÓPEZ PÉREZ, se trata de “*conseguir la ósmosis entre el*

⁷²⁶ IGLESIAS GONZÁLEZ, F., en “Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo”, op. cit., declara que al final, incluso para los poderes públicos primaba la rentabilidad de la operación urbanística frente al modelo de ciudad.

⁷²⁷ Cuyo origen y evolución se encuentran perfectamente explicadas en el *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*.

⁷²⁸ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 446, reflexiona: “Y aquí se halla una importante paradoja: por un lado, estos grandes desarrollos suponen un atentado directo contra el modelo de ciudad compacta (resulta evidente la gran bolsa de viviendas vacías en nuestras ciudades). Por el otro, los espacios dotacionales en suelo urbano consolidado, para que puedan ser obtenidos gratuitamente, se alimentan de los aprovechamientos generados en la extensión de la ciudad por el extrarradio”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

suelo urbano y el urbanizable, en aras de la obtención de suelo dotacional ubicado en la ciudad consolidada, teniendo como límite el modelo de ciudad compacta”⁷²⁹.

En el nuevo escenario económico, las transacciones inmobiliarias han disminuido enormemente y la concesión de importantes aprovechamientos urbanísticos para ampliar el parque residencial deja de tener sentido, ya que las promociones no son rentables. Asimismo, la Administración Pública no tiene fondos públicos para realizar inversiones urbanísticas deficitarias. En fin, habrá que trabajar sobre la ciudad construida, y priorizar las actuaciones de rehabilitación frente a las de sustitución, o, trasladándolo al lenguaje de la gestión de residuos: la política medioambiental exige que se priorice la reutilización y reciclaje frente a la eliminación. La creación de nueva ciudad es directamente contraria al modelo de ciudad compacta, mientras que las actuaciones de renovación y regeneración en suelo urbano en principio no lo son⁷³⁰,

⁷²⁹ Ibid., pág. 449.

⁷³⁰ En la jurisprudencia se reconoce que este tipo de actuaciones son acordes al modelo de ciudad compacta. Véase al respecto la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 21 de junio de 2013 (RJCA 2013\636), sobre la aprobación definitiva Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana":

“Es la propia Memoria la que nos dará luz a la cuestión. Según la misma, el PPRI tiene por objeto el desarrollo del Plan General de Madrid en el Área de Planeamiento Remitido APR 08.03, Prolongación de la Castellana, de acuerdo con las condiciones, determinaciones y parámetros de la ordenación establecidos en la Modificación de Elementos del Plan General de 2002, y a su vez dar cumplimiento al Convenio Urbanístico para la gestión del ámbito. La descripción conceptual de la propuesta es la integración de Chamartín y Fuencarral mediante una operación global de reordenación de sus áreas de uso ferroviario y la creación de una centralidad urbanística en la Corona Norte de la Ciudad de Madrid, apoyada en una trama urbana que da solución a la integración de su entorno y al crecimiento de la ciudad. El Plan Parcial de Reforma Interior del APR 08.03 "Prolongación de la Castellana", mediante la asignación de los usos pormenorizados, que se reflejan en sus correspondientes calificaciones urbanísticas, prevé la creación de una centralidad urbanística de carácter cívico y terciario, que se integra espacial y funcionalmente con las áreas residenciales colindantes de los nuevos crecimientos del Norte, con el casco histórico de Fuencarral, con el Barrio de Chamartín y de forma natural a través del Paseo de la Castellana con el resto de la ciudad. La Prolongación de la Castellana es, por ello, tanto un proyecto de creación de una nueva centralidad como un proyecto de reconstrucción urbana, que aprovecha la oportunidad de los suelos ferroviarios e industriales obsoletos situados en el Norte de la ciudad para generar un nuevo tejido urbano que integre equilibradamente funciones infraestructurales, terciarias y residenciales en torno al Eje director de la Castellana.

Por último, y sin querer ser exhaustivos, se indica que constituye una operación de transformación y reciclaje urbano que pone en valor áreas ya urbanizadas y en declive ("brownfields"): suelos ferroviarios (playas de vías y espacios de almacenaje); dotaciones infraestructurales de gran tamaño en una posición antañónica que hoy ha devenido central (cocheras de autobuses, depósitos de agua) e instalaciones industriales obsoletas (el polígono Fuencarral-Malmea); por tanto, se trata de un desarrollo que no compromete nuevo consumo del territorio y se encuentra en continuidad con tejidos consolidados, en línea con las directrices de la Estrategia Territorial Europea y el consenso disciplinar reciente para una mayor sostenibilidad de los sistemas urbanos”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

siempre que las mismas no se realicen financiándose y vinculándose a nuevos desarrollos urbanísticos con mayor consumo de suelo. Algo difícil que ocurra a la vista de la actual crisis económica y la falta de movimiento en el mercado de venta de vivienda nueva.

En un contexto de crisis económica general, en el que no hay demanda de suelo urbanizable⁷³¹, ni por tanto fundamento para incrementos de aprovechamiento destinados a compensar a propietarios cuyos fundos son inedificables por causa de su calificación como dotacional, las alternativas se reducen a una actuación en la ciudad consolidada pero con una reflexión sobre los deberes de cesión dotacional, porque, recuérdese, hay que compensar de alguna manera a los propietarios cedentes. Antes la actividad urbanística de la Administración municipal perseguía cambiar y ampliar la ciudad a coste 0, a través de la concesión de aprovechamientos a los propietarios y en su caso promotores. Ahora, el objetivo es que el Ayuntamiento mantenga la urbe existente y palie las deficiencias dotacionales a coste mínimo. Hay que actuar sobre las parcelas dotacionales existentes, manteniéndolos y reutilizándolos, sin que quepa su transformación. Es el paso del macrourbanismo al microurbanismo⁷³².

⁷³¹ El suelo urbanizable es sin duda alguna el que más ha sufrido la parálisis del sector inmobiliario desde el inicio de la crisis económica. La falta de nuevos desarrollos urbanísticos ha producido un *stop* en la dinámica que este tipo de suelo venía experimentando, dificultando enormemente su aceptación por el mercado urbanístico, con la consiguiente aparición de numerosas bolsas de suelo urbanizable y un decrecimiento en su valor de mercado. Ante esta tesitura, el Tribunal Supremo en la sentencia 2159/2014, de 30 de mayo de 2014, dictada en el recurso de casación en interés de ley número 2362/2013, consideró que a efectos catastrales, sólo pueden considerarse suelos de naturaleza urbana, el suelo urbanizable sectorizado ordenado, así como el suelo sectorizado no ordenado a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo, de forma que los suelos urbanizables carentes de planeamiento de desarrollo dejan de tener naturaleza urbana y tendrán naturaleza catastral rústica con la consiguiente minoración de su valoración catastral. En virtud de este planteamiento del Tribunal Supremo, la Ley 13/2015, de 24 de junio, ha reformado el Texto Refundido de la Ley del Catastro, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. Según la nueva redacción del art. 7.2.b) entre los suelos urbanos a efectos catastrales se comprenden «los terrenos que tenga la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos especiales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable».

⁷³² Una buena visión del cambio de ciclo en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Una visión panorámica del paulatino, pero, irreversible cambio, de la expansión de nuestras ciudades a su reforma interior. Situación presente y perspectivas de futuro», en *Práctica Urbanística*, nº 138, enero 2016.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La normativa amparaba un mecanismo de retroalimentación de aprovechamientos lucrativos y cesiones dotacionales, a la larga contraproducente con el modelo de ciudad compacta: como consecuencia del aumento de las plusvalías derivadas del crecimiento urbanístico, se producía un progresivo aumento de las cargas de los propietarios. Y, paralelamente, los municipios aprovechaban la coyuntura para vincular y financiar a los desarrollos urbanos la obtención de terrenos dotacionales y la ejecución de relevantes infraestructuras. Lo que es obvio es que se ha llegado a un límite, por razones económicas, en el que no es posible ampliar ciudad y por lo tanto de crear importantes dotaciones urbanísticas. En este extremo, resulta conveniente mantener la distinción entre sistemas generales y dotaciones locales, para afirmar que no es el momento para ejecutar nuevos sistemas generales, sino de actuar sobre las dotaciones locales. En la coyuntura actual, no es posible financiar la ejecución de sistemas generales ni con dinero público (¿De dónde se saca?) ni a través de operaciones de macroubanismo (que no tienen mercado, ni por tanto rentabilidad, ni por tanto viabilidad). La era de las grandes regeneraciones urbanas y macro-obras públicas singulares ha tocado a su fin.

En cambio, en los tiempos venideros habrá que adoptar medidas propias de microubanismo en el interior de los pueblos y ciudades que reactiven la actividad económica; priorizar la recuperación y la dinamización de la ciudad existente a través de operaciones de cirugía urbana. El urbanismo es totalmente dinámico, y el planeamiento “rediseña” la ciudad construida y urbanizada. Si la ciudad fuese estática e inmutable, como proponen algunas voces únicamente preocupadas por la conservación del patrimonio, no existiría este problema en el suelo urbanizado, pero como la ciudad es dinámica, se transforma, se reinventa y se adecua a nuevas necesidades y realidades; y cada vez esta necesidad de reinventar la ciudad construida, de construir sobre lo construido, va a ser más obligada por criterios de sostenibilidad⁷³³.

⁷³³ La realidad social y económica va adelantada, y la ley y la política de los usos del suelo y de los bienes públicos debe adaptarse a la realidad desde los modelos predecibles. FUENSANTA GÓMEZ-MANRESA, M., «La influencia del Derecho comunitario en la gestión cooperativista del entorno urbano» en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2012, nº 22 págs. 109-139, señala que la ciudad que hay que conseguir tiene una dimensión estática de la conservación y de la rehabilitación y una dimensión dinámica o transformadora para la renovación de los ámbitos más necesitados:

“En la actualidad, lo cierto es que asistimos a un envejecimiento y degradación de nuestras urbes, en cierta medida favorecidos por el traslado de la inversión, años atrás, de los centros urbanos a las grandes masas de suelo urbanizable disponibles propiciando, de este modo, un modelo de ciudad

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En suma, desde el punto de vista de la práctica urbanística, el reto de la sostenibilidad sólo se puede afrontar apostando por una limitación de los nuevos crecimientos urbanos y la recuperación y recualificación de los entornos ya construidos. El aumento de las plusvalías que generaban los desarrollos urbanísticos con cargo a los precios altos de venta en el mercado venía acompañado en la evolución legislativa de un progresivo aumento de las cargas y deberes de cesión de los propietarios. Además, los aprovechamientos concedidos en suelos urbanizables se utilizaban para dotar al suelo urbano no consolidado de los equipamientos y espacios libres que demandan los estándares urbanísticos en actuaciones de transformación, incluidos procesos de rehabilitación de las áreas consolidadas, lo que aumentaba aún más el consumo de suelo. Finalmente, pincha la burbuja inmobiliaria y el mercado inmobiliario entra en recesión. Se reduce el margen de beneficio y desaparecen los compradores, por lo que la expansión urbanizadora pierde su razón de ser.

En este escenario, cobra total sentido que el urbanismo se centre en las intervenciones en la ciudad consolidada y la mejora de lo existente, lo que significa que hay que revisar los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas que se aplican por las enormes limitaciones físicas del tejido –ya no es posible el traslado de las cargas de cesión dotacional a los aprovechamientos de nuevos ámbitos de actuación-; quizás la Administración debe plantearse que hay que convertir más lucrativo las actuaciones de rehabilitación y regeneración para los promotores pidiendo un porcentaje menor del aprovechamiento e incluso llegar a reducir las dotaciones públicas objeto de cesión. Esto último no tiene por qué ser automáticamente sinónimo de sacrificio de los ciudadanos si se garantiza la vitalidad de los espacios públicos y el funcionamiento de

dispersa o difusa, situación que sin duda demanda estrategias municipales orientadas a hacer de nuestras ciudades espacios dignos y de calidad para lograr el conveniente equilibrio entre progreso económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental. Es necesaria, por tanto, una concepción del Derecho urbanístico que salvaguarde el interés general colectivo y aspire a un desarrollo sostenible del hábitat urbano, asumiendo el coste social y económico que ello puede suponer, llevando a la práctica políticas de racionalización del suelo tendentes a establecer un modelo de ciudad acorde con la identidad histórica y cultural desde la dimensión estática de la conservación y de la rehabilitación desde la dinámica o transformadora para la modernización y renovación integral de ámbitos concretos de la trama urbana en el marco de una planificación racional que tenga como objetivo primordial el desarrollo equilibrado y sostenible->. Ha de tenerse presente que los desequilibrios de las urbes -funcionales, económicos y sociales- alteran su funcionamiento y disminuyen la calidad a sus espacios, impidiendo que éstos sean un lugar de cohesión social-”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los equipamientos y servicios públicos. Siempre será más importante la calidad que la cantidad.

La gran compacidad del suelo urbano hace muy difícil su adaptación a todas las exigencias normativas, aunque la legislación va creando nuevos instrumentos para la intervención en el suelo urbanizado. Procede ahora analizar si la legislación urbanística vigente otorga un marco jurídico adecuado para actuar en la ciudad preexistente en relación con los instrumentos de gestión del suelo urbanizado y la mejora de las dotaciones públicas en particular; primero, estudiando la figura de las actuaciones de dotación introducida en la LS 2007, y luego, las novedades producidas en materia de cesiones urbanísticas tras la L3R, porque puede que al final haya que revertir la tendencia y reducir las exigencias de nuevas dotaciones, o al menos racionalizar las mismas.

3.3. Los deberes de cesión dotacional en las actuaciones de dotación

Tras este paréntesis abierto sobre la crisis de las actuaciones de nueva urbanización, se prosigue con los dos tipos de actuaciones urbanísticas en la ciudad construida, consolidada o histórica que el TRLSR 2015 contempla: las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización y las actuaciones de dotación. En esencia, la distinción entre una y otra actuación parece residir en la envergadura de la operación urbanística de consolidación y transformación. Las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización se referirían a operaciones de renovación íntegras propias de un suelo urbano no consolidado y las actuaciones de dotación tendrían un alcance inferior de renovación de un suelo urbano consolidado por la urbanización.

La casi totalidad de las leyes urbanísticas autonómicas consideran que el suelo sometido a operaciones de reforma o renovación de la urbanización, es, a todas luces, un suelo urbano no consolidado realizable al amparo de distintas figuras de planeamiento especial⁷³⁴, donde será preciso actuar de forma sistemática definiendo una

⁷³⁴ Planes Especiales de Reforma Interior en Valencia, Planes Especiales de Protección y Reforma en Andalucía, Planes de Mejora Urbana en Cataluña o Planes Especiales de Actuación Urbana en Navarra.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

unidad de ejecución para equidistribuir entre los propietarios afectados los nuevos aprovechamientos y plusvalías generadas, así como las cargas, entre los cuales figurará la dotación de nuevos espacios dotacionales conforme a lo que disponga el planeamiento⁷³⁵. Piénsese en la recuperación de las zonas ocupadas por polígonos industriales o infraestructuras ferroviarias, y la reconversión de dichos usos que han devenido obsoletos o inadecuados en promociones residenciales. En efecto, el progresivo abandono de las industrias ha supuesto la progresiva liberalización de estos espacios urbanos para otros usos compatibles, especialmente para el uso terciario o el residencial. Los beneficios y mejorías de estas metamorfosis de suelos industriales en residenciales son evidentes, lográndose al mismo tiempo una paralización en los procesos de consumo de suelo, suspendiéndose las previsiones expansivas de las ciudades y consiguiéndose la regeneración del tejido urbano con la progresiva desaparición de polígonos de antiguas fábricas, bien anticuados bien situados en emplazamientos inadecuados⁷³⁶.

En cambio, las actuaciones de dotación aparecen configuradas como operaciones urbanísticas aisladas destinadas a restablecer el equilibrio entre los usos lucrativos y dotacionales en ámbitos determinados de suelo urbanizado, incrementando las dotaciones públicas para reajustar su proporción ante la existencia de algunos de los siguientes presupuestos: un incremento de la edificabilidad, una mayor densidad o un nuevo uso asignado en la ordenación urbanística⁷³⁷. En la práctica, las actuaciones de

⁷³⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *El Régimen Jurídico del Suelo Urbano y del Nuevo Suelo Urbanizado*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, págs. 218-223.

⁷³⁶ Uno de los mejores ejemplos lo constituye la regeneración urbanística de la ría de Bilbao: la transformación urbana de la zona de Abandoibarra. En el marco de recuperación de espacios industriales abandonados y de zonas degradadas, la Autoridad Portuaria cedió a la Sociedad RIA 2000 los terrenos que ocupaban los muelles portuarios y se acomete el desarrollo urbanístico de la zona, desplazando la actividad portuaria al exterior y liberando al uso social espacios que fueron industriales. Además, se fomenta la construcción de edificios y elementos arquitectónicos singulares y emblemáticos diseñados o contruidos por arquitectos de prestigio para dotar de resonancia internacional, en contraposición con un equilibrado control de las imágenes y del paisaje. Para más detalles, véase MORENO ZUMALDE, J., *Bilbao. Declive industrial, regeneración urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano*, IVAP, Oñate, 2005, y ARANTXA RODRIGUEZ y JOSEBA JUARISTI (Eds.), *Transforming Cities. Opportunities and challenges of urban regeneration in the Basque Country*, Center for Basque studies, University of Nevada, Reno, 2015.

⁷³⁷ ROGER FERNANDEZ en PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 257. A su juicio, los artículos 14.1.b) y 16.1.a) del TRLS 2008 “vienen a establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en aquellos casos en que en el suelo urbanizado (ciudad preexistente) se propongan incrementos de

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

dotación son operaciones de microcirugía urbana con el propósito de aumentar las dotaciones públicas en suelo urbano y reequiparlo.

Como ocurre en el caso de las modificaciones de Plan en el que debe compensarse dotacionalmente el incremento del volumen edificable, el legislador estatal asocia la posibilidad de generar nuevas cesiones dotacionales en un ámbito ya urbanizado a una correlativa mayor edificabilidad, mayor densidad o nuevos usos (mayor ocupación por parcela, posibilidad de construir en fondos edificables, aumento del número de alturas, exclusión de zonas comunes del cómputo de la edificabilidad, una distinta tipología edificatoria, etc.); en definitiva, a un incremento de aprovechamiento sobre el que ya tenga consolidado por el planeamiento, con lo que parece claro que la introducción de mayores cargas y cesiones en este suelo ha de ir precedida de unos equitativos mayores beneficios o plusvalías para el propietario. Dichos mayores rendimientos edificatorios o de valor puede producirse por el incremento de edificabilidad urbanística física (mayor cantidad de techo edificatorio a construir). Pero también puede producirse bien mediante un cambio de uso urbanístico, de uno de menor rendimiento económico a otro de mayor (por ejemplo, el cambio de un uso de oficinas a otro residencial de promoción libre); o bien mediante un incremento de la densidad, en este caso asimilada al número de viviendas que pueden construirse con un mismo techo edificatorio (por ejemplo, mediante la reducción del tamaño medio o promedio de vivienda, y un incremento correlativo del número de viviendas nuevas). Asimismo, pueden producirse de forma conjunta una mayor edificabilidad y una mayor densidad o nuevos usos.

Para estar ante una actuación de dotación debemos analizar la realidad fáctica de la misma y comprobar que no se produce una ordenación y obra de reforma o renovación integral del ámbito la urbanización sino que la actuación de dotación tiene

aprovechamiento que comporten mayores valores residuales de suelo (derivados de incrementos de edificabilidad o de cambio de uso por otros de mayor rentabilidad); incrementos que se atribuyen como adicionales a los preexistentes lícitamente materializados y a aplicar a parcelas individuales (solares o cuasi solares) en una zona urbana de usos y tipologías homogéneas (zona de ordenación urbanística), lo que le exime de llevar a cabo una actuación de transformación urbanizadora integral (operación de reforma interior)".

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

un carácter aislado y puntual⁷³⁸. Precisamente, ROGER FERNÁNDEZ coloca el escenario de aplicación de las actuaciones de dotación en el modelo de ciudad compacta: “*Es decir, cuando por razón de la aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad urbana (y siempre que la ordenación urbanística lo permita y aconseje), la Administración decida una operación de re-densificación de actuaciones preexistentes de baja-media densidad con la finalidad de mixtificar los usos y generar un tejido urbano y social más compacto, el planeamiento deberá posibilitar la creación de un nuevo espacio de mejor calidad urbana, equilibrado en dotaciones públicas y más acorde a las demandas sociales mayoritarias*”⁷³⁹.

La dificultad reside en determinar los supuestos en los que uno se halla ante una actuación de dotación y en consecuencia debe procederse a incrementar las dotaciones públicas para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad de determinadas parcelas en ámbitos de suelo urbano consolidado que no requieren de reforma o renovación integral de la urbanización⁷⁴⁰.

⁷³⁸ HERVÁS MÁS, J., «Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La Regeneración de la Ciudad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5*, quincena 15-29, marzo 2009, para quien las actuaciones de dotación sólo juegan en suelo urbano consolidado, al igual que para IGLESIAS GONZÁLEZ, F. («Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», op. cit.). No es así en alguna legislación autonómica urbanística como la de Andalucía que en el art. 45.2 de la Ley 7/2002 considera las actuaciones de dotación como una modalidad de suelo urbano no consolidado.

⁷³⁹ ROGER FERNÁNDEZ, G., en *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 151.

⁷⁴⁰ Un ejemplo de actuación de dotación se muestra en la STSJ de Madrid de 15 de abril de 2011 dictada en el recurso nº 840/2010 (JUR 2011\240725) (traída a colación por BENGOETXEA ARRIETA, F., en «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ampara la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid» en *RDUMA*, núm. 274, junio 2012, págs. 105-124), en el que establece que las operaciones urbanísticas de cambio de uso y de calificación de parcelas dotacionales públicas por unos usos lucrativos son actuaciones de dotación que requieren una compensación con cesión de dotaciones públicas. La sentencia anula el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 13 de mayo de 2010 por el que se deniega la aprobación definitiva de una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana propuesta por el Ayuntamiento de Madrid. Por medio de la modificación puntual, se propone suprimir la calificación del uso dotacional público de servicios infraestructurales y dotacional de Administración Pública en 51 parcelas, de las cuales, 48 son de propiedad privada de Telefónica S.A. con objeto de posibilitar la instalación de usos lucrativos cualificados de la norma zonal del entorno en que se encuentran situadas, pudiéndose implantar el uso de servicio infraestructural como complementario. Esa nueva y distinta intensidad de usos de las parcelas requiere mayores dotaciones para la población cuando se trata de usos residenciales que cuando se trate de usos terciarios o industriales. Además, se confirma la posibilidad de que los propietarios cumplan los deberes de entrega de suelo cuando no dispongan del necesario para ello pagando su equivalente en dinero.

Ahora bien, no toda modificación de Plan podrá justificarse en que se realiza una actuación urbanística dirigida a realizar una actuación de dotación e incrementar las dotaciones urbanísticas públicas. En la sentencia del TSJ de Madrid de 2 de febrero de 2015 (JUR 2015\52734) (Sentencia comentada por XIOL RIOS, C., en *La Administración Práctica*, abril 2015, págs.149-154) que anula una

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En este punto, hay que recordar que el régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística se establece en el art. 18.1 TRLSL 2015, que señala los distintos deberes legales que han de cumplir los promotores de la actuación de que se trate, sean o no propietarios del suelo. La distinción entre los diferentes tipos de actuación es importante por cuanto la legislación de suelo estatal determina en función de los mismos los deberes urbanísticos, a diferencia de la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, el cual arbitraba un distinto catálogo de deberes en función de la clasificación del suelo. Concretamente, en suelo urbano, según se tratase de suelo urbano consolidado por la urbanización o de un suelo urbano que careciera de urbanización consolidada. Mientras que ante el primero de los supuestos -suelo urbano consolidado por la urbanización-, los deberes se limitaban a completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcanzasen -si no la tuvieran ya-, la

Modificación Puntual del PGOU de Madrid que afecta al Estadio Santiago Bernabeu, el Tribunal aprecia desviación de poder ya que no concurrían los requisitos de las actuaciones de dotación. La operación consistía en la reordenación, con incremento de aprovechamiento, del estadio y zonas inmediatas con simultánea calificación dotacional de otros terrenos lejanos propiedad del club, que habían formado parte del patrimonio municipal del suelo hasta hace poco. En concreto, la Modificación delimitaba un ámbito discontinuo, formado por dos porciones, la primera comprendiendo el estadio y sus alrededores, y la segunda unas parcelas de uso residencial situadas en otro distrito a 7 kilómetros. En la primera porción, se incrementaba la edificabilidad para permitir el cubrimiento del estadio y se completaba el uso de la parcela dotacional deportiva con la introducción del uso terciario, además de reordenarse los suelos destinados a deportivo privado y redes públicas, aunque manteniendo las superficies destinadas a cada uno de tales usos por el planeamiento existente; y en la segunda porción, se cambiaba la calificación de las parcelas de uso residencial existentes que pasaban a zona verde y equipamiento para localizar las cesiones correspondientes a redes públicas para viabilizar jurídicamente el incremento de la edificabilidad en la primera porción. Estas parcelas de uso residencial habían sido de titularidad del Ayuntamiento que las había obtenido para su patrimonio municipal de suelo por expropiación con fines de regeneración urbana y mediante un convenio celebrado en 2011 habían sido cedidas al club en sustitución de otros terrenos a cuya entrega se había comprometido el municipio anteriormente.

Pues bien, el Tribunal observa que de acuerdo con la memoria de la Modificación no había necesidad dotacional en la parcela de uso residencial y resulta difícil de entender que un estadio de fútbol y todos sus nuevos usos asociados necesiten completar sus dotaciones con centros públicos de carácter deportivo, docente y sanitario alejados en varios kilómetros. La Sala de Madrid sostiene que aunque el ámbito de la actuación de dotación pueda ser discontinuo, debe haber una conexión funcional entre el espacio densificado y el espacio dotado en términos de proximidad. No es posible *“disociar las actuaciones de dotación del ámbito al que van dirigidas pues su objeto es el de procurar que el incremento de edificabilidad se compense en beneficio de quienes no puedan participar de las plusvalías que se generan si no es a través de esas nuevas dotaciones puestas a su servicio lo que es impensable en un APE de las características como el examinado”*. El área carece de la necesaria homogeneidad tipológica y funcional, no se justifica la división del área y provoca una desconsolidación del suelo con la única finalidad de generar una mayor edificabilidad en la dotación con el incremento de un uso asociado. El objetivo principal era el de posibilitar la rehabilitación del estadio aumentando la edificabilidad con inclusión de los nuevos usos asociados, para lo cual el Real Madrid pone a disposición del Ayuntamiento terrenos para dotaciones. Sin embargo, dichas parcelas que deberían ser soporte de las dotaciones ya se hallaban en poder del Ayuntamiento como patrimonio municipal del suelo poco antes de la aprobación de la modificación litigiosa y podría haber promovido los instrumentos necesarios para recalificar las mismas y dotar al barrio de supuestos déficits dotacionales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

condición de solar, y edificarlos en plazo, por lo que no había deberes de cesión de suelo dotacional y de aprovechamiento urbanístico⁷⁴¹; en el segundo, suelo urbano que careciera de urbanización consolidada, los deberes se hacían extensivos a la cesión obligatoria y gratuita tanto de los suelos necesarios para las dotaciones públicas de carácter local y general como del porcentaje de aprovechamiento a concretar por las legislaciones urbanísticas autonómicas. Sin embargo, la legislación estatal no definía los conceptos de suelo urbano consolidado y no consolidado, habiendo reconocido el Tribunal Constitucional la competencia de las Comunidades Autónomas a la hora de trazar los criterios de diferenciación entre una y otra categoría de suelo urbano⁷⁴², si bien esa misma doctrina constitucional se encarga de precisar que esa atribución habrá de ejercerse "*en los límites de la realidad*", y, por tanto, sin que pueda ignorarse la realidad existente. En este sentido, las leyes urbanísticas autonómicas se han ocupado de definir las dos categorías principales de suelo urbano consolidado y no consolidado, así como de efectuar algunas consideraciones sobre los posibles cambios de categorías y sobre el suelo sometido a operaciones de renovación o reforma urbana⁷⁴³.

⁷⁴¹ La citada STC 54/2002, de 27 de febrero, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, "*en la medida en que establece para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, el 10 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico*", porque contradice las condiciones básicas del contenidas en el art. 14 de la Ley 6/1998. Una crítica a esta negación de deberes urbanísticos de cesión de aprovechamiento y de cesión "cero" en suelo urbano no consolidados se encuentra en FUERTES LÓPEZ, M., «Crítica a la desaparición de cesiones obligatorias en el suelo urbano "consolidado"», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 10, 2002, y RUIZ LÓPEZ, M.A., en «Las cesiones de aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 17, 2008.

⁷⁴² Vid. las referidas sentencias del Pleno del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, y 54/2002, de 27 de febrero.

⁷⁴³ Para ver un estudio de la definición de las categorías de suelo urbano de la Ley 6/1998 en las leyes urbanísticas autonómica, véase RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *El Régimen Jurídico del Suelo Urbano y del Nuevo Suelo Urbanizado*, op. cit., pág. 207 y ss.. Para ello, las Comunidades Autónomas utilizan diversos criterios, entre los cuales se encuentran el modo de gestión urbanística -el suelo urbano consolidado es aquel que se somete en su ejecución urbanística al régimen de actuaciones asistemáticas y no se incluye en unidades de ejecución-, el grado de urbanización y edificación -el suelo urbano consolidado no precisa de la ejecución de obras de urbanización o son mínimas, y además no se requieren operaciones de equidistribución de beneficios y cargas-, o la necesidad o no de equidistribución -la innecesariedad de equidistribución produce que sea considerado como consolidado-. Por otra parte, este autor significa determinadas decisiones del planificador que, a la vista de las leyes autonómicas, suponen el cambio de categoría o su conversión de consolidado a no consolidado; esto es, la "*desconsolidación*" del suelo urbano consolidado.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Ello no obstante, una determinada categorización no puede ser definitiva. Reiterada jurisprudencia defendía a ultranza que una vez obtenida la condición de suelo urbano consolidado, la misma ya no se pierde, siendo adquirida para siempre, -lo que blindaba los derechos de sus propietarios de adquirir el 100% del aprovechamiento que sobre los mismos situase el nuevo planeamiento y evitaba la retasación de cargas urbanísticas⁷⁴⁴. Esta tesis, la cual petrificaba los derechos consolidados por su propietario, sufre ahora un replanteamiento radical y absoluto, a la luz, primero de las legislaciones autonómicas⁷⁴⁵, y después del TRLS 2008 posibilitando que un solar, que acaba de salir de un complejo y costoso proceso de equidistribución y urbanización quede, al día siguiente, sometido, de nuevo, a un proceso similar y, por ende, a nuevas cesiones y cargas. Todo esto podría suponer que el suelo urbano consolidado puede

⁷⁴⁴ Entre otras la sentencia de 13 de noviembre de 2002 del TSJ del País Vasco (LA LEY JURIS. 1387282/2002), la sentencia del TSJ de Cataluña de 30 de marzo de 2005 (LA LEY JURIS. 2361130/2005) y la sentencia del TSJ de Navarra de 23 de noviembre de 2004 (LA LEY JURIS. 1917439/2004) que dirán que “Una vez se ha obtenido la condición de suelo urbano consolidado y por consiguiente la condición de solar, esta condición se adquiere y se produce una vez, y a partir de entonces, para siempre”. Y todavía hoy, la STS de 27 de octubre de 2011 (recurso de casación 5500/2008) y la STS de 12 de enero de 2012 (recurso de casación 841/2009), en las que se afirma: “En nuestra sentencia de 23 de septiembre de 2008 (casación 4731/2004) resolvimos la controversia que allí se planteaba sobre la distinción de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, haciendo armónica y coherente la legislación básica estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril) con la autonómica (en aquél caso la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias) en el sentido de dar preferencia a “la realidad existente” sobre las previsiones futuras de reurbanización o reforma interior contempladas en el planeamiento urbanístico. De acuerdo con la doctrina contenida en dicha sentencia de 23 de septiembre de 2008, que luego hemos reiterado en ocasiones posteriores – pueden verse, entre otras, las sentencias de 17 de diciembre de 2009 (casación 3992/2005), 25 de marzo de 2011 (casación 2827/2007), 29 de abril de 2011 (casación 1590/2007) 19 de mayo de 2011 (casación 3830/07), 14 de julio de 2011 (casación 1543/08) y 8 de septiembre de 2011 (casación 2510/08), no resulta admisible <...que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística...>”.

⁷⁴⁵ Esta situación ya había sido adelantada por otras legislaciones autonómicas, entre ellas el art. 31.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, que admitía expresamente la transformación de suelo urbano consolidado en no consolidado con motivo de operaciones de renovación o reforma interior: «El suelo urbano consolidado deviene no consolidado cuando el planeamiento urbanístico general lo somete a actuaciones de transformación urbanística incorporándolo a sectores sujetos a un plan de mejora urbana o en polígonos de actuación urbanística, o cuando deja de cumplir las definiciones de las letras b) y d) del art. 29 como consecuencia de la nueva ordenación». O en Aragón, el art. 13 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón disponía: «El plan general atribuirá la condición de suelo urbano no consolidado a los terrenos del suelo urbano que someta a actuaciones integradas de urbanización, sean o no de reforma interior. Cuando se trate de terrenos ya transformados conforme al artículo anterior, el plan general podrá atribuirles la condición de suelo urbano no consolidado sometiéndolo al régimen de actuaciones integradas, cuando resulte necesaria su urbanización o reurbanización mediante la ejecución de actuaciones integradas de urbanización para alcanzar algunos de los siguientes objetivos: e) Establecer dotaciones de cesión obligatoria y gratuita».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

perder automáticamente dicho *status* cuando el planeamiento general lo somete a actuaciones de transformación a través de operaciones de reforma o renovación urbana⁷⁴⁶.

Pues bien, en este mismo sentido, la figura de las actuaciones de dotación, dejando de lado el problema jurídico de la conversión del suelo urbano consolidado en no consolidado, posibilita que un terreno que ya ha adquirido la condición de solar, resultante de un anterior proceso de equidistribución y urbanización, quede de nuevo sometido a un nuevo proceso de cesiones y cargas, siempre y cuando una nueva ordenación le atribuya un mayor rendimiento económico, lo que necesariamente ha de llevar consigo un incremento de las dotaciones públicas, reajustado a esa nueva situación de mayor edificabilidad, densidad o nuevos usos derivada de la ordenación⁷⁴⁷.

⁷⁴⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *El Régimen Jurídico del Suelo Urbano y del Nuevo Suelo Urbanizado*, op. cit., pág. 99, habla de la singularidad del suelo urbano sometido a operaciones de reforma o renovación urbana como una variedad del suelo urbano no consolidado, puesto que exigirá cesiones y distribución de beneficios y cargas y se actuará sobre el mismo por medio de actuaciones sistemáticas. Mientras, otra parte de la doctrina señala que podría hablarse en realidad de tres categorías de suelo urbano, pudiendo añadirse al suelo urbano consolidado y no consolidado, una tercera categoría de suelo urbano de renovación o reforma interior, que tiene por un régimen jurídico diferente por cuanto que provoca que el suelo urbano consolidado se pueda transformar en no consolidado y, por otro, implica un régimen valorativo diferente.

En la STSJ del País Vasco de 13 de octubre de 2008 (JUR 2009\3526), la Sala argumenta: “*La nueva Ley vasca 2/2006, de 20 de julio de Suelo y Urbanismo, contempla asimismo en su art. 11-3-b)-1-b) el carácter de suelo urbano no consolidado de aquellos terrenos que carecen de urbanización consolidada por precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante la transformación urbanística derivada de la reordenación o renovación urbana, incluidas las dirigidas a establecimiento de dotaciones. Pues bien la conclusión que se impone en el supuesto de autos en atención a los antecedentes urbanísticos anteriormente consignados es que nos encontramos ante un suelo enclavado en un ámbito de reforma y regeneración urbana, que pese a hallarse construido y contar con los elementos de urbanización que lo caracterizan como suelo urbano, se halla en un ámbito precisado de operaciones de reforma y regeneración urbana que comportan la completa obsolescencia e inutilidad de la urbanización existente, y la dotación de una nueva urbanización que permita los nuevos aprovechamientos residenciales contemplados por el PERI, lo que entraña el derribo de numerosos edificios existentes, situación fáctica que claramente denota el carácter de suelo urbano no consolidado*”.

⁷⁴⁷ REBOLLO AGUAYO, D., «Las actuaciones de dotación en la legislación autonómica vasca y en la legislación estatal», en *Práctica Urbanística*, nº 98, 2010, concluye: “*Se produce así lo que podría considerarse un proceso de descategorización del suelo, de tal manera que cualquier solar o suelo urbano consolidado como consecuencia de una actuación anterior, puede mediante una actuación de transformación de la urbanización perder dicha condición y adquirir, -conforme a la denominación otorgada por legislación urbanística vasca-, la categoría de suelo urbano no consolidado por atribuirle la ordenación una edificabilidad urbanística ponderada superior respecto a la previa existente*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Dentro del marco de las actuaciones de dotación, se dice que se asiste a una resurrección de la técnica de transferencia de aprovechamientos como mecanismo arbitrado por distintas Comunidades Autónomas para la obtención de nuevas dotaciones públicas en aras a su necesario equilibrio respecto a los usos lucrativos en parcelas concretas, sin tener que acudir a las actuaciones sistemáticas que exigen la delimitación de una unidad de ejecución⁷⁴⁸. Se trata de actuar sobre las dotaciones públicas existentes o de nueva creación, que se ajustarán a la mayor edificabilidad o densidad asignadas por el Plan, sin descender a ámbitos más reducidos que los de las actuaciones sistemáticas – unidades de ejecución-. En último término, lo característico de las actuaciones de dotación, es que un propietario del entramado urbano debe crear y ceder nuevas dotaciones, carga teóricamente no adjudicable al propietario de suelo urbano consolidado. En definitiva, *“el propietario, por más que el suelo sea urbano consolidado o solar, puede verse de nuevo sometido a un nuevo proceso de renovación o reequipamiento, debiendo hacer frente a las cesiones y costos procedentes en un nuevo proceso gestor con las limitaciones establecidas por la Ley”*⁷⁴⁹.

El objetivo es que los propietarios de terrenos o solares individualizados en zonas urbanas participen de las obligaciones y deberes de cesión dotacional y del porcentaje de edificabilidad a favor de la comunidad, en atención a ese incremento de valor o plusvalía urbanística prevista por la nueva ordenación urbanística, de tal manera que la previsión de nuevas edificabilidades, densidades o cambios de uso arrastra un aumento análogo de los estándares dotacionales existentes. La legislación estatal persigue asegurar el equilibrio dotacional existente y la continúa recualificación de la ciudad consolidada.

⁷⁴⁸ RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.M., «La gestión del suelo urbanizado: las actuaciones de dotación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo» en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, enero-junio 2010, págs. 185-214, explica que en la fase de gestión y ejecución del planeamiento, el aprovechamiento privativo se calculará detrayendo del aprovechamiento objetivo total atribuido a cada parcela la cuota dotacional y la parte de plusvalía correspondiente a la Administración. Una vez calculado el aprovechamiento privativo se procederá a la equidistribución necesaria para llegar a materializar el aprovechamiento real de cada parcela mediante transferencias de aprovechamiento urbanístico o mediante compensaciones monetarias sustitutivas, todo ello para poder ejecutar el Plan sin necesidad de recurrir a actuaciones sistemáticas.

⁷⁴⁹ ROMERO ALCOY, M.J., «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 29, septiembre-diciembre 2013, págs. 51-76.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por lo que respecta a los deberes legales que han de cumplir los promotores de las actuaciones, el art. 16 TRLS 2008 reconoce ciertas peculiaridades en algunos deberes para las actuaciones de dotación⁷⁵⁰. En concreto, la entrega a la Administración competente del suelo reservado para las correspondientes dotaciones públicas puede ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber, si así lo prevé la legislación urbanística; y la entrega a la Administración de suelo urbanizado (con destino a patrimonio público de suelo), en el porcentaje que determine la legislación autonómica - entre un mínimo del 5 por ciento y un máximo del 15 por ciento-, se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, pudiendo también la legislación de la CCAA, al igual que en el resto de actuaciones de transformación, determinar los casos y condiciones en que cabe sustituir la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento del deber excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública⁷⁵¹.

Las actuaciones de dotación son fundamentales desde la perspectiva de la ciudad compacta, por un doble motivo. De un lado, garantizan la conservación del equilibrio

⁷⁵⁰ BAÑO LEON, J.M^a., «El estatuto del propietario en la Ley de Suelo», en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 111-112, declara: “En muchas ocasiones la actuación pública en la ciudad consolidada no se produce de manera sistemática (reforma interior basada en Planes con ese objetivo). Se actúa, por el contrario, mediante operaciones aisladas que afectan a una o varias fincas, sin abarcar un ámbito susceptible de una gestión integral del plan. La LS (art. 14.2.b), art. 16.1.a) ha previsto que pueda exigirse obligaciones a los propietarios de suelo urbano afectados, en la misma proporción en que aumenta la edificabilidad media ponderada o el cambio de uso, que permita la obtención de nuevas dotaciones públicas. Las obligaciones de cesión de terrenos dotacionales y de edificabilidades y los demás costes de urbanización que, en su caso, planteen las actuaciones de nueva dotación se harán únicamente respecto del aumento de edificabilidad o de valor como consecuencia de un cambio de uso. La Ley respeta la edificabilidad patrimonializada, pero somete los incrementos posteriores al mismo régimen jurídico que la urbanización”.

⁷⁵¹ A este respecto, la Disposición transitoria 2ª del TRLS 2008 establecía unas reglas supletorias para la aplicación de los deberes legales en las actuaciones de dotación a falta de normativa autonómica. En primer lugar, el plan urbanístico tenía que delimitar el correspondiente ámbito territorial de actuación (unidades de ejecución del planeamiento), bien continuas o discontinuas, en que se incluyan los incrementos de edificabilidad o densidad, los cambios de uso y las nuevas dotaciones, y calcular el valor total de las cargas imputables que corresponden a cada metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda de las resultantes de la actuación de dotación. En segundo lugar, el deber de entrega de suelo se podía monetizar si no era posible la entrega efectiva del suelo, algo que puede ser muy común, pero nada se dice de cómo se hace efectiva la carga imputable a cada nuevo metro de edificabilidad, nueva vivienda o metro cuadrado de uso más lucrativo. Finalmente la Disposición transitoria exigía que estos deberes de cesión se cumpliesen en el momento del otorgamiento de la licencia de edificación o el acto administrativo de intervención, lo que permita la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

densidad edificatoria-equipamientos y la disposición de nuevas dotaciones urbanísticas incluso en intervenciones modificativas de Plan de nivel mínimo. Y de otro lado, el régimen aplicable tiene la suficiente flexibilidad para permitir que la obligación material de nuevas dotaciones se transforme en aporte dinerario en casos en los que no es posible su aumento dadas las reducidas dimensiones físicas que, normalmente, tendrán estas operaciones aisladas. Para ello, la normativa autonómica deberá prever la sustitución de la cesión *in natura* por su equivalente económico⁷⁵². Por tanto, cabría destacar que incluso en las operaciones de microcirugía urbana sobre parcelas de dimensiones insuficientes para segregar la superficie necesaria para las dotaciones, se mantiene con rigor el principio de equilibrio entre usos lucrativos y usos dotacionales, e incluso parecen ampliarse los deberes de cesión dotacional a suelos en los que antes no se requería por su carácter de suelo urbano consolidado. La visión de una ciudad compacta obliga a flexibilizar las fórmulas de entrega, porque en ocasiones no quedan suelos vacantes para ceder en la trama urbana, y su transferencia a otras zonas supone más consumo de suelo. Eso sí, las alternativas de ajuste dotacional no deberían conllevar el riesgo de ocasionar un deterioro de las condiciones de vida en aquellos barrios en los que se actúe.

⁷⁵² La Ley del Suelo y Urbanismo Vasca 2/2006 en el art. 79.2 fue precursora de esta indemnización sustitutoria -total o parcial- del levantamiento de la carga dotacional en el supuesto de imposibilidad física de hacerla efectiva -total o parcialmente- en el mismo ámbito o donde el planeamiento estableciese, si bien referido al suelo urbano no consolidado: «En suelo urbano no consolidado por incremento de la edificabilidad urbanística ponderada sobre la preexistente, además de los deberes generales y los establecidos en el apartado 1.b.2 de este artículo, la del levantamiento de la carga dotacional correspondiente o, cuando no resulte posible, la indemnización económica sustitutoria de valor equivalente con destino a la obtención de suelos dotacionales, todo ello en los términos que reglamentariamente se determine. La cesión dotacional será la correspondiente al incremento de edificabilidad urbanística atribuida en los términos establecidos en el artículo 79.1 de esta Ley».

Así lo contemplaba también la normativa andaluza, al disponer la posibilidad de que la cesión para dotaciones fuese incluso sustituida por un equivalente de su valor en metálico. El art. 53.3 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía lo modula en función de la entidad de la superficie dotacional a levantar: «Esta cesión de suelo sólo podrá ser sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero cuando en el seno de una modificación de planeamiento los terrenos que fueren necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación, que se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2, se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener».

También en Madrid, la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, en el art. 36.6 se permite -aunque sólo en suelo urbano- que el deber de cesión de suelo pueda satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

De todos modos, la evolución de la configuración legal del deber de cesión dotacional en suelo urbano no termina ahí, ya que en las últimas reformas operadas por la legislación del suelo estatal y las legislaciones autonómicas dirigidas a fomentar las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se han reformulado las cesiones tanto dotacionales como de aprovechamiento en aquellas áreas sujetas a estas actuaciones. De esta forma, en el afán de hacer viables las actuaciones que regula la L3R con menores plusvalías, y siendo el legislador consciente de la aludida dificultad física de materializar el deber de entrega de suelo para dotaciones públicas, se han articulado otras medidas sustitutivas. Así, como se estudiará en el siguiente título, el deber puede satisfacerse en especie, pero en superficie edificada destinada a uso dotacional previsto y que tenga un valor económico equivalente al del suelo dotacional. Dicha superficie construida se integra en régimen de propiedad horizontal en el propio edificio, constituyendo un complejo inmobiliario.

3.4. Los deberes de cesión dotacional en las nuevas actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

3.4.1 La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

En esta evolución, las intervenciones sobre el medio urbano preexistente se convierten en el paradigma del modelo urbanístico sostenible del siglo XXI y la denominada “ciudad existente”⁷⁵³ en la premisa del modelo de ciudad compacta promovido por las políticas públicas de la Unión Europea. En lugar de fomentar nuevos desarrollos urbanísticos, el objetivo principal del urbanismo sostenible actual, y más aún en tiempos de crisis económica, ha de ser el de tornar la mirada hacia la ciudad existente para renovarla y aumentar su valor objetivo; en último término, para hacer verdad la reivindicación del tránsito desde un urbanismo de expansión a otro de conservación⁷⁵⁴.

⁷⁵³ Para un análisis de la denominada “ciudad existente” y de la determinación de los terrenos en situación de suelo urbanizado que la componen, véase DE GUERRO MANSO, M^a del Carmen, *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Iustel, Madrid, 2011.

⁷⁵⁴ Diversos autores recuerdan que todas las leyes urbanísticas desde 1956 sin excepción se han concebido desde la óptica del ensanche o de la creación de ciudad (Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, n^o 28, 2013, págs. 13-14, o TEJEDOR BIELSA, J., «Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana», en TEJEDOR BIELSA (Ed.), *Rehabilitación y*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Se debe dejar en segundo plano la ciudad futurible en expansión, para afrontar la situación real de la ciudad ya ocupada⁷⁵⁵.

En plena crisis económica y financiera, el legislador español fija su atención en la rehabilitación y renovación urbana, y empieza a efectuar una serie de reformas legales, en realidad más dirigida a impulsar el sector de la construcción y de la vivienda que para favorecer el desarrollo económico sostenible⁷⁵⁶. La legislación estatal crea entre los años 2011-2013 una multitud de normas circunstanciales que tratan de fomentar las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, entre las cuales destacan por su incidencia en la actividad urbanística: la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y el 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 administrativa⁷⁵⁷.

regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública n° XV, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, págs. 27-72, en especial las págs. 28-32).

⁷⁵⁵ Ya en 1983, GARCIA DE ENTERRÍA se adelantaba a su tiempo afirmando que “*el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas formas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbano, rehabilitarlos y equiparlos*”, en «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *REDA* n° 39, 1983, págs. 575 y ss..

Otros autores prefieren hablar de ciclos. TEMES CÓRDOVEZ, R.R., *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*, en su tesis doctoral dirigida por GIMÉNEZ BALDRÉS, y presentada en la Universitat Politècnica de Valencia, (2007), defiende que a lo largo de la historia la necesidad de actuar sobre la ciudad construida es un aspecto cíclico. El autor estudia la historia urbanística de la ciudad de Valencia, y utiliza la Teoría de los Ciclos para explicar la evolución urbana de la ciudad atendiendo a sus transformaciones. En el proceso histórico se va alternando el protagonismo de las intervenciones por transformación con los crecimientos por nueva colonización. Las alternativas destacadas de la construcción de la ciudad son dos: la alternativa de construcción por reedificación o sustitución de lo preexistente, o la alternativa de colonización, que ocupando nuevos suelos o aprovechando la cercanía de tramas colindantes extiende la ciudad. Y “*en los terceros períodos en los que se agota el modelo de ciudad propuesta en cada Ciclo, se busca refugio y alternativas que traten de sacar mayor partido a la ciudad construida*” (pág. 85).

⁷⁵⁶ Como siempre el motor real del cambio del paradigma han sido las circunstancias económicas que han obligado a reconsiderar los objetivos y las prioridades de las políticas de urbanismo y vivienda. En los tiempos de bonanza económica, al sector privado no le interesaba intervenir en los barrios obsoletos y el sector público prefería invertir los dineros en operaciones más mediáticas que las de mejora de barrios con escaso atractivo. En cambio, urge repentinamente plantear una reconversión decidida del sector de la edificación hacia la rehabilitación.

⁷⁵⁷ Aparte de otras medidas económicas relacionadas con la materia e incorporadas en la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y la eficiencia energética de los edificios; Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Dicho proceso concluye con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (abreviada como L3R), que vino a poner cierto orden en esta materia caracterizada por la “motorización legislativa”, y a englobar en un único código articulado, las diferentes disposiciones normativas y legislativas estatales en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas -integradas en diferentes textos jurídicos ya citados como la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, el Real Decreto-Ley 8/2011, la Ley de Suelo (TRLR 2008)⁷⁵⁸, la Ley de Ordenación de la Edificación, el Real Decreto 314/2006 del Código Técnico de la Edificación y la Ley de Propiedad Horizontal-, a la par que trata de sistematizar y ordenar las técnicas acuñadas.

La regulación de seis disposiciones finales aprovechaba la ocasión para realizar modificaciones puntuales de distinta trascendencia en otras leyes vigentes y reales decretos. Sobre todo, la Disposición final duodécima incluye importantes modificaciones del TRLR 2008, en concreto de los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, la Disposición adicional tercera y la Disposición final primera⁷⁵⁹, y que dan lugar a una nueva refundición de la legislación estatal del suelo

regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas, etc.. Sobre esta batería de medidas legales continuadas, se mostraban especialmente críticos: CORCHERO y SÁNCHEZ PÉREZ, en «El Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (PL3R)», en *Práctica Urbanística*, nº 122, Sección Estudios, mayo-junio 2013: “*En este sentido, estamos asistiendo al fenómeno creciente de la degradación de la ley. El problema no es solo de inflación legislativa (legislación «motorizada», «incontinente», «desbocada»), ni tampoco la creciente complejidad normativa, sino algo más grave como es la proliferación desordenada de leyes oportunistas o coyunturales (leyes «desechables», «en estado gaseoso»). La legislación se ha hecho cada vez más fecunda y se ha convertido en una ametralladora que dispara leyes sin cesar. La vieja idea de pocas leyes claras y estables ha dado paso a una sociedad inundada por una «marea» de leyes y de reglamentos. Cualesquiera que sean los fines que pretendan tales normas no podrán conseguirse si es imposible conocerlas suficientemente*”.

⁷⁵⁸ La preocupación por la rehabilitación urbana en la regulación de los usos del suelo estaba presente ya en el TRLR 2008, en concreto en la Disposición transitoria 2ª, y aunque en el articulado ningún precepto se predispone directamente para hacer realmente posible la “regeneración de la ciudad existente”, algunos autores lo sobreentienden implícito. De hecho, muchas de las medidas actuales proceden del borrador del frustrado Anteproyecto de Ley de Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano, concebida como norma complementaria del TRLR 2008, y que proponía garantizar la calidad y sostenibilidad del medio urbano mediante la aplicación de un sistema de indicadores o criterios básicos mínimos, procedentes en gran medida del *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, y que incorporaba un régimen jurídico de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana.

⁷⁵⁹ Si bien se aprovechó a veces para modificar la Ley del Suelo con aspectos que en nada tiene que ver el fomento de la rehabilitación, caso de la ampliación del ámbito del suelo urbanizado a terrenos ocupados en un determinado porcentaje de edificación.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

con 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.

El Preámbulo de la L3R señalaba que la regulación que contiene 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, solo es posible actuando sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente. En virtud de lo expuesto, es preciso generar un marco normativo idóneo para las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas, que no sólo llene las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas⁷⁶⁰.

ROGER FERNÁNDEZ, G., «Acotaciones al texto del proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: un texto manifiestamente mejorable» en *RDUMA*, abril 2013, págs. 83-108, críticamente considera que algunas modificaciones llegan a comprometer la solvencia técnico-jurídica del nuevo texto derivado de las propuestas que realiza: “*Con relación a las modificaciones que el PL-3R propone con respecto a diversos preceptos de la vigente Ley de Suelo (T. Rdo. 2/2008) recogidas en la Disposición Final Primera del PL3R, con carácter general y en primer lugar, procede señalar que la práctica totalidad de las propuestas de modificación planteadas en el PL-3R, en nada se compadecen con el objetivo básico de fomento de la Rehabilitación, tal como ya señalamos en los apartados 1.3 y 2.2 de este Artículo. Asimismo y de manera un tanto sorprendente, una gran parte de ellas responden a una injustificada reubicación meramente locacional de diversos preceptos vigentes, trasladándolos de unos artículos a otros o de un apartado a otro dentro del mismo artículo, incluso en muchos de ellos manteniendo su redacción literal y originaria, lo que parece responder más a un prurito de «tipo lampedusiano» o de «deconstrucción normativa» que a la lógica de la racionalidad jurídica*”.

⁷⁶⁰ Verdaderamente, la legislación urbanística se ha caracterizado por la falta de instrumentos jurídicos para actuar sobre la ciudad construida, más allá de su conservación. Es preciso insistir en la necesidad de contar con instrumentos capaces de gestionar el patrimonio en suelo e inmuebles en proceso de degradación o desuso como *stocks*. ARROYO JIMENEZ, L. en *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Aranzadi, Navarra, 2006, efectuaba un repaso del conjunto de instrumentos e instituciones jurídicas tradicionales que se encuentran al servicio de la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano: los deberes de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina, las órdenes de ejecución de obras, así como los diversos mecanismos de reacción administrativa frente al incumplimiento de los propietarios (ejecución subsidiaria, inspecciones, sanciones, etc.). Al mismo tiempo señalaba que dichos instrumentos jurídicos tradicionales al servicio de la conservación del patrimonio inmobiliario se han revelado insuficientes para atajar el proceso de continua degradación de los centros urbanos debido a su limitada aplicación práctica. Las normas existentes no se plasman en la realidad porque sus destinatarios no las aplican; ni los propietarios cuentan con suficientes incentivos para cumplir voluntariamente sus deberes urbanísticos, ni la Administración desarrolla una actuación decidida para hacerlos cumplir.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En la práctica, en la mayor parte de Europa, la rehabilitación suponía un porcentaje muy superior al de España respecto de las cifras totales de la construcción, y los últimos documentos oficiales de la Unión Europea, si bien no provienen de las instituciones comunitarias más importantes (Comisión o Parlamento) subrayaban la necesidad de prestar atención a la regeneración urbana: Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de la regeneración urbana en el futuro del desarrollo urbano en Europa (2010/C 267/07); o la Declaración de Toledo de 22 de junio de 2010, surgida en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central es “*la regeneración urbana integrada*”. Por ello, el Preámbulo de la nueva Ley expresa que la norma viene impuesta por las exigencias de la Unión Europea y de compromisos internacionales asumidos por España⁷⁶¹.

Las nuevas políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que promoverán las reformas legales consagran definitivamente el modelo de ciudad compacta, aunque este giro más que en motivos medioambientales y por requerimientos comunitarios tiene su razón de ser en la necesidad económica de reactivar el sector de la construcción y competencialmente se justifica en títulos económicos, tal y como admite el Preámbulo de la nueva Ley, y sin necesidad de maquillar las reformas desde el prisma de la sostenibilidad⁷⁶². En este sentido, de conformidad con la Disposición final decimonovena, el art. 149.1.13 de la Constitución constituye su fundamento jurídico principal, a modo de legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, que en los últimos tiempos, bajo los efectos de una fuerte crisis económica

⁷⁶¹ «Entre ellos, la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, refundida posteriormente en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, a las que pueden añadirse la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, el Marco Europeo de Referencia para la Ciudad Sostenible, o la Declaración de Toledo –aprobada por los Ministros responsables del desarrollo urbano de los 27 Estados miembros de la Unión Europea el 22 de junio de 2010–, de acuerdo con la cual «la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de jugar precisamente en la consecución de la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada», y en la que se destaca la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa».

⁷⁶² Como todavía lo hacía la Ley de Economía Sostenible, al declarar expresamente a las actuaciones de rehabilitación y renovación como instrumentos fundamentales para la consecución de un medio urbano sostenible.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

y financiera, ha llevado al Estado a vincular la economía con casi cualquier sector de actividad.

Sin embargo, hay que decir algo sobre la dudosa competencia del Estado para dictar normativa en materia de rehabilitación urbana al amparo del art. 149.1.13 CE. La doctrina constitucional ha interpretado restrictivamente el alcance de esta competencia, reconociendo su carácter transversal y permitiendo que se proyectara sobre diversos campos o materias de competencia autonómica, siempre que el fin perseguido responda efectivamente a un objetivo de planificación económica (STC 225/1993, de 8 de julio). Pero el radio de acción del art. 149.1.13 CE no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, sino únicamente pueden incardinarse en este título *“aquellas medidas que posean una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general y que requieran una actuación unitaria en el conjunto del Estado, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”* (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ. 5, entre otras muchas)⁷⁶³. El TC deberá valorar en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta Ley, si, a pesar de su transcendencia económica, las actuaciones reguladas en la L3R constituyen mecanismos sustantivos de la planificación económica capaces de desplazar la competencia autonómica, o suponen un exceso competencial del Estado⁷⁶⁴.

⁷⁶³ El Alto Tribunal ha admitido la función de fomento del sector de la vivienda *“dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y en especial como elemento generador de empleo”* (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ. 2; 36/2012, de 15 de marzo, FJ. 4, y 112/2013, de 9 de mayo, FJ. 3). Y como recuerda la última STC 141/2014, de 11 de septiembre, *“si ello es así en la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general”, por lo que no cabe negarle al Estado “ex art. 149.1.13ª CE toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general”*. El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, *“cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía”* (STC 61/1997, FJ. 36; doctrina reiterada en STC 112/2013, FJ. 3).

⁷⁶⁴ En el momento de redactar este trabajo está pendiente de resolución los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno de la Comunidad de Madrid (nº 1976/2014) y la Generalidad de Cataluña (nº 5493/2013) contra numerosos preceptos de la L3R incorporados al TRLSR 2015.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por lo tanto, es una reforma legal que se debe más a razones económicas que a motivos de sostenibilidad, en cuanto que las operaciones de renovación urbana y de recuperación de la ciudad consolidada son en realidad intervenciones en suelo urbano dinamizadoras de la economía real. Y sin embargo, la renovación urbana no deja de ser la manifestación del paradigma del desarrollo sostenible⁷⁶⁵. La regeneración urbana no es hoy una opción política, alternativa al ensanche o la extensión, es decir, a los nuevos desarrollos con nuevas ocupaciones de suelo, sino una exigencia del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible implícito en la CE (arts. 45, 46 y 47) e inferido también del TRLS 20008 que establece con claridad meridiana que las políticas urbanas se deben basar en la regeneración y mejora de los tejidos existentes y no en nuevas ocupaciones de suelo⁷⁶⁶.

En fin, hasta el momento se ha visto que en la construcción de la ciudad debería primar el interés medioambiental sobre el interés económico, considerando sobre todo que aquel satisface mejor el interés público y lo económico tiene más relación con el interés privado. En la actualidad, desde la perspectiva medioambiental se constata la necesidad de actuar sobre la ciudad existente o construida, y desde la perspectiva económica, ocurre otro tanto⁷⁶⁷. En virtud de lo expuesto, ya no existe la necesidad de

⁷⁶⁵ AMEZCUA ORMEÑO, E., «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible» en *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 89-123: “*La renovación urbana se justifica en la optimización de suelos urbanos, vacantes u ocupados por edificación que se sirven de infraestructuras terrestres y subterráneas obsoletas por estar agotadas. Asimismo tal actuación de transformación urbanística encuentra motivación en la necesidad de sustitución de conjuntos residenciales desfasados en términos de funcionalidad, seguridad, ornato público, higiene y equilibrio con el medio ambiente, por otras edificaciones ajustadas enteramente a las premisas exigidas por el ordenamiento jurídico vigente acompañadas, en todo caso, de suficientes dotaciones (viales públicos, espacios verdes) que permitan atender las demandas zonales de la población residente, pero también otras que trascienden del área renovada y que tienen que ver con estructuras urbanas superiores o, incluso con la misma ciudad entendida como unidad bien compacta.*” “*en este contexto aparece justificadamente la renovación urbana como excelente manifestación del urbanismo sostenible, consistiendo en una actuación de transformación urbanística que responde a una nueva concepción global urbanística, que se aparta de mejoras y reformas sucesivas y reiteradas (urbanización inacabable) y que pretende ser un instrumento de reorientación del crecimiento urbano*”.

⁷⁶⁶ MENDEZ REXACH, A., «Instrumentos jurídicos para la renovación urbana» en *RDUMA*, núm. 270, diciembre 2011, págs. 13-50.

⁷⁶⁷ El interés público económico demanda que se creen nuevos mercados productivos de empleo, y a la vista que la construcción de nuevas viviendas no da más de sí, se vuelve la vista a la ciudad construida para intentar reactivar el sector inmobiliario a través de la rehabilitación y renovación urbana.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ponderar el interés económico y medioambiental en el desarrollo de las ciudades, por cuanto las mismas confluyen en el mismo interés público. La reforma operada a través de la legislación de suelo de 2007 declaró como objetivo directo el desarrollo sostenible, mientras que la reforma operada a través de la L3R, pese a que su objetivo se relacione más con la reactivación económica, tiene como resultado un medio urbano más sostenible⁷⁶⁸.

Para allanar el camino de las políticas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y atraer la iniciativa privada, la L3R ha creado un estatuto jurídico de las intervenciones en la ciudad existente, ofreciendo una mayor cobertura normativa a las actuaciones tan heterogéneas como complejas a materializar⁷⁶⁹. Para ello, modifica el contenido de algunas normas del TRLS 2008, y de rebote, obliga a las normativas urbanísticas autonómicas a adecuarse a los objetivos de la ley y a establecer un elenco completo de técnicas urbanísticas para la regeneración urbana⁷⁷⁰.

⁷⁶⁸ GIFREU FONT, J., «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33, octubre de 2013, págs. 30-55, quien se atreve a hablar de “urbanismo austero” en referencia a este tipo de actividad urbanística, considera que “*las fronteras entre disciplinas jurídicas que antes conformaban compartimentos estancos (ordenación del territorio, urbanismo, vivienda) ya hace tiempo que se desdibujan a marchas forzadas, fundamentalmente por la influencia transversal del medio ambiente, que le permite proyectarse sobre todas ellas y ofrecer respuestas integradas que aportan coherencia a la acción del legislador interno cuando aborda la problemática que se deriva de la “cuestión urbana”*”.

⁷⁶⁹ Fundamentalmente, se ha echado mano del Plan Especial de Reforma Interior como instrumento de planeamiento adecuado para abordar la recuperación del tejido urbano y proceder a la rehabilitación de determinadas áreas o zonas especialmente degradadas.

⁷⁷⁰ Referido al marco normativo inexistente hasta ahora de la intervención en la ciudad existente, ALONSO IBÁÑEZ, M.R., «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011» en *Ciudad y Territorio* nº 174, Invierno 2012, pág. 639-654, opinaba lo siguiente: “*En la práctica, las intervenciones que se han ido desarrollando –la mayor parte limitadas a actuaciones de rehabilitación edificatoria- se han amparado en un contexto normativo inespecífico y muy disperso, conformado básicamente por preceptos procedentes de la legislación urbanística, de la legislación sobre patrimonio cultural, de la legislación sobre edificación, de la legislación sobre propiedad horizontal, de la legislación sobre arrendamientos urbanos, de la legislación tributaria, o de la legislación sobre vivienda. Ha sido precisamente el marco jurídico predispuesto para el fomento de la vivienda protegida el que ha incorporado los instrumentos que realmente han impulsado las escasas políticas de intervención en lo existente, como áreas de rehabilitación integral, o áreas de renovación urbana, en combinación con las distintas figuras de planeamiento urbanístico. En cualquier caso, este marco jurídico inespecífico y disperso ha determinado que las intervenciones en la trama urbana lo sean con carácter sectorial, muy a menudo sin articulación con el planeamiento urbanístico y territorial, y raramente al servicio de actuaciones de carácter integrado, donde se combinen actuaciones urbanísticas propiamente dichas con actuaciones de desarrollo económico y de política social*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Remodelación, rehabilitación, regeneración, revitalización, restauración, saneamiento, reforma interior, mejora, recuperación, reconstrucción, reestructuración o renovación son algunos de los términos utilizados en el Derecho positivo para dar nombre a las formas de intervenir sobre la ciudad construida, en ocasiones con un uso impropio o incluso contradictorio de alguno de los términos referidos⁷⁷¹. Este problema inicial de falta de definición y delimitación jurídica de las distintas actuaciones de rehabilitación, renovación y regeneración urbana sobre la ciudad construida se percibe en las sucesivas leyes que paulatinamente irán mejorando su configuración⁷⁷².

⁷⁷¹ La falta de claridad en la definición y diferenciación de los conceptos referidos a las distintas posibilidades y grados de intervención sobre tejidos consolidados es una constante que ha intentado ser paliada por diversos autores: TEMES CÓRDOVEZ, en *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*, op. cit., o también CERVERA PASCUAL en *La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*, op. cit.. Éste último distingue la renovación urbana de otros conceptos afines de transformación de la ciudad construida (rehabilitación urbana, reforma interior, regeneración urbana...).

En este aspecto, cabe destacar la Red TRACE de ciudades medianas europeas que tienen como denominador común su transformación urbanística y social, cuyo *Documento de trabajo sobre las transformaciones de las ciudades europeas intermedias* (Disponible en <http://www.urbantrace.eu>- en) presenta un completo glosario de definiciones relativas a la transformación urbana: Reconstrucción urbana, revitalización urbana, renovación urbana o *renewal*, redesarrollo y/o mejora urbana, regeneración urbana, reforma urbana, rehabilitación y Programas ARI, recualificación o “*requalificazione*”, reestructuración urbana, remodelación urbana, redinamización y “gentrificación”.

⁷⁷² Así, conceptualmente, el apartado 1 del artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible (LES) equiparaba las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, y se definían ambas conjuntamente, como actuaciones que «suponen la reforma de la urbanización o de las dotaciones y la rehabilitación de edificios, especialmente los de uso residencial, con alguna, varias o todas las finalidades previstas en el artículo 107 en ámbitos urbanos en los que, se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano y del patrimonio arquitectónico o de uno u otro, especialmente cuando una parte significativa de la población residente en tales ámbitos se encuentre en dificultades específicas por razón de la edad, la discapacidad, el empleo, la insuficiencia del ingreso medio u otras causas».

A continuación, el art. 17.1 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, viene a englobar bajo el término “rehabilitación” en un sentido genérico las actuaciones de conservación, las actuaciones de mejora y las actuaciones de regeneración urbana, desconociendo que el legislador ya había dejado definidas en la LES las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, e introduciendo en el art. 17.1.c) el concepto de actuaciones de regeneración urbana por primera vez, remitiéndose al art. 110 de la LES, que lo desconoce. Es decir, en este RDL la expresión “renovación urbana” de la LES ha sido sustituida por “regeneración urbana”, con el mismo contenido, y la remisión parece dar a entender que para el legislador estatal, regeneración urbana o rehabilitación y renovación urbana son términos que se refieren a lo mismo. El RDL 8/2011 consagra de esta forma un concepto amplísimo de actuaciones de rehabilitación, que comprende las obras de conservación ordinaria, las de mejora y las de regeneración urbana, las cuales pueden tener por objeto tanto la urbanización y las dotaciones como los edificios. Este hecho es criticado y advertido entre otros por CERVERA PASCUAL (*La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*, op.cit.) y ALONSO IBÁÑEZ («Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011», op. cit.). Concretamente, CERVERA PASCUAL critica que la LES y el Real Decreto-Ley traten de forma indiferenciada las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, a las que se les da el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Desde la constante inconcreción jurídica, finalmente llega la nueva Ley L3R donde se reformulan estos conceptos para facilitar su implementación y convertirse en el emblema de la reactivación económica del sector inmobiliario. En concreto, la L3R regula el objeto de las actuaciones sobre el medio urbano diferenciando las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las actuaciones de regeneración y renovación urbanas aunque sin definir las propiamente por su contenido, sino limitándose a destacar su ámbito u objeto. En su artículo 7 se distinguen definitivamente las actuaciones de rehabilitación edificatoria por un lado -«cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones»-, y de regeneración y renovación urbanas por otro -«cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos»⁷⁷³-. Además, distingue las actuaciones de regeneración y renovación urbana con carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. Actualmente, estos conceptos se recogen dentro del glosario de definiciones del art. 2 del TRLSR 2015, pero previamente aclara que el Texto Refundido prescinde en su título de los términos regeneración y renovación urbanas, «no sólo para facilitar el conocimiento, manejo y cita de la norma, sino, sobre todo, por considerar que el término rehabilitación urbana engloba, de manera comúnmente admitida, tanto ésta, como la regeneración y renovación de los tejidos urbanos»⁷⁷⁴.

mismo tratamiento bajo el epígrafe genérico de rehabilitación. Las actuaciones de renovación implican la sustitución de los edificios en la ciudad construida, mediante su demolición para ser reconstruidos, mientras que por el contrario las actuaciones de rehabilitación tienden a la conservación del mayor número posible de elementos de los edificios existentes, ya que se trata de actuaciones en bienes inmuebles con valores patrimoniales históricos o culturales.

⁷⁷³ En el Proyecto de Ley se distinguían ambos. Se indicaba que la regeneración urbana incluía las obras y trabajos de rehabilitación de edificios, y los que afecten a la urbanización del espacio público circundante. La renovación urbana conllevaría un grado de intervención más intenso, consistente en reurbanizar todo un ámbito de la ciudad, ejecutando las obras de edificación necesarias en sustitución de los edificios demolidos previamente.

⁷⁷⁴ No son pocos los autores que ponen de relieve la ambigüedad no salvada de los términos rehabilitación, regeneración y renovación. Entre ellos, GIFREU FONT, J., «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada», op. cit., opina que “*el legislador estatal no ha depurado por completo el alcance conceptual de las distintas tipologías de obras que integran por igual inmuebles y espacio urbano, para evitar un posible exceso competencial. No parece muy acertada esta actitud, puesto que las ambigüedades terminológicas crean inseguridad jurídica, de manera que hubiera sido deseable que esta frustrada distinción entre vocablos hubiera recibido acomodo en el texto legal vigente*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En su Preámbulo, la L3R reconocía que uno de los objetivos que persigue es «el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística». Pero para ir por partes, primero se presentarán someramente los principales cambios introducidos por la L3R en la legislación del suelo, para, a continuación, centrarse en aquellos cambios que afectan sobremanera a la regulación de las dotaciones urbanísticas.

- Tras la reforma, a las actuaciones de transformación urbanística –recuérdese que pueden ser actuaciones de urbanización y de dotación– se añaden además las “actuaciones edificatorias” que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución

MOYA GONZÁLEZ, L., «Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas» en *Ciudad y Territorio* nº 179, primavera 2014 (Monográfico por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas) señala: “*esta Ley hubiera sido la oportunidad para hacer un glosario de términos en relación con el tipo de intervenciones posibles (ampliando el artículo 2), y así evitar la confusión terminológica que existe hoy día, y que a veces es interesada puesto que pueden implicar ayudas oficiales*”.

Y por último, PAREJO ALFONSO, L.: «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 2313-2331, intenta esclarecer estas ambigüedades: “*La definición de las actuaciones sobre el medio urbano es, en todo caso, deficiente. Aunque se lleva a cabo por relación al objeto, éste solo se determina para las de rehabilitación edificatoria, de modo que el de las de regeneración o renovación urbana ha de inferirse por referencia y en contraste con el de las anteriores. La acotación de los respectivos objetos así resultante es, con todo, excesivamente genérica.*

La prueba —ciertamente limitada por razón de la perspectiva que es propia a la norma: la del fomento por la Administración General del Estado— la aporta el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016. Pues, aprovechando el título competencial de fomento y a los efectos de los correspondientes programas de ayudas, precisa el alcance de la rehabilitación edificatoria y las actuaciones de regeneración y renovación urbanas. En la primera se incluyen acciones en edificios dirigidas a: i) la mera conservación; ii) la mejora de la calidad y sostenibilidad; y iii) los ajustes razonables en materia de accesibilidad (arts. 19.2 y 20). Y en las segundas aquéllas que reúnan dos requisitos:

1. Implicar la ejecución conjunta, en ámbitos previamente delimitados al efecto, de obras de: i) rehabilitación en edificios y viviendas; ii) urbanización o reurbanización de espacios públicos; y, en su caso, iii) edificación en sustitución de edificios demolidos.

2. Tener la finalidad de mejorar los tejidos residenciales y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales. Es evidente que una norma reglamentaria —y menos una con simple finalidad de fomento por parte de una instancia territorial sin competencia en las materias de urbanismo y vivienda— no puede precisar el objeto legal de actuaciones del que depende la determinación por los correspondientes instrumentos del contenido en deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo natural y construido. Pero no lo es menos que la citada norma proporciona datos valiosos para la interpretación correcta del precepto legal analizado”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuando no concurren los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística. Estas actuaciones están expresamente eximidas de los deberes de efectuar cesiones urbanísticas de suelo.

- Tratando de crear instrumentos de planeamiento más ágiles para las actuaciones de regeneración y renovación urbana, la L3R ampara a las legislaciones autonómicas para que den facilidades para alterar la ordenación cuando se dé la circunstancia de que la actuación de renovación urbana no viene prevista en el Plan General Municipal, habilitando que puedan aprobarse también en forma independiente por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias, sumamente más ágil que los procedimientos de aprobación de planeamiento urbanístico⁷⁷⁵. En principio, si para llevar a cabo las actuaciones sobre el medio urbano previstas en la L3R hay necesidad de modificar la ordenación urbanística vigente, deberán observarse las reglas procedimentales previstas en la legislación urbanística, si bien, con el indudable propósito de flexibilizar y agilizar estas actuaciones, se contempla la posibilidad de que tal legislación autonómica prevea que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación

⁷⁷⁵ «Las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística». En realidad, el art. 10 L3R reproducía el art. 110.4 de la derogada Ley de Economía Sostenible («Los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificaciones, además de contenerse en planes de ordenación urbanística, pueden aprobarse en forma independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y tienen, en todo caso, respecto de las construcciones y edificios afectados por ellos, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística»), pero con la expresa remisión a la normativa autonómica de suelo se intenta salvar cualquier tacha de inconstitucionalidad -aludida por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad 6596-2011 y resuelta por la Sentencia 174/2013, de 10 de octubre de 2013, con la declaración de desaparición sobrevenida del objeto al entrar en vigor la L3R-.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanística. Por tanto, con ello, dependiendo de la regulación autonómica, sería posible la aprobación de planes de rehabilitación urbana conforme al procedimiento previsto para las ordenanzas locales en el art. 49 de la LBRL⁷⁷⁶. Por último, si no se precisa la modificación del planeamiento urbanístico, la Administración podrá elegir, a propuesta del sujeto que tiene la iniciativa de la actuación, entre delimitar un ámbito de actuación conjunta o ejecutar las obras mediante una actuación aislada⁷⁷⁷.

- El artículo 12.3 c) L3R introducirá la posibilidad de considerar como suelo urbanizado terrenos que estuvieran integrados en ámbitos «ocupados por la edificación en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente». Es decir, esta disposición permite considerar como suelo urbanizado terrenos ausentes de urbanización alguna localizados, por ejemplo, en los bordes exteriores (hoy seguramente huertos o suelos en valor de espera) y contiguos

⁷⁷⁶ Por ejemplo, la legislación urbanística de Cataluña regula los planes de mejora urbana dotándoles de cierta autonomía (art. 70.4 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña): «Los planes de mejora urbana que tengan por objetivo el cumplimiento de operaciones de mejora urbana no contenidas en el planeamiento urbanístico general requieren la modificación de éste, previamente o simultáneamente, a excepción de los supuestos en que no se alteren ni los usos principales, ni los aprovechamientos y las cargas urbanísticas, ni la estructura fundamental del planeamiento urbanístico general».

⁷⁷⁷ TEJEDOR BIELSA, J.: «Planes, programas y otros instrumentos ordenadores de la Rehabilitación Urbana», en *Práctica Urbanística*, nº 133, marzo-abril 2015, apoya esta flexibilidad como vía alternativa del planeamiento para solucionar las necesidades urbanísticas: *“En todo caso, parece deseable que los procesos de regeneración urbana no se vean coartados por la introducción de trámites innecesarios que produzcan mayor complejidad. Subordinarlos al sistema de planificación urbanística como regla general sería inadecuado y, sin duda, perjudicaría su programación y, a la postre, su viabilidad. Acierta por ello la L3R, como las normas que la precedieron, al facultar y no obligar a que los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, puedan contenerse en el planeamiento urbanístico habilitando que puedan aprobarse también en forma independiente por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias. Sin duda, con cierta frecuencia serán necesarias modificaciones del planeamiento urbanístico, de mayor o menor calado, para facilitar o hacer viables las intervenciones sobre la edificación existente y el proceso de regeneración urbana en cuestiones tales como la ocupación de espacios libres o zonas verdes públicas o privadas por la edificación para sustentar elementos comunes de los edificios rehabilitados, los incrementos de edificabilidad para lograr nuevos aprovechamientos con los que financiar la rehabilitación, la reordenación de zonas concretas del espacio sujeto al proceso de regeneración urbana para la consecución de nuevos espacios dotacionales o la intervención sobre la edificación, alterando su envolvente para lograr mejoras en su eficiencia energética. Bastarán en ocasiones modificaciones de las normas urbanísticas para afrontar estos temas, sobre todo porque tradicionalmente han sido concebidas para la edificación de nueva planta. En el futuro las normas urbanísticas, el planeamiento en su conjunto, debieran incorporar la flexibilidad con la que instrumentos como el código técnico de edificación contemplan la rehabilitación. Y es que regeneración urbana y rehabilitación tienen sustantividad propia y lo urbanístico debe considerarse como elemento accesorio, junto a otros, de la actuación de regeneración urbana. La complejidad que estos procesos han de enfrentar exige la máxima flexibilidad en la gestión”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

a los núcleos urbanos, siempre que puedan computarse en un determinado porcentaje de un área total que incluya dentro de su delimitación geométrica, suelos que dispongan efectivamente de algunas edificaciones. De este modo, se da mayor importancia a la densidad existente de edificación a la hora de considerar lo que es la ciudad existente, y ciertos “patatales” no urbanizados pero con suelo edificado contiguo, pueden ser ficticia y artificiosamente considerados casi como urbanizados⁷⁷⁸.

- En relación a los patrimonios públicos de suelo, se amplían los usos de interés social a los que cabe destinarlos, incluyendo entre los fines admisibles de estos patrimonios los «de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana». Se otorga una nueva dimensión a la institución del patrimonio público del suelo convirtiéndola en un instrumento más al servicio de los nuevos objetivos de reconversión de la ciudad existente. Abandonada la idea de crear nueva ciudad, esta institución se aleja de sus fines como instrumento para regular el precio del suelo y construir VPO, para ponerse a disposición de la rehabilitación de la ya existente⁷⁷⁹.

⁷⁷⁸ Para ROGER FERNÁNDEZ, G., en «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas» en *RDUMA*, número 285, noviembre 2013, págs. 37-66, la L3R abre la Caja de Pandora al permitir como suelo urbanizado a ámbitos espaciales aglutinadores de suelos no urbanizados pero si edificados en la proporción que determine la legislación autonómica y sin ninguna relación con la finalidad básica del fomento de la rehabilitación. La modificación planteada permite recuperar los viejos y espurios criterios de los «suelos Urbanos no consolidados» localizados en los bordes exteriores de las ciudades y que tantos Planes y, sobre todo Normas Subsidiarias de Planeamiento han contemplado a lo largo y ancho de España, considerándolos en el mejor de los casos como Unidades de Actuación o Ejecución en suelo Urbano no consolidado, cuando no directamente como fraudulentos solares y que tantos problemas y deficiencias han venido generando en la historia especulativa del urbanismo español desde los años 70. Es decir, de la duda razonable resultante de considerar como Urbanizado franjas muy acotadas de terrenos contiguas a la Ciudad Consolidada no se puede pasar a «dar carta de naturaleza» generalizada como suelos Urbanizados a ámbitos espaciales de amplias dimensiones, amparándose en indeterminadas delimitaciones espaciales que integren suelos edificados con suelos rústicos vacantes, reclasificando así «por empatía» y de manera impropia o explícitamente fraudulenta, auténticos «patatales » como suelos Urbanos-Urbanizados. En todo caso, considera que desde la óptica del desarrollo urbano, si la voluntad pública fuera que esos terrenos terminen por convertirse en ciudad, deberían responder a la condición de suelos Rurales sometidos a Actuaciones de Transformación de Nueva Urbanización (sectores de suelo Urbanizable en terminología jurídico-urbanística), pero nunca como Urbanizados-Urbanos.

⁷⁷⁹ Las legislaciones autonómicas han ido incorporando progresivamente estos mismos objetivos de rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad existente para con los patrimonios municipales del suelo. Cfr. PÉREZ LÓPEZ, E., «El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas» en *Práctica Urbanística*, nº 125, noviembre-diciembre 2013.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

● Desde la perspectiva urbanística y patrimonial pública se han introducido previsiones relevantes que tienen incidencia sobre hipotéticas modificaciones de planeamiento, programas o instrumentos análogos destinados a ordenar y autorizar las actuaciones sobre el medio urbano. Así, cuando la ejecución de estas actuaciones requiera necesariamente la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, la L3R declara la aprobación definitiva de la delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas causa suficiente para la cesión de uso del vuelo y, en su caso, desafectación y enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para espacios libres y dotaciones públicas, así como la funcionalidad del dominio público⁷⁸⁰.

● Asimismo, se realiza una nueva regulación del género de los complejos inmobiliarios ampliando las especies constitutivas de los mismos. Los complejos inmobiliarios posibilitan la disposición conjunta en una única parcela de usos de dominio público con usos privativos compatibles socialmente con aquellos, constituidos en régimen de propiedad horizontal. Si en la redacción original del art. 17.4 TRLS 2008 esta institución jurídica se circunscribía a las situaciones en que se destinaban fincas superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público⁷⁸¹ -especie que las definiciones del L3R denominan expresamente como «complejo inmobiliario urbanístico»-, con el redactado de la L3R se da carta de naturaleza a los «complejos inmobiliarios privados», que constituirán organizaciones unitarias de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda,

⁷⁸⁰ Los estándares urbanísticos dotacionales y el mantenimiento de la funcionalidad se erigen en límite a los nuevos supuestos de ocupación del dominio público e incluso de desafectación automática a favor de propietarios. La razón del subrayado de esta frase obedece a que en la misma se expresan dos de las “líneas rojas” de cualquier alteración de una parcela dotacional pública en el modelo de ciudad compacta, sobre las que se vuelve una y otra vez en esta tesis doctoral.

⁷⁸¹ Dejando al mismo tiempo fuera de toda duda la posibilidad de utilización privativa del subsuelo de las dotaciones públicas de carácter demanial.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.

Así pues, el complejo inmobiliario se configura tanto en proyección vertical como en proyección horizontal. El primer caso estará conformado por superficies superpuestas “en vertical” (en la rasante, en el vuelo y en el subsuelo), con la posible coexistencia de usos de dominio público (una plaza, un equipamiento administrativo, etc.) con usos de titularidad privada (aparcamientos, viviendas, etc.); mixtificación de usos totalmente legítima siempre que se garanticen la compatibilidad entre los usos privados en relación a los públicos y las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público⁷⁸². En el segundo caso, la consideración de varias fincas “en horizontal”, incluyendo manzanas edificables con calles y dotaciones urbanísticas, y que posibilita la privatización del espacio público⁷⁸³.

En concreto, para aligerar la pesada carga que supone para la Administración local el mantenimiento íntegro de todas las infraestructuras urbanísticas en régimen de desarrollos horizontales, con la nueva redacción se permite la creación de complejos

⁷⁸² ROGER FERNÁNDEZ, G., *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 141, destaca la versatilidad que aporta esta técnica a la gestión urbanística de la ciudad compacta: “Los complejos inmobiliarios propician la mixtificación de usos que caracteriza y beneficia a la ciudad compacta europea y occidental y facilitan la ejecución de las dotaciones públicas en un escenario progresivo de escasez de recursos, tanto públicos como privados, al posibilitar la conjunción de “las debilitadas musculaturas financieras” de la Administración y de los particulares”. Y en las págs.78-79 señala los siguientes requisitos básicos constituyentes de un complejo inmobiliario:

-Que se trate de usos compatibles “socialmente”, es decir que los usos privados respeten el interés general que representan los usos de dominio público (no sería admisible conjuntar en un mismo complejo inmobiliario un uso dotacional asistencial con actividades privadas contaminantes).

-Que se trate de usos compatibles “funcionalmente”, es decir, que las disposiciones constructivas de sus adecuaciones arquitectónicas deberán coexistir de manera correcta y en concreto, en lo que se refiere a las instalaciones técnicas, estructuras portantes y configuración volumétrica y morfológica.

-Que para el caso de constitución de un complejo inmobiliario a partir de un suelo preexistente calificado de dotacional, se satisfagan las cargas y deberes legales que comportan la incorporación de usos privativos al complejo inmobiliario.

⁷⁸³ Parece que esta disposición permite dar entrada a las denominadas «Comunidades Cerradas» (*Gated Communities*) existentes en Estados Unidos en las que el espacio público se “privatiza” mediante el control de los accesos a las calles y espacios públicos, o la figura de las “supermanzanas”. Las supermanzanas son células urbanas de unos 400 por 400 metros, en cuyo interior en el que se engloban varias manzanas, se reduce al mínimo el tráfico motorizado y el aparcamiento de vehículos en superficie, y se da la máxima preferencia a los peatones en el espacio público. El tráfico motorizado y el transporte público circulan por las vías perimetrales, mientras las calles interiores se reservan al peatón y, en condiciones especiales, a cierto tipo de tráfico como vehículos de residentes, servicios, emergencias, carga y descarga con una velocidad limitada.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

inmobiliarios de carácter privado en los que no tenga carácter obligatorio la cesión al demanio público de todas las infraestructuras que se generen con ocasión de la ejecución del planeamiento, manteniendo por tanto su carácter privativo. Estos espacios privados de uso común harían las veces de infraestructura al servicio del complejo inmobiliario y no tienen que ser necesariamente adscritos al dominio público, con la obligación correlativa del mantenimiento de esas infraestructuras por parte de la Administración local, la cual perdería su titularidad pero también la obligación de mantenerlas. Como contrapartida, la comunidad titular del complejo podría proceder al cerramiento de las instalaciones y habría de pechar con las obligaciones derivadas de su íntegra conservación y mantenimiento en el futuro, anudando a la propiedad de las fincas que en ese complejo inmobiliario se ubiquen una cuota porcentual en la copropiedad de los elementos comunes. La controvertida puesta en práctica de las llamadas entidades urbanísticas de conservación y la dificultad práctica de su puesta en escena han llevado al legislador a plantearse esta figura del complejo inmobiliario en el que esas dotaciones otrora públicas (infraestructura rodoviaria, espacios libres comunes y elementos de infraestructura urbanística exigibles legalmente) pasen a formar parte del complejo inmobiliario a todos los efectos: dominicales y, especialmente, de mantenimiento, siempre y cuando, naturalmente, esas infraestructuras no deban servir de soporte para dotaciones que hubieran de ser usadas y aprovechadas por el resto de la población.

La figura del complejo inmobiliario sirve para maniobrar de modo más complejo y heterogéneo en la gestión de la ciudad, pero hay que diferenciar la contribución de la modalidad urbanística y de la modalidad privada a la compactación y colmatación del suelo urbano. El complejo inmobiliario urbanístico permite la coexistencia en una misma y concreta parcela de usos privados con usos de dominio público; o lo que es lo mismo, comprende superpuestas superficies jurídico-privadas de usos privados y superficies jurídico-públicas de usos dotacionales⁷⁸⁴. Por tanto, potencia la combinación de usos bajo criterios de sostenibilidad urbana y facilita la implantación de dotaciones

⁷⁸⁴ Como se verá en el siguiente capítulo, el precepto viene a incorporar al Derecho positivo la doctrina emanada de las resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado relativas a la posibilidad de constituir conjuntos inmobiliarios cuando los instrumentos de ordenación territorial prevean la superposición de usos públicos y privados en el suelo, vuelo y subsuelo sobre un terreno, previa desafectación de los bienes demaniales.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

públicas en los centros urbanos en los que el suelo es escaso. Mientras que la introducción de los complejos inmobiliarios privados, cualquiera que sea la finalidad perseguida por el legislador estatal, en nada contribuye a potenciar la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y la figura urbana de las supermanzanas no se corresponde precisamente con el modelo de ciudad compacta ni tiene recorrido posible en la ciudad consolidada. Parece más bien un impulso a la privatización de determinadas urbanizaciones, con la consiguiente privatización de las dotaciones urbanísticas que están a su servicio.

- La L3R presenta modificaciones que tienen que ver directamente con el régimen de las dotaciones urbanísticas y los deberes iniciales de cesión en este tipo de actuaciones sobre el medio urbano, ya que la L3R ha considerado que algunas previsiones aplicables por igual a las operaciones de nueva urbanización y a las de reforma urbana penalizaban a estas últimas, y ha optado por flexibilizarlas, reduciendo el alcance de los deberes de los propietarios o incluso suprimiéndolos en actuaciones de 3R para facilitar su viabilidad económica⁷⁸⁵. En efecto, no es lo mismo ordenar y ejecutar actuaciones urbanísticas cuando se parte de cero en tejidos urbanos futuros que cuando ya existe una

⁷⁸⁵ Las actuaciones de 3R cuando impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente habrán de incorporar la memoria de viabilidad económica que tiene por objeto detectar la rentabilidad económica de las actuaciones urbanísticas dentro de los límites del deber legal de conservación y sobre la base comparativa entre las cargas y beneficios que las mismas pueden generar para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación.

Respecto al contenido de esta memoria de viabilidad económica, véase TEJEDOR BIELSA, J.: «Planes, programas y otros instrumento ordenadores de la Rehabilitación Urbana», op. cit.: «*Para ello, exige la L3R, como contenido mínimo de la memoria, el estudio de los parámetros urbanísticos, los condicionantes y determinaciones económicas básicas de la actuación, el análisis de la inversión inducida y de su suficiencia, el horizonte temporal de amortización de las inversiones y de financiación de la actuación y la evaluación de la capacidad de la Administración pública para hacer frente a las inversiones que le correspondan. De tales contenidos se dedica especial atención a los tres primeros. En lo que respecta al estudio de parámetros urbanísticos, se analizarán tanto los existentes como, en su caso, los propuestos, identificando las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. Deberán analizarse específicamente los incrementos de edificabilidad o densidad, la introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación. (...) Con la memoria económica se trata, por tanto, de programar y delimitar actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas viables económicamente teniendo presente los condicionantes técnico-urbanísticos que les afecten y la población afectada*».

Para ver un ejemplo práctico de memoria de viabilidad económica en relación con la transformación y recalificación de un obsoleto uso industrial a uso residencial en suelo urbano, acúdase a ROGER FERNÁNDEZ, G., *Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 27-36.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

trama urbana consolidada. A fin de incentivar operaciones de cirugía urbana, mayor o menor, se eliminan las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas⁷⁸⁶. Tal y como recuerda el Preámbulo de la Ley, dichas cargas estaban establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística. De esta suerte, las modificaciones más importantes se producen para acomodar el régimen de deberes y cargas urbanísticas a la realidad del suelo urbano. Este suelo, que ya está transformado, no puede ni debe tener el mismo régimen que el suelo urbanizable⁷⁸⁷, ni es justo su

⁷⁸⁶ Aunque como se observará, a pesar de esta abrupta aseveración del Preámbulo, el texto final sólo recoge la exención total al deber de satisfacer las cargas que la actuación conlleva, de manera excepcional y justificada para zonas con un alto grado de degradación y con imposibilidad física de localizar las dotaciones en su entorno inmediato.

⁷⁸⁷ En este sentido, SÁNCHEZ GOYANES ya criticaba que no es justo imponer el mismo elenco de cargas y deberes urbanísticos en uno y otro caso: «El urbanismo en la era de las grandes reformas: se inicia un proceso de reflexión» en *Práctica Urbanística*, nº 114, 2012, págs. 16-21: “Aunque el suelo subyacente a cada una de ambas pudiere reconducirse a la polivalente categoría del «suelo urbano no consolidado» acuñado desde la reforma del Derecho estatal del Suelo de la última década del siglo pasado, y al que se le han venido asignando unas pautas básicas en materia de derechos y deberes que han acabado equiparándose con las atribuidas al suelo urbanizable, en realidad esta equiparación de ambas con el urbanizable ni resulta acertada ni tampoco favorecedora del objetivo de regeneración urbana. No resulta acertada porque el suelo urbanizado, como regla, responde a la culminación de un escalonado cumplimiento de deberes y cargas en las sucesivas fases del proceso urbanizador y edificatorio previo, que han supuesto ya un esfuerzo material y económico por parte de los promotores de la transformación, que habitualmente han sido los propietarios de los terrenos. De hecho, el Tribunal Supremo, en alguna sentencia ha advertido que el suelo urbano que lo llega a ser por esa vía de sucesivos cumplimientos sustantivos y formales ya «no deja de serlo jamás». Y el Tribunal Constitucional, en alguna otra suya, ocasionalmente también deslizó que el campo de maniobra de los legisladores a la hora de definir las categorías del suelo urbano consolidado y no consolidado debía desenvolverse «en los límites de la realidad». Todo ello, al menos, viene a insinuar que no parece justo —incluso ya se vería si constitucional, por lo recién recordado— imponer el mismo elenco de cargas y deberes a los procesos integrales de transformación en un suelo urbano y en un suelo urbanizable. Y, más aún, que tampoco lo sería plenamente el imponer otro idéntico incluso en ese mismo suelo urbanizado llamado a ser transformado cuando el alcance del proceso de transformación, su finalidad, en relación con la situación de partida, sea sensiblemente divergente, como lo es en el caso de las dos opciones globales arriba delineadas.

El esquema legal actual —derivado de la trabazón inescindible e inextricable entre el Derecho estatal básico en la materia y el Derecho autonómico que se ha debido adaptar en su desarrollo a aquél en este extremo— provoca que todas esas diversas situaciones de partida tengan un mismo tratamiento. Entre otras cosas, a efectos de la identificación de las plusvalías urbanísticas y de la fijación de técnicas para la participación de la comunidad en las mismas; o a efectos de las cesiones de terrenos para fines diversos, lo cual, unido a que, en el Derecho autonómico —en general—, los estándares de terrenos dotacionales se regulan igualmente sin distinción para esa categoría de suelo, sin contemplación alguna de sus sensibles diferencias de partida, y, también, sus divergencias de resultados en cuanto a los distintos balances entre costes y beneficios que de las respectivas distintas acciones transformadoras van inexorablemente a inferirse, produce que el régimen legal vigente se haya erigido en un fuerte obstáculo adicional para que la iniciativa empresarial pase a centrarse en el objetivo que sería el natural y preferente en sus planes de actuación en el contexto actual...”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

sometimiento a estándares dotacionales similares a los del suelo urbanizable sin apenas márgenes de flexibilidad, ya que no siempre será posible encontrar suelos para dotaciones y equipamientos en la ciudad ya existente. Por lo que, repitiendo lo declarado respecto a las actuaciones de dotación, cuando dichos suelos no existen en el ámbito en el que se va a actuar es preciso plantearse si realmente cabe computarlos como dotaciones y equipamientos, y cabe permitir otras alternativas más flexibles.

Por lo que respecta a los deberes urbanístico en actuaciones de dotación, ya se ha indicado que en el TRLS 2008 las obligaciones de los propietarios de áreas necesitadas de renovación urbana son las exigidas en las actuaciones de transformación urbanística, aunque con salvedades, ya que las actuaciones de dotación quedan obligadas también a la realización de "cesiones urbanísticas" pero en condiciones especiales. Y esas condiciones de por sí especiales se convierten ahora en muy especiales con la L3R, independientemente de que dicha actuación de dotación constituya una actuación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana al mismo tiempo⁷⁸⁸.

En primer lugar, en relación con la cesión del correspondiente aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración, ya se contemplaba que dicha cesión del aprovechamiento no se computa sobre el total que el Plan permita, sino que sólo corresponderá al exceso de aprovechamiento que se genere con la nueva ordenación prevista⁷⁸⁹. Lo novedoso es la posibilidad abierta de que la cesión de aprovechamiento

⁷⁸⁸ El art. 18. 2 TRLSR 2015 actual dicta: «Cuando se trate de las actuaciones de dotación a que se refiere el artículo 7.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

⁷⁸⁹ En algún caso, es el propio legislador autonómico el que define normativamente aquellos supuestos en los que se constata que ese incremento de aprovechamiento objetivo precisa de mejora de

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

se monetice directamente y que, además, pueda destinarse al costeamiento de la actuación de que se trate mediante la financiación pública que allí se invierta o su inclusión en el patrimonio público de suelo correspondiente con destino preferente a la realización de actuaciones de 3R⁷⁹⁰. Dicha posibilidad de monetización anticipada de aprovechamientos urbanísticos venía recogida en la mayor parte de las normativas urbanísticas autonómicas, aunque no con ese preciso destino ulterior.

Sin perjuicio de lo expuesto, no todos los procesos de gestión y edificación del suelo urbano generan un derecho a favor de la Administración actuante con objeto de participar de las plusvalías urbanísticas. Tal y como expone HERVÁS MÁS, las

dotaciones, servicios públicos o urbanización preexistentes. En tal sentido, puede servir de ejemplo el art. 45.2 c) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía: «c) Precisar de un incremento o mejora de dotaciones, así como en su caso de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas respecto al aprovechamiento preexistente. Se presumirá que este aumento de edificabilidad o densidad o cambio de uso requiere el incremento o mejora de las dotaciones, y en su caso de los servicios públicos y de urbanización, cuando dicho incremento comporte un aumento del aprovechamiento objetivo superior al diez por ciento del preexistente».

⁷⁹⁰ PÉREZ LÓPEZ, E.: «El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas», op. cit., lo desarrolla de esta manera:

“Es decir, las cesiones materializadas en suelo o en metálico procedentes de operaciones de urbanización y las cesiones materializadas en suelo procedentes de actuaciones de dotación tendrán un tratamiento con respecto al PMS "normal" pero las cesiones materializadas en metálico procedentes de operaciones de dotación lo tendrán "especial". De esta forma, se generan dos clases diferentes de importes procedentes de la conversión a metálico del aprovechamiento urbanístico municipal: 1) los procedentes de "actuaciones de dotación", 2) los procedentes de actuaciones de urbanización. Para cada una de estas situaciones los usos serán diferentes. Según el Art. 38.2 del TR 2008 el destino de las monetarizaciones procedentes de "actuaciones de urbanización" será: 1) conservación del PMS, 2) ampliación del PMS, 3) administración del PMS, 4) usos propios de su destinos (que según el nuevo Art. 39.1 son: a) vivienda de protección pública, b) usos de interés social que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales, de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana). Para las monetarizaciones procedentes de "actuaciones de dotación", según el nuevo apartado 2 del Art. 16 el destino será: 1) costear la parte de financiación pública resultante de la actuación urbanística (sin integrarse en el PMS), 2) integrarse en el patrimonio público de suelo con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas. No obstante, el carácter "preferente" de estas actuaciones no parece excluir la posibilidad de aplicar el resto de usos previstos con carácter general para el PMS.

Queda claro pues que es diferente el tratamiento a otorgar a las cesiones procedentes de actuaciones de dotación que el que debe darse a las cesiones procedentes de actuaciones de urbanización. Esta importante modificación legislativa pone claramente la institución del PMS a disposición de los fines buscados por la Ley 8/2013: la nueva idea de huir de la creación de ex novo de ciudad y centrarse en la rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad existente. Para ello, entre otros medios, la nueva norma estatal utiliza la figura del PMS para buscar una vía de financiación a las actuaciones urbanísticas de dotación y plantea ésta a través de la conversión a metálico del suelo procedente de este tipo de actuaciones, metálico que, en su caso, podrá destinarse también directamente a la ejecución de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbana”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Comunidades Autónomas se han encargado de delimitar determinados supuestos legales de exoneración de esta obligación de cesión, excepciones que, de una u otra manera, no hacen sino ahogar la regla general de la cesión, aunque se justifican para hacer viables operaciones de reforma interior o a favor de la protección de patrimonios culturales⁷⁹¹.

En todos estos supuestos, se exonera de la cesión del aprovechamiento urbanístico y se rompe el principio de equidistribución a favor del interés superior de la reordenación de la ciudad consolidada. Para HERVÁS MÁS, no parece respetuoso con el principio de igualdad que determinados propietarios de suelo queden dispensados del

⁷⁹¹ HERVÁS MÁS, J., «Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La Regeneración de la Ciudad» en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* nº 5, Quincena 15 – 29 Mar. 2009, donde enumera los supuestos legales de exoneración o reducción de estas cesiones:

“Expuesto esto, la decisión sobre la entrega de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano depende de las siguientes circunstancias:

a) De la población del municipio. Por ejemplo la cesión del 10 % desaparece en Castilla y León para municipios de población inferior a 10.000 habitantes (art. 17.2 LSCL). En las Comunidad Autónoma de Canarias y de La Rioja, la cesión puede reducirse discrecionalmente al 5% en municipios de menos de 10.000 habitantes y se suprime para municipios de menos de 1.000 habitantes (art. 44.3.c LULR) y por tanto coinciden aprovechamiento subjetivo y el objetivo.

b) Del patrimonio cultural: También la Ley del Suelo de Castilla y León suprime la cesión del aprovechamiento urbanístico que afecte a ámbitos referentes a conjuntos históricos (art. 17.2). La misma exoneración se observa en la Ley de Urbanismo de Galicia (art. 18.b) cuando se refiere a los procesos en los que se realiza una restauración de bienes de interés cultural o edificios catalogados.

c) En áreas de reforma interior, como el Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo que modifica el art. 21.2 LUV o el art. 119 de la Ley de Urbanismo de Asturias y el art. 69.1.2.b Ley Urbanismo Castilla-La Mancha. Por ejemplo, en la normativa Valenciana y a diferencia de Cataluña, sí que resulta ser fundamental la diferenciación entre suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado.

En este sentido, el art. 10.3 LUV considera como suelo urbano sin urbanización consolidada los terrenos sujeto a actuaciones integradas que el Plan clasifique así por tratarse de áreas de reforma interior que precisen complementar las dotaciones mediante la actuación integrada para la implementación de nuevos usos, tipologías y aprovechamientos. En este sentido y pese a tratarse de un supuesto evidente de suelo sin urbanización consolidada, el art. 1 del DL 1/2008 Valenciano hace coincidir el aprovechamiento subjetivo con el objetivo, sin que deba cederse porcentaje alguno para la Administración en este tipo de actuaciones. En este contexto, la legislación valenciana entiende que una obligación general de cesión de aprovechamiento de la edificabilidad ponderada en esta actuaciones supondría una quiebra del principio de proporcionalidad, pudiendo llegar a hacer irrealizables actuaciones de reforma interior o remodelación sobre la ciudad existente, ya que de por sí resultan ser difícilmente afrontables tanto por problemas de índole económica como social. En estos casos, una operación integral de demolición y construcción de un barrio por edificaciones agotadas o obsoletas y para familias de escasos recursos, sin incremento de edificabilidad, si a las dificultades ya existentes de financiación de la operación añadiéramos que debiera adquirirse de la Administración el 5 % del aprovechamiento de la actuación de la reforma.

d) Ámbitos de suelo urbano en los que no existe incremento de edificabilidad o aprovechamiento o no se implantan usos económicamente más rentables, según el art. 18.b de la Ley de Urbanismo de Galicia o el art. 92.2 de la Ley de Urbanismo de Navarra o los art. 18 y 19 de la Ley del Suelo de Galicia.

e) Viabilidad económica de la actuación: por ejemplo el art. 119 de la Ley de Urbanismo de Asturias permite reducir o incluso suprimir la cesión del 10 % en suelo urbano en aquellos ámbitos en los que los propietarios deban asumir una excesivas cargas de urbanización o porque se exijan unas costosas operaciones de rehabilitación integral o de conservación de inmuebles”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

cumplimiento del deber de entrega de este suelo reservado al patrimonio público del suelo por razones de protección de conjuntos históricos o por no alcanzar el incremento de aprovechamiento un determinado umbral. Más razonable será mantener en estos casos la proporción con los usos lucrativos y sustituir la entrega material de suelo por el equivalente de su valor en metálico, tal y como consagra la L3R.

En segundo lugar, por lo que concierne a la obtención de suelo dotacional, se decía que la entrega del suelo podría ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Se estaba pensando claramente en la indemnización económica sustitutoria que una vez abonada quedaría integrada en el PMS debiendo destinarse a la adquisición de suelos dotacionales.

Pues bien, con una concreción mayor, la L3R incorpora otra posibilidad de satisfacción de deberes para la gestión de la ciudad consolidada. Cuando la cesión de suelo dotacional no pueda materializarse en el ámbito correspondiente por razón de imposibilidad física, este deber legal se sustituye por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario situado dentro del mismo, de acuerdo con el art. 17.4 TRLS 2008 (ahora 26.4 TRLSR 2015), o por otras formas de cumplimiento del deber previstas en la legislación urbanística. En cuanto a deber de ceder suelo para dotaciones públicas en ámbitos sometidos a estos procesos de renovación urbana, los porcentajes y extensión que normalmente exigen las normativas urbanísticas se hace ciertamente difícil por la fisonomía de las unidades de ejecución, por la estructura de la propiedad en los ámbitos de actuación o por la existencia de edificaciones o construcciones que hacen muy complicada dichas exigencias. Este supuesto es muy común en las actuaciones de dotación que se desarrollan en ámbitos espaciales muy reducidos y que permite compatibilizar la calificación de aprovechamiento privado de una parte del inmueble (suelo, vuelo o subsuelo) con el destino de la otra parte a sistema urbanístico de titularidad pública, constituyéndose de esta forma un complejo inmobiliario urbanístico. En tal caso, el suelo dotacional puede

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

entregarse no sólo por su sustitución por un equivalente de su valor en metálico que integrará el PMS, sino también en techo edificado o ladrillo⁷⁹².

Las Comunidades Autónomas acogerán cada vez más estas fórmulas que facilitan la gestión urbana de las cesiones urbanísticas mediante la aceptación de su monetización o su sustitución en ladrillo en un complejo inmobiliario que combinará el uso dotacional y privado⁷⁹³. Esta regulación confiere una gran agilidad a los procedimientos de intervención en la ciudad consolidada mediante las actuaciones de dotación, a la par que posibilita que el Ayuntamiento obtenga las dotaciones ya construidas, y no meramente el suelo que posteriormente deberá edificar.

⁷⁹² ROGER FERNÁNDEZ viene a aplaudir esta solución particular. ROGER FERNÁNDEZ, G., en «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas», op. cit.: «*Es decir, en la práctica totalidad de los casos, pues las Actuaciones de Dotación atienden a una sola parcela edificable cuya dimensión superficial, en general, no permitirá segregar los suelos Dotacionales correspondientes al incremento de aprovechamiento atribuido, la entrega de suelo derivada del deber podrá satisfacerse «en especie», o sea, en superficie edificada destinada al uso Dotacional previsto y por un valor económico, obviamente, equivalente al del suelo Dotacional, calculado mediante la metodología de la Ley estatal, superficie construida que se integra en régimen de propiedad horizontal en el propio edificio constituyéndose un Complejo Inmobiliario, tal como se prescribe en el T. Rdo. 2/2008*».

⁷⁹³ Así, en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana: «Artículo 76. Reglas generales de equidistribución para los ámbitos de actuaciones aisladas. 4. Las cesiones dotacionales a que se refiere el apartado anterior se podrán realizar mediante transferencias de aprovechamiento. En el caso de imposibilidad física de materializar la cesión dotacional en terrenos del propio ámbito espacial de la actuación aislada, se podrá materializar mediante la cesión de superficie edificada de valor equivalente integrada en un complejo inmobiliario en la zona de actuación, o fuera de ella si no fuera posible, o mediante compensación económica equivalente sustitutoria. Las cantidades obtenidas de dicha compensación se integrarán en el patrimonio público de suelo con la finalidad de la obtención de los suelos dotacionales correspondientes».

O también en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, Disposición adicional 13ª: «1. El planeamiento podrá justificar que las cesiones para equipamientos se realicen en edificabilidad, haciendo compatible en una misma parcela el uso dotacional con otros usos.

2. La cesión de la edificabilidad necesaria podrá hacerse mediante la constitución de un complejo inmobiliario, correspondiendo la propiedad del suelo a la Administración, aunque permitiendo una pluralidad de usos, públicos o privados, mediante la constitución de los correspondientes derechos de superficie. En tal caso, en el plan deberán estar previstos los criterios para la constitución del complejo inmobiliario, previéndose una duración determinada o, subsidiariamente, las causas de disolución del complejo inmobiliario, en el marco de la legislación estatal.

3. En suelo urbano no consolidado, cuando sea la única forma viable de materializar los equipamientos planificados, la cesión podrá materializarse en la entrega en propiedad a la Administración de una parte de un edificio que tenga las condiciones adecuadas para ser utilizada para los fines públicos a que esté destinado. En el acuerdo por el que se aprueba el proyecto de reparcelación, deberá establecerse el plazo para la entrega a la Administración, condicionándose la efectividad de la citada aprobación a la constitución de garantías reales y financieras suficientes para garantizar la cobertura de los costes de la ejecución directa por la Administración en caso de incumplimiento de los plazos».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En tercer y último lugar, destaca en la L3R la supresión del deber de cesión de suelo en actuaciones sobre ámbitos muy degradados o que carecen de suelo disponible en su entorno inmediato (art. 18.4 del TRLSR 2015)⁷⁹⁴. Tanto para las actuaciones de transformación como para las de dotación se pueden dar circunstancias extremas que justifiquen algunas excepciones en la demanda de estos deberes. Se trata de aquellas actuaciones en zonas degradadas donde se prevé que no exista en modo alguno la posibilidad de que el mercado inmobiliario futuro enjague la inversión y que quedan eximidas total o parcialmente del cumplimiento de los deberes contemplados. Esta exención debe ser objeto de un uso restrictivo y excepcional, y siempre que se motive la imposibilidad de hallar otra solución viable desde el punto de vista técnico o económico, puesto que la supresión o reducción generalizada de los suelos dotacionales derivados de los aprovechamientos lucrativos atribuidos por el planeamiento, generarían un modelo de desarrollo urbano deficitario en zonas verdes, equipamientos y servicios públicos, circunstancia hoy social y urbanísticamente inadmisibles⁷⁹⁵.

3.4.2. Las reformas de la regulación autonómica en relación con las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

La L3R marca las tendencias de evolución del Derecho urbanístico español y las normas autonómicas deben seguir el camino abierto por la legislación básica estatal dentro de su margen de maniobra sin invadir las competencias de las Comunidades Autónomas. Al igual que ocurría con la incorporación del principio de desarrollo sostenible, varias Comunidades Autónomas como Aragón o Castilla y León ya estaban sobre el camino y ya habían iniciado reformas legales para incentivar las actuaciones de 3R, flexibilizando el marco normativo con determinadas medidas, entre ellas relacionadas con la menor exigencia de cesiones tanto de suelos dotacionales como de

⁷⁹⁴ «Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación».

⁷⁹⁵ ROGER FERNÁNDEZ, G., «Acotaciones al Texto del Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: un texto manifiestamente mejorable», op.cit..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

aprovechamiento en las áreas sujetas a actuaciones de 3R. El camino abierto por el Estado con la L3R ha sido bien acogido, pero su necesario desarrollo en la legislación autonómica avanza con lentitud. Lógicamente lo han hecho las Comunidades que han revisado íntegramente su marco normativo –Valencia, Baleares y Murcia–, en el que insertan el régimen jurídico de las 3R aunque de forma un tanto tenue; y Castilla y León ha aprobado una ley íntegramente dedicada a la cuestión. Ajustes de más corto alcance mediante la aprobación de leyes *ad hoc* casi con ese único objetivo se han hecho en el País Vasco, Extremadura, Cantabria, Navarra y La Rioja.

Entre aquellas Comunidades Autónomas que ya se habían puesto en marcha antes de la L3R, destaca Aragón que aprobó la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón que supuso una profunda revisión de su normativa urbanística, refundida actualmente por el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

En aras a potenciar los mecanismos de intervención sobre el suelo ya edificado, se incorpora como instrumento de planeamiento la figura del programa de rehabilitación urbana, que forma parte del Plan General o bien puede desarrollarse de forma autónoma, y que hace posible definir ámbitos o áreas de actuación que flexibilicen los parámetros generales de la zonificación, y permitan adoptar soluciones que hagan más atractiva la rehabilitación urbana. El art. 42.4 del TRLU de Aragón faculta a las áreas sujetas a programas de rehabilitación urbana para reducir o eliminar los módulos mínimos de reserva «cuando sus dimensiones o grado de ocupación por la edificación hagan inviable su exigencia o resulte ésta incompatible con una ordenación coherente, debiendo justificar que las necesidades dotacionales de la población de estos ámbitos quedan suficientemente cubiertas»; reducir la cesión del aprovechamiento o sustituirlo por compensación económica o establecer su localización en otra zona del municipio; así como elevar la densidad máxima establecida con carácter general por el planeamiento, siempre y «cuando se motive adecuadamente en las condiciones del entorno y se justifiquen la capacidad de la red viaria, las redes de servicios y la correcta distribución de volúmenes edificados, puestos en relación con los espacios libres, los equipamientos y las tipologías existente».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Otro de los pilares de la reforma era adaptar las reservas de sistemas generales y dotaciones públicas en la medida de lo posible a las necesidades de cada municipio⁷⁹⁶. Por ello se realiza una reflexión sobre la necesidad de ajustar las reservas de suelo para las dotaciones urbanísticas a las necesidades del municipio, tanto desde la perspectiva de las necesidades de la población que habita en el municipio, como de las posibilidades de mantenimiento de esos equipamientos por la Administración municipal. No se pretende suprimir usos de equipamientos o dotaciones, sino más bien lo que busca es una mayor eficiencia en la prestación de esos servicios, de tal forma que la ubicación de los mismos pueda complementarse acogiendo un mismo espacio distintos usos compatibles o complementarios. La reforma permite a los planes parciales que, cuando establezcan las reservas mínimas de terrenos exigibles para dotaciones locales, la reserva de equipamientos se establezca en «espacios multifuncionales calificados como equipamiento polivalente o reserva dotacional», que podrá concretarse con la aprobación del proyecto de urbanización o de edificación, siempre que se asegure una adecuada distribución dotacional en el sector. Además, en los pequeños municipios, el Plan General podrá modular las reservas en función de la dimensión de los sectores, siempre que se justifique la suficiencia de los espacios dotacionales ya existentes y, en el caso de las zonas verdes, la disponibilidad y proximidad de zonas naturales susceptibles de uso común que cubran adecuadamente dicha necesidad.

En Castilla y León, 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 Urbanismo⁷⁹⁷ modifica el marco normativo de Castilla y León para bonificar las actuaciones de 3R. En su Exposición de Motivos comienza criticando la ausencia de un régimen jurídico adecuado para gestionar procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana: «Hasta ahora

⁷⁹⁶ «Artículo 291. El plan general podrá adaptar, justificadamente y en función de las necesidades del municipio de que se trate, las reservas exigibles, conforme a lo establecido en esta Ley, en lo que pudieran afectar al propio plan general o a los planes especiales de reforma interior».

⁷⁹⁷ En realidad, esta Ley inició su andadura mucho antes de la L3R, e incluso su Anteproyecto de Ley de Regeneración Urbana de Castilla y León, presentado ante el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León el 17 de mayo de 2012, es un antecedente claro de la L3R, analizado por MARINERO PERAL, A.M., en «El proyecto de ley de regeneración urbana de Castilla y León» en *Práctica Urbanística*, nº 118, 2012.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

nuestra normativa urbanística se ha centrado en el control de la cantidad y calidad de los nuevos desarrollos, mientras la intervención en suelo urbano ha resultado técnicamente difícil, debido, entre otras causas, al sometimiento a estándares inflexibles, derechos preexistentes, un sistema de valoraciones que no refleja la degradación constructiva, la conflictiva gestión social asociada, etc.». Con el evidente fin de facilitar e incluso promover las actuaciones de 3R sobre el medio urbano⁷⁹⁸, se introducen medidas de flexibilidad respecto de las reglas aplicables a las actuaciones ordinarias. Así sucede respecto de las densidades de edificación y población (que podrán superarse hasta en un 50%), de las reservas para dotaciones urbanísticas (que podrán reducirse en un 50%) y de las exigencias adicionales en caso de modificación del planeamiento (que podrán reducirse e incluso obviarse justificadamente⁷⁹⁹). En el reparto de aprovechamiento, se da un tratamiento menos exigente a sectores que tengan por objeto actuaciones de regeneración o renovación urbana aumentando la participación privada en el aprovechamiento (5% de cesión a favor de la Administración, frente al 10% en otros sectores de suelo urbano y 15% en suelo urbanizable). Además, el aprovechamiento que corresponde a la Administración puede ser sustituido por su equivalente en efectivo o por edificabilidad en un complejo inmobiliario cuando el planeamiento justifique la inviabilidad de reservar solares para construir nuevas viviendas protegidas.

⁷⁹⁸ El texto legal incorpora una definición expresa de cada una de estas actuaciones:

«Las actuaciones de rehabilitación tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, incluidas sus instalaciones y sus espacios privativos vinculados, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, accesibilidad y habitabilidad.

Las actuaciones de regeneración urbana tendrán por objeto la rehabilitación de edificios, en los mismos términos que las actuaciones de rehabilitación, junto con la mejora de la calidad, accesibilidad y sostenibilidad del medio urbano, incluidos los espacios libres, servicios urbanos e infraestructuras, cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de áreas urbanas, o situaciones graves de pobreza energética.

Las actuaciones de renovación urbana tendrán por objeto la rehabilitación de los edificios y la mejora del medio urbano, en los mismos términos que las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, junto con la renovación y mejora de los equipamientos y demás dotaciones urbanísticas, cuando existan situaciones de obsolescencia o vulnerabilidad de barrios o conjuntos urbanos homogéneos, o converjan circunstancias singulares de deterioro físico y ambiental que hagan necesarias acciones de demolición, sustitución o realojo de residentes».

⁷⁹⁹ Los aumentos de edificabilidad, volumen o densidad no comportarán nuevos deberes de entrega de terrenos para dotaciones urbanísticas públicas o para materializar el aprovechamiento que exceda del correspondiente a los propietarios en determinados supuestos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En una nueva oda al modelo de ciudad compacta⁸⁰⁰ y a las dotaciones urbanísticas como uno de los instrumentos a su servicio, la legislación castellano-leonesa indica que las actuaciones de 3R se planificarán mediante el planeamiento general o mediante un Plan Especial de Reforma Interior, pero en todo caso aplicando una serie homogénea de criterios de planeamiento como garantía de calidad, en un despliegue exigente de la actividad urbanística abordando todos o algunos de los siguientes objetivos en función de las características de sus respectivos ámbitos:

- La colmatación de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar.
- La mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en especial en lo relativo a su aislamiento térmico.
- La supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad.
- La mejora de la accesibilidad multimodal y la convivencia de la movilidad motorizada con los modos de transporte peatonal y ciclista y con el transporte público.
- El mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, admitiendo la mayor compatibilidad de las actividades productivas con el uso residencial.
- La recuperación de los valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos de los espacios urbanos, así como de los elementos que representen la identidad local.
- La mejora de los espacios libres a bajo coste, dando prioridad al uso de flora local e implantando estrategias de ahorro en materia de riego y mantenimiento.
- La recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, en especial en cuanto a los cursos fluviales y sus riberas.
- El despliegue de las infraestructuras técnicas de informática y comunicaciones de perfil elevado como una red de servicio básico más.

⁸⁰⁰ En el primer capítulo ya se citó que las medidas en pro de la sostenibilidad urbanística que incluye esta Ley castellano-leonesa están presididas por el fomento del crecimiento compacto y la limitación de la clasificación de nuevos suelos urbanizables; de ahí que se ordene al planeamiento completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua; que se limite la clasificación de nuevos sectores urbanizables que no sean contiguos con el suelo urbano; que se limite la creación de nuevos núcleos de población (salvo que se planifiquen mediante instrumentos de ordenación del territorio) y la posibilidad de ampliar los núcleos existentes más allá de la capacidad de las redes de servicios generales; y que se imponga con rango de ley la regla según la cual «al menos el 50 % de la suma de las viviendas existentes y las previstas por el planeamiento se sitúen en suelo urbano».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Se identifica expresamente el Plan Especial de Reforma Interior como el instrumento de planeamiento referente para estas actuaciones de 3R, recibiendo para ello nuevas y específicas facultades, como la de poder alterar la clasificación y calificación en vigor, incluso ampliar su ámbito en caso necesario⁸⁰¹, así como la de excluir el criterio de mantenimiento de la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los bienes de interés cultural y sus entornos de protección.

En el caso de las Islas Baleares, ha entrado en vigor la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. En la misma línea analizada, en suelo urbano se flexibilizan los deberes requeridos a las personas propietarias, reduciendo el porcentaje de cesión en actuaciones de recuperación o rehabilitación integral, y en consonancia con la L3R, en las actuaciones de dotación, las cesiones de terrenos destinados a dotaciones públicas que resulten del reajuste respecto del incremento de edificabilidad o densidad, se pueden sustituir, cuando sea físicamente imposible materializarlas dentro de su ámbito por «la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario dentro del mismo ámbito, por la obtención y la ejecución de sistemas urbanísticos generales y por su valor en metálico que se destinará a costear la parte de financiación pública que hubiera previsto la actuación o a integrarse en el patrimonio público de suelo, destinándose de forma preferente a actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas» (art. 32).

La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana confirma la tendencia general de hacer más flexible el uso de los terrenos dotacionales y los estándares para su cuantificación⁸⁰². Aunque no

⁸⁰¹ Si bien con limitaciones en cuanto a la superficie y la previa clasificación de los terrenos: sólo podrán afectar a terrenos clasificados como suelo rústico cuando resulten necesarios para ubicar dotaciones públicas, con un máximo del 10% de la superficie total del ámbito, y en ningún caso cuando gocen de algún tipo de protección conforme a la legislación sectorial.

⁸⁰² Si bien en ciertos sectores como el educativo, la Comunidad mantiene la rigurosidad de las reservas dotacionales. El Decreto 104/2014, de 4 de julio, por el que se aprueba la norma técnica en materia de reservas dotacionales educativas, en desarrollo tanto de la legislación urbanística como de las competencias autonómicas en educación, requiere de forma rigurosa al planeamiento urbanístico municipal determinaciones que garanticen la correcta organización del desarrollo urbano y, con tal fin, recabar la creación, ampliación o mejora de reservas para dotaciones supramunicipales, como son los equipamientos docentes.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

desde el prisma del impulso de las 3R, regula también la exención de la cesión de dotaciones públicas en zonas consolidadas y actuaciones aisladas a las que el Plan General atribuya un incremento de aprovechamiento y su sustitución por superficie edificada de valor equivalente integrada en un complejo inmobiliario (en la zona de actuación, o fuera de ella si no fuera posible), o mediante compensación económica equivalente⁸⁰³.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja fue modificada por la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2014 para aportar una serie de reformas de carácter heterogéneo, pero puntualmente significativas. En el artículo 44, la regulación general de los derechos y deberes en suelo urbano acoge las especialidades para las actuaciones de dotación y urbanización previstas en la legislación estatal. En las actuaciones de dotación, la cesión de suelo para dotaciones podrá sustituirse en casos justificados por su valor en metálico, aportación que deberá destinarse a costear parte de la actuación o bien al PMS, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas. En las segundas, la cesión de aprovechamiento en las actuaciones de urbanización podrá sustituirse por su valor en metálico con idéntica finalidad⁸⁰⁴.

⁸⁰³ «Artículo 36. Red secundaria de dotaciones y estándares de calidad urbana.

5. En sectores de reforma interior, o unidades de ejecución en suelo urbano directamente ordenadas por el plan de ordenación pormenorizada que carezcan de las condiciones de viabilidad propias de un sector completo, o en las zonas consolidadas, a las que el plan general estructural atribuya un incremento de aprovechamiento, cuando sea imposible la cesión en terrenos en el propio ámbito de la actuación, las dotaciones públicas podrán materializarse mediante la cesión en superficie edificada de valor equivalente, que se integrará en complejos inmobiliarios definidos en la legislación estatal de suelo, o bien se compensarán económicamente».

«Artículo 76. Reglas generales de equidistribución para los ámbitos de actuaciones aisladas.

3. Para los suelos sujetos a actuaciones aisladas a los que el planeamiento atribuya un incremento de aprovechamiento respecto del plan anterior, el plan establecerá las reglas para fijar la cesión dotacional derivada del incremento de aprovechamiento, de modo que, como mínimo, se mantenga la proporción entre dotaciones públicas y edificabilidad en el área urbana homogénea y como máximo las establecidas en el artículo 36 de esta Ley.

4. Las cesiones dotacionales a que se refiere el apartado anterior se podrán realizar mediante transferencias de aprovechamiento. En el caso de imposibilidad física de materializar la cesión dotacional en terrenos del propio ámbito espacial de la actuación aislada, se podrá materializar mediante la cesión de superficie edificada de valor equivalente integrada en un complejo inmobiliario en la zona de actuación, o fuera de ella si no fuera posible, o mediante compensación económica equivalente sustitutoria. Las cantidades obtenidas de dicha compensación se integrarán en el patrimonio público de suelo con la finalidad de la obtención de los suelos dotacionales correspondientes».

⁸⁰⁴ «5. En las actuaciones de dotación del artículo 14.1.b) de la Ley del Suelo, la cesión de suelo

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de un lado, sigue la línea de sustituir en actuaciones de dotación en suelos urbanos consolidados la entrega material del suelo de aprovechamiento y suelo dotacional por otras fórmulas no consumidoras de suelo⁸⁰⁵; y de otro, acoge las actuaciones de 3R que se planificarán mediante el instrumento de planeamiento general o mediante un Plan Especial de Actuación Urbana. En este último caso, de acuerdo con el art. 61 bis 8, «con carácter excepcional, y siempre y cuando se justifique que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, la Administración competente para la aprobación del Plan Especial de Actuación Urbana podrá exonerar de nuevas entregas

para dotaciones relacionado con el reajuste de su proporción podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, o se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, por su valor en metálico con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación o de aportarlo al patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas.

6. En la actuaciones de urbanización del artículo 14.1.a) 2) de la Ley del Suelo, la cesión de aprovechamiento establecida en este artículo podrá sustituirse por su valor en metálico con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación o de aportarlo al patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas, y ello siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable».

⁸⁰⁵ «Artículo 98. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

2. Los propietarios de terrenos de suelo urbano consolidado sobre los que se prevean actuaciones de dotación tendrán los deberes señalados en el punto anterior, a los que se añaden los siguientes:

a) El deber de entregar obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del incremento del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación o de integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.

Con carácter excepcional, y a la vista de la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica, el porcentaje se podrá reducir hasta un mínimo de un 5 por 100, o incrementar de forma proporcionada y motivada hasta un máximo de un 15 por 100.

b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción que en su caso se generarán, pudiendo sustituirse, concurriendo imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario situado dentro del mismo, o en la forma que establezca el planeamiento.

Con independencia de lo establecido en el párrafo anterior, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen a las actuaciones que supongan aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir viviendas que no reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad por viviendas que sí reúnan los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de suelo tanto en concepto de incremento de aprovechamiento como para dotaciones públicas».

Por último, en el País Vasco, el ya comentado Decreto 123/2012, de 3 de julio, de Estándares Urbanísticos innova también el régimen de cesiones urbanísticas con una serie de medidas que favorecen que el tejido urbano sea compacto en los suelos urbanos no consolidados, en actuación integrada y/o en actuación dotacional por incremento de la edificabilidad, reconocedoras de la dificultad o incluso imposibilidad física de su cumplimiento en el seno mismo de muchas de las actuaciones:

-Enlazando con las previsiones sobre el complejo inmobiliario previstas en la legislación del suelo estatal, se halla la posibilidad de que la Administración municipal (obviamente, de forma justificada y motivada) opte en el suelo urbano no consolidado, en cuanto a las dotaciones públicas locales, entre la recepción de cinco metros cuadrados de suelo por cada veinticinco metros cuadrados de techo, o, la novedosa alternativa de cinco metros cuadrados de techo para cada veinticinco metros cuadrados de superficie de techo.

-El texto legal amplía las superficies dotacionales otrora dudosas para computar a los efectos del cumplimiento de los estándares mínimos, ya que establece que podrán ser computables para reserva de terrenos destinado a dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano no consolidado de actuaciones integradas y de dotación por incremento de edificabilidad previstos para zonas verdes y espacios libres - tales como parques, jardines, espacios peatonales y plazas (mínimo 15% de la superficie total del área o actuación de dotación, excluidos los sistemas generales)-, y para otras dotaciones públicas locales: «las superficies dotacionales públicas en que el planeamiento urbanístico establezca en su subsuelo usos de aparcamiento público, infraestructuras de servicio público como redes viarias y ferroviarias, y otras asimilables de dominio público. En tal caso, el citado aparcamiento así como las mencionadas infraestructuras mantendrán permanentemente su carácter demanial. Asimismo, justificadamente por el planeamiento, podrán computar como superficies de suelo debidas a los estándares de dotaciones locales, las cubiertas transitables de las edificaciones de titularidad pública siempre que las mismas puedan ser de uso y acceso públicos cumpliendo con ello la finalidad propia del estándar legal» (art. 6).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

-En previsión de supuestos de imposibilidad de cumplimiento total o parcial de los estándares de dotaciones y equipamientos de la red de sistemas locales en suelo urbano no consolidado, cuando la dimensión o grado de ocupación o características urbanísticas del área, de la actuación de dotación o de la unidad de ejecución no permita o dificulte gravemente el exacto cumplimiento de los estándares previstos en el ámbito que le corresponde, plantea fórmulas alternativas de traslado a otros ámbitos o su compensación económica como fondo del PMS indefinidamente vinculado a la adquisición de suelos dotacionales y/o a la de la renovación y mejora de las dotaciones existentes (art. 7).

-Como fórmula novedosa, se habilita la constitución de agrupaciones dotacionales y/o de equipamiento, que tendrán por objeto la recualificación o regeneración urbanística de los tejidos urbanos, así como el dimensionamiento óptimo de los citados espacios dotacionales y de equipamiento para el servicio de las unidades o actuaciones de dotación correspondientes, que deberán hallarse necesariamente en su proximidad (art.8)⁸⁰⁶. Se trata de la posibilidad de que el planeamiento urbanístico, en previsión de

⁸⁰⁶ «Artículo 8. Cumplimiento de los estándares dotacionales de sistemas generales y locales en suelo urbano con dimensiones adecuadas y al servicio de un área homogénea más amplia.

1.- Con independencia de lo previsto en el artículo anterior, la ordenación estructural y, en su caso la pormenorizada podrá prever, calificar y agrupar suelos y superficies construidas dotacionales o de equipamiento en áreas de suelo urbano consolidado o no consolidado, cuya obtención se realizará:

a) Por cesión gratuita de las unidades de ejecución y/o actuaciones de dotación a que los mismos se deban.

b) Subsidiariamente, por la Administración Municipal, proporcionalmente, con cargo a las unidades de ejecución o actuaciones de dotación previstas dentro de cada una de las citadas áreas.

2.- Las citadas agrupaciones dotacionales y/o de equipamiento, podrán deberse tanto a la red dotacional de sistemas generales como a la de sistemas locales, y tendrán por objeto la recualificación o regeneración urbanística de los tejidos urbanos, así como el dimensionamiento óptimo de los citados espacios dotacionales y de equipamiento para el servicio de las unidades o actuaciones de dotación correspondientes, que deberán hallarse necesariamente en su proximidad. A efectos de su obtención y contribución la ordenación estructural preverá la proporción de suelo dotacional que corresponde a cada una de las citadas unidades o actuaciones.

3.- Será el Patrimonio Municipal del Suelo el instrumento jurídico y financiero a disposición del ayuntamiento correspondiente, al objeto de la programación y adquisición, en su caso, de los suelos precisos, con arreglo a lo previsto en los apartados anteriores de este artículo.

4.- La obtención de estos suelos y/o superficies construidas dotacionales será previa o simultánea a la gestión de las unidades de ejecución y/o actuaciones de dotación que hayan de proceder a su cesión gratuita. No obstante, cuando su adquisición hubiera de llevarse a cabo por parte de la Administración Municipal con cargo a las citadas unidades o actuaciones de dotación, la mencionada adquisición deberá producirse en el plazo máximo de cinco años desde que se hubiere verificado el correspondiente ingreso económico en las arcas públicas lo que se verificará en el modo previsto en el artículo 5 de este Decreto.

5.- El ayuntamiento podrá vincular o calificar terrenos propios y/o superficies construidas de su titularidad, para tal finalidad en cuyo supuesto se entenderá cumplida su obligación de adquisición cuando las superficies resultaren iguales y se adecuaren a las previsiones del presente artículo y disposiciones concordantes del mismo. Si la extensión superficial de los terrenos y/o superficies construidas vinculadas al efecto fuere inferior a la que es objeto del traslado, la administración municipal seguirá obligada a la adquisición del resto en las condiciones y plazo establecidos en este artículo».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

situaciones de imposibilidad de cumplimiento, e incluso, en la evitación de la dispersión de pequeñas unidades de suelo y/o edificación califique espacios dotacionales de sistemas generales y/o locales con la agrupación o agregación de los mismos en equipamientos de óptimo dimensionamiento y mejor servicio al entorno urbano en el que se hallaren y por cuenta del cual se financiaren.

En el País Vasco, con posterioridad se ha aprobado la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, con una serie de preceptos relacionados con las dotaciones públicas destinados a favorecer las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbanas. El art. 43.5 establece que «en actuaciones en áreas de renovación o de regeneración urbana, áreas de reforma interior, áreas de reforma urbana o cualesquiera otras categorías derivadas de la legislación urbanística y que tengan por objeto la rehabilitación del patrimonio edificado o la mejora del entorno urbanizado» (art. 42.2), cuando se prevea un incremento de la edificabilidad ponderada, no serán exigibles nuevas dotaciones públicas en proporción al citado aumento de edificabilidad. Y en idéntico sentido, el art. 49.4 añade «si la intervención de rehabilitación produjera un aumento de la densidad o edificabilidad, este no comportaría nuevos deberes de entrega de suelo destinado a dotaciones y servicios ni rescate de plusvalías urbanísticas». Pero antes, el art. 49.3 establece que «se considerará que las actuaciones derivadas de las intervenciones de rehabilitación y dirigidas a la mejora de las condiciones de accesibilidad, centralización de instalaciones, sostenibilidad o habitabilidad no suponen un incremento de la edificabilidad ni la variación de los parámetros urbanísticos de las edificaciones y ordenación existentes». Es decir, desaparece la exigencia de nuevas dotaciones públicas por una doble vía; primero, al considerar que en estas intervenciones no se produce un aumento de edificabilidad, y luego, si computan como edificabilidad, al eximir en todo caso a los propietarios de deberes de cesiones proporcionales. Es la culminación de un proceso en el que paulatinamente deja de ser necesario el reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes y de la participación en las plusvalías, aunque se supone que, en atención a un interés público prevalente.

4. RECAPITULACIÓN: EL MICROURBANISMO DOTACIONAL

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Históricamente, la normativa urbanística se ha centrado en los nuevos desarrollos urbanísticos y, en relación con las dotaciones urbanísticas, en garantizar la cantidad y calidad mínima de las mismas, a través de una serie de exigencias al planificador municipal. En cambio ahora, la regulación y la ordenación, o si se prefiere la legislación y el planeamiento, tienen que volcarse sobre la ciudad consolidada y existente, sustituyendo su neutralidad por un tratamiento favorable a un tipo de actuaciones de menor impacto y envergadura de colmatación de espacios intersticiales o integrados en programas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en ambos casos caracterizados por generar muchas menos plusvalías o ninguna⁸⁰⁷.

En la actualidad, el aspecto nuclear de la sostenibilidad del modelo de ciudad compacta es la priorización de la recuperación y regeneración de los espacios urbanos a través de una serie de intervenciones de microurbanismo⁸⁰⁸. Esto es, el cambio de paradigma o de ciclo hacia la reforma interior no implica tanto un cambio en la concepción sostenible de la ciudad, como de la dinámica seguida hasta entonces. La propia L3R destaca la vinculación entre el desarrollo sostenible del medio urbano y las actuaciones de rehabilitación de edificios y de regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando estas actuaciones sean necesarias para asegurar la adecuada calidad de vida de los ciudadanos y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada –Lo cual se acogerá como objeto propio del TRLSR 2015⁸⁰⁹–.

⁸⁰⁷ En este sentido, ROGER FERNÁNDEZ, G., *Gestionar la ciudad consolidada*, op. cit, defiende que hay que volver a la ciudad consolidada como eje del urbanismo y hacer un urbanismo de minusvalía; y el nuevo marco jurídico español ofrece una “caja de herramientas” dotada de una solvencia y capacidad técnica suficiente para poder acometer la intervención en la ciudad consolidada, destacando a las actuaciones de dotación y a los complejos inmobiliarios.

⁸⁰⁸ La eficiencia en la ocupación del suelo determinada por el TRLSR 2015 supone a la par el aprovechamiento de espacios disponibles y la preferencia por la colmatación de los intersticios infrautilizados o sin uso alguno, con preferencia a la ocupación de nuevas áreas sin urbanizar y otras fórmulas expansivas.

⁸⁰⁹ Art. 1. «Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

- a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.
- b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En el nivel de gestión urbanística de las parcelas dotacionales, el modo en que se hacen efectivos los repartos de aprovechamiento y las cesiones dotacionales pueden ser claves a la hora de configurar el modelo de ciudad que se desea. La actividad urbanística dirigida a la creación de nueva ciudad se ha caracterizado por un reparto de las plusvalías en el que se procuraba garantizar que la Administración local participaba holgadamente de los aprovechamientos lucrativos, inclusive en su condición de titular de suelos públicos preexistentes calificados como dotacional. Y respecto a los bienes de la Administración estatal, la regulación patrimonial prima claramente su transformación en aprovechamiento cuando vayan a dejar de tener un destino de uso público. Lo que parece importar es que la Administración no quede situada en peor condición que el resto de propietarios privados, y no tanto que como consecuencia de la ejecución urbanística las superficies dotacionales sean de peor condición.

En el contexto del macroubanismo, todos los agentes implicados salían beneficiados con el sistema de ejecución, y no había problema en garantizar un nivel dotacional sobrado –a veces con nuevas áreas urbanas con redes sobredimensionadas, infraestructuras innecesarias y equipamientos sin destino previsible-. A mayor carga de cesión y ejecución de la red dotacional imputada, le corresponde un mayor coeficiente de edificabilidad y aprovechamiento; a mayor plusvalía y rentabilidad económica, le corresponde un mayor deber de provisión de dotaciones y servicios -salvo en el suelo urbano consolidado donde no hay beneficio ni interés en actuar-.

En el cambio de escenario económico, el nivel de cargas sobre los propietarios y promotores circunscritas a las relativas al porcentaje de cesión de aprovechamiento lucrativo que debían efectuarse a favor de la Administración urbanística y a la compensación dotacional correspondiente al aumento de edificabilidad, impide en ocasiones las actuaciones de renovación de la edificación bien por su falta de rentabilidad económica bien por la imposibilidad física de cesiones en ámbitos reducidos de actuación. Por ello, la normativa plantea un aligeramiento evolutivo de las cargas materiales, en forma de flexibilización de la forma de hacer efectivos los deberes urbanísticos de cesión, con nuevas posibilidades de satisfacción para la óptima gestión de la ciudad consolidada.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En relación con la cesión del porcentaje de aprovechamiento correspondiente a su participación en las plusvalías, con destino a patrimonio público de suelo, la legislación urbanística determina los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber (en dinero, en aprovechamientos urbanísticos situados en otros lugares o mediante permuta con otros terrenos de igual o semejante valor), incorporando casos excepcionales de exención total de este deber por interés público. En las denominadas actuaciones de dotación este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación y no hay problema en admitir su sustitución por su equivalente en metálico⁸¹⁰.

En cuanto se refiere a la cesión de suelos con destino dotacional, en ámbitos de actuaciones de dotación, tras la L3R, cuando la cesión de suelo dotacional no pueda materializarse en el ámbito correspondiente por razón de imposibilidad física, este deber legal se sustituye por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario situado dentro del mismo, o por otras formas de cumplimiento del deber previstas en la legislación urbanística. Esta última expresión permite la sustitución del deber de entrega del terreno por su equivalente en dinero, por permuta con otros terrenos de igual o semejante valor, e incluso por aprovechamientos urbanísticos⁸¹¹.

⁸¹⁰ ROGER FERNÁNDEZ, G., *Gestionar la ciudad consolidada*, op.cit., pág. 60, señala que en cuanto a las modalidades para la satisfacción del deber de entrega de suelo urbanizado para materializar el porcentaje de aprovechamiento que le corresponde a la Administración en virtud del principio de participación pública en las plusvalías, cabe las siguientes:

1ª Mediante entrega del suelo de una parcela urbanizada calificada para la construcción de vivienda de protección pública (VPP).

2ª Mediante compensación económica, en el caso de que se encontrara agotada la reserva de suelo destinada a VPP.

3ª Cuando no sea posible la materialización física de la cesión de suelo para VPP en la propia parcela constitutiva de la AAs+i, mediante entrega de superficie edificada con destino a VPP y de valor equivalente al aprovechamiento correspondiente, constituyéndose un complejo inmobiliario entre el suelo público para VPP y la edificabilidad correspondiente a un eventual uso privativo”.

⁸¹¹ ROGER FERNÁNDEZ, Ibid., pág. 60, señala que el levantamiento de la carga correspondiente a la cesión de suelo dotacional proporcional al incremento de aprovechamiento atribuido podrá realizarse aplicando una de estas tres modalidades:

1ª Mediante la reparcelación voluntaria y discontinúa (conocida como las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico).

2ª Mediante compensación económica a entregar a la Administración por valor equivalente al de tasación correspondiente a los suelos dotacionales y que ingresará en los PMS con destino a la obtención de los suelos dotacionales a los que sustituye.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En suma, tradicionalmente, la cesión de parte del aprovechamiento urbanístico otorgado por el Plan se ha materializado en la cesión de suelo edificable que se incorpora al PMS y la cesión de la parcela dotacional ha sido íntegra, pero eso se corresponde con un modelo basado en el crecimiento de la ciudad. En el contexto de un desarrollo urbano sostenible donde se debe maximizar el uso y el aprovechamiento de la ciudad construida, se admite la posibilidad de que las cesiones obligatorias de terrenos se satisfagan de otras formas. Por de pronto no deberían ser aceptables excepciones absolutas de cesión por la imposibilidad física de entrega o evitar el consumo de suelo en la ciudad consolidada, ya que siempre se puede sustituir la compensación dotacional por su equivalente en metálico.

Los deberes urbanísticos están basados en el principio de equilibrio entre usos lucrativos y usos dotacionales, y en la ciudad compacta si bien se mantiene este principio, la normativa estatal y autonómica lo conjuga con diversas fórmulas de entrega en determinadas actuaciones urbanísticas. Sobre la base de sus competencias propias en esta materia, las diversas legislaciones autonómicas vigentes se están reformando en esta línea, y normalmente en situaciones excepcionales, todas prevén una acomodación o relajación de los estándares normales de reservas dotacionales y de los deberes de cesión dotacional, aunque en ningún caso deberían llegar a su supresión, sobre todo en lo que afecta a los suelos dotacionales públicos.

Por razones medioambientales y ahora también por razones económicas, la actividad urbanística tiene que girar en torno a las actuaciones de dotación y a las actuaciones de 3 R. La categorización de las actuaciones de dotación garantiza que en lo que podrían ser suelos urbanos consolidados existan también deberes urbanísticos de cesión y por ende no se produzcan desequilibrios dotacionales; a la par que la

3ª Cuando no sea posible la materialización física de la cesión de suelo dotacional en la propia parcela constitutiva de la AAs + i, mediante entrega de superficie edificada con destino dotacional y de valor equivalente al suelo dotacional correspondiente, constituyéndose un complejo inmobiliario entre el suelo dotacional de dominio público y la edificabilidad correspondiente a un eventual uso privativo. Pone el siguiente ejemplo: En un centro escolar (uso dotacional de equipamiento público) se quiere ubicar dos plantas destinadas a uso privativo de vivienda protegida y en el subsuelo 40 plazas de aparcamiento de dominio privativo adscritas a las viviendas protegidas de uso privativo. Para compensar la carga dotacional podrá preverse un equipamiento público bien en la planta coexistiendo con la VP o bien en una planta superior”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

legislación flexibiliza las formas de cesión a favor de un menor consumo de suelo. Mientras que la complejidad que la intervención de 3R ha de enfrentar exige la máxima flexibilidad en el proceso de gestión. De este modo, en las actuaciones de 3R la exención de las cesiones de dotaciones urbanísticas de titularidad pública es mayor para hacerlos más atractivos y rentables para los propietarios incluidos en el ámbito de las actuaciones de regeneración urbana.

En definitiva, el desarrollo sostenible demanda la suficiencia y proporcionalidad mínima de parcelas dotacionales como garantía de calidad de vida urbana, pero, al mismo tiempo, la sostenibilidad mira a la reconstrucción urbana de pequeña escala donde los nuevos aprovechamientos que la hacen posible no son tan lucrativos, y donde los elementos dotacionales físicos resultantes se reducen a la mínima expresión o se materializan en otras formas líquidas o materiales. En esta era de microubanismo dotacional, en el sentido de que para evitar consumo de territorio se evita la necesidad de ceder más suelos dotacionales, la Administración tendrá que optimizar al máximo las parcelas dotacionales de su titularidad, a través de una gestión patrimonial eficaz y eficiente.

Por todo ello, al margen de las operaciones urbanísticas más comunes, procede estudiar en los siguientes capítulos los diversos mecanismos y posibilidades jurídicas que el ordenamiento jurídico ofrece para que las parcelas dotacionales públicas puedan contribuir a la configuración del modelo de ciudad compacta; de un lado, conjugando su aprovechamiento vertical y provisional, y de otro, su régimen patrimonial en tanto bienes públicos.

CAPÍTULO 4. LA DIMENSIÓN VERTICAL Y LA DIMENSIÓN TEMPORAL DE LOS USOS DEL SUELO DOTACIONALES

Dentro del análisis de la regulación, ordenación, ocupación y transformación de los usos del suelo más adecuada en pro de una ciudad compacta, hay que referirse a dos tendencias o corrientes que permiten realizar políticas urbanísticas activas y flexibles con las parcelas urbanísticas dotacionales. De un lado, se trata de beneficiarse al máximo de la dimensión vertical de la ciudad, y, de otro lado, de jugar con la variable temporal o provisional de la ciudad. La primera de las tendencias viene de la mano del Derecho, y la segunda de ellas surge de la vía de hecho.

Respecto a la dimensión vertical, continuando con la primacía del planeamiento urbanístico, se pretende que el Plan tenga una concepción vertical y tridimensional de la ciudad y diseñe el urbanismo disponiendo de la superficie, el vuelo y el subsuelo, todo ello bajo el paraguas jurídico de la normativa urbanística más actual. Al fin y al cabo, la planificación urbanística en clave de sostenibilidad medioambiental está más reñida con la ocupación horizontal del suelo que con la densidad edificatoria en altura. En este sentido, cabe destacar la Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, que ha eliminado la limitación de alturas contenida hasta ahora en el art. 39.8 de la Ley 9/2001, el cual establecía que «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de la demás limitaciones que sean aplicables». Precisamente, el Preámbulo de la nueva ley justifica la derogación del mencionado precepto, introducido en su día por el art. 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, con el argumento de que tal modificación restrictiva ha generado un caos urbanístico, favoreciendo ciudades expansivas, por todo el territorio de la Comunidad, limitando las capacidades pormenorizadas de los posteriores planeamientos de desarrollo. «Esta limitación de alturas ha esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización “obligatoria”

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad». Así pues, el crecimiento vertical urbano es acorde con el modelo de ciudad compacta, y la ciudad puede crecer hacia arriba y hacia abajo.

Por lo que se refiere a la dimensión temporal de la ciudad compacta, dentro de los nuevos discursos urbanísticos, hay que identificar aquella corriente que adopta una visión temporal menos planificadora y más cortoplacista apoyada en procesos informales de intervención urbana que escapan a los canales convencionales de la planificación urbana institucional. Considerando que el planeamiento con frecuencia descuida el presente, se aboga por una intervención de pequeña escala y a corto plazo, con un sector público más activo, eficiente y directo en su actuación que aprovecha provisionalmente o transitoriamente al máximo los vacíos urbanos y las parcelas vacantes dando primacía al valor de uso.

1. LA DIMENSIÓN VERTICAL DE LA CIUDAD COMPACTA

Hasta ahora el objeto de este estudio se ha concentrado en la dimensión horizontal de la ciudad que trasladan los planos. Sin embargo, a la par, hay que tomar en consideración que la ciudad también tiene una dimensión o proyección vertical formada por la superficie o rasante, vuelo y subsuelo. La superficie o rasante es la lámina superficial; el vuelo es el volumen de espacio aéreo vinculado a la superficie; y el subsuelo es el volumen sólido bajo la superficie que forma parte de la finca o ciudad y que da soporte físico a la misma⁸¹².

⁸¹² MORENO GARCÍA, J., *Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, IVAP, Oñate, 2015, pág. 48. El autor en su tesis doctoral categoriza y analiza jurídicamente tres tipos de subsuelo: El subsuelo próximo y subsuelo-urbano, en cuanto parte soterrada de una finca o ciudad (tipología que más interesa para este estudio); el subsuelo ocupado, conjunto de espacios jurídicos enclavados en el subsuelo con identidad jurídica propia y sometidos a un régimen legal según el uso al que estén destinados o vinculados (las minas y yacimientos mineros, los acuíferos y aguas subterráneas, los túneles viarios y ferroviarios, las canalizaciones de instalaciones lineales subterráneas, los bienes inmuebles abandonados, los bienes arqueológicos y los vertederos); y el subsuelo libre, como el espacio o masa rocosa que forma parte del territorio de un Estado que no es objeto de aprovechamiento ni se le ha atribuido uso alguno y que puede ser transformado en alguna de las tipologías anteriores.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El planificador urbanístico debe visualizar la ciudad como un bloque tridimensional y ordenar los usos y funciones de la lámina superficial, subsuelo y vuelos urbanos, contemplando distintos niveles horizontales superpuestos en la extensión vertical. Así pues, es posible configurar el derecho de propiedad como un derecho volumétrico, de manera tal que pueden coexistir parcelas tanto con usos distintos como con propietarios distintos -Incluso la coexistencia de titularidades públicas y privadas-⁸¹³. Partiendo de la conveniencia de que el Ayuntamiento conserve la propiedad pública de la superficie a cota cero del suelo urbano, se puede adelantar la existencia de diferentes alternativas jurídicas para hacer factible la atribución de usos y aprovechamientos diferenciados e independientes del suelo, subsuelo o vuelo como objetos de derecho diferentes, con el consiguiente surgimiento de titularidades y de regímenes jurídicos diferenciados. Así, por ejemplo, la Administración municipal puede otorgar una concesión administrativa para la explotación exclusiva y excluyente del volumen del subsuelo o vuelo demanial; o bien puede optar por la segregación o estratificación vertical de parcelas, de forma que la propiedad del volumen del subsuelo o vuelo pase a manos de otro operador privado mediante la aplicación de alguna de estas figuras: el derecho de superficie, el derecho civil de sobreedificación y subedificación, o la disociación jurídica y constitución de un complejo inmobiliario.

Sin lugar a dudas, la ordenación por niveles de la ciudad se antoja imprescindible para conseguir una urbe compacta, y la normativa y los planes generales de ordenación urbana permiten la calificación urbanística de usos diferenciados a distintas cotas. En este capítulo, se pretende analizar la dimensión vertical de las parcelas dotacionales públicas en el suelo urbano, y las diferentes herramientas jurídicas que permiten constituir volúmenes separados en proyección vertical y multiplicar así los usos y funciones del mismo plano horizontal a cota cero, focalizando casi toda la atención en el uso del subsuelo urbano.

⁸¹³ La STSJ de Castilla y León Valladolid (Sala segunda de lo Contencioso-Administrativo) núm. 417/2014, de 27 febrero de 2014 (JUR 2014\64308) declara: “*Por lo tanto, desde el punto de vista del derecho de propiedad y desde el punto de vista registral no hay inconveniente en concebir la propiedad sobre un terreno por planos y atribuir a cada uno de ellos un uso distinto y también una titularidad distinta pudiendo, por lo tanto, coincidir sobre el suelo y el subsuelo que está debajo de él titularidades públicas y privadas*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

1.1. El urbanismo de los tres niveles

La concepción de una ciudad tridimensional y de un urbanismo vertical, al margen de que esté prevista legalmente en la normativa estatal del suelo y en la normativa urbanística autonómica, se corresponde plenamente con los postulados de la ciudad compacta⁸¹⁴, y, por ello, se promueve la variada implantación de usos en el subsuelo y vuelo en las guías y estrategias públicas elaboradas para el mejor aprovechamiento y sostenibilidad de las ciudades: como en la *Estrategia Española de Medio Ambiente de 15 de junio de 2006*⁸¹⁵, la *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011*⁸¹⁶ y el *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información de 2012*⁸¹⁷.

Este último *Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información de 2012* desarrolla el modelo presentado por la *Estrategia Española de Medio Ambiente*, y dando continuidad al *Libro Verde de Medio Ambiente Urbano* elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente (marzo de 2007), denomina al nuevo urbanismo como *“urbanismo de los tres niveles”* (superficie, altura y subsuelo). Este término es definido como el urbanismo que *“proyecta no uno sino tres planos con el mismo detalle y a la misma escala que los urbanistas actuales proyectan el plano*

⁸¹⁴ Recuérdese que en consonancia con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, el art. 3.3 TRLSR 2015 proclama que «los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional».

⁸¹⁵ Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/ESTRATEGIA_MAU_15_JUNIO_2006_tcm7-177733.pdf [Última consulta: junio 2016].

⁸¹⁶ Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/EESUL-290311-web_tcm7-177531.pdf [Última consulta: junio 2016]. La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011 prevé entre sus directrices y medidas relacionadas con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos la necesidad de desarrollar las bases para un nuevo modelo de planeamiento urbanístico en el que se consiga *“Superar el concepto de ordenación bidimensional del espacio urbano propio de la zonificación e incorporar los tres niveles (suelo, vuelo y subsuelo) en los que tiene que desarrollarse la ciudad, tanto desde el punto de vista físico —usos y volúmenes— como jurídico (propiedad única o desagregada, pública y privada), en un único documento que vaya más allá del tradicional “plano de ordenación/zonificación del suelo”*.

⁸¹⁷ Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/libro_verde_final_15.01.2013_tcm7-247905.pdf [Última consulta: junio 2016].

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanístico en superficie”⁸¹⁸. Es decir, aparte del plano en superficie, se proyecta a escala urbanística un plano en altura y otro en el subsuelo, lo que permite que el conjunto de variables que afectan a los retos y problemas actuales del urbanismo puedan ser plasmadas en mayor medida. “*Estos tres planos proyectados en horizontal dan lugar al urbanismo en altura, al urbanismo en superficie, y al urbanismo subterráneo; y al ser religados en vertical, deben proporcionar el armazón o la carcasa del modelo urbano. El desarrollo de los mismos proporcionará, como lo hizo el urbanismo ortodoxo, un conjunto de instrumentos de carácter legal y económico, acomodados a un nuevo status quo y a la resolución de los nuevos retos*”⁸¹⁹.

El urbanismo de tres niveles se refiere a un tipo de ordenación urbana en la cual se organizan de manera integral el espacio edificado, las infraestructuras de abastecimiento y el espacio público, con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento tanto de los recursos como de los espacios. Esto se traduce, en la práctica, en una serie de soluciones que potencian las posibilidades de cada nivel para conseguir una mayor autosuficiencia, funcionalidad y habitabilidad del medio urbano⁸²⁰. Este urbanismo dibujado en tres planos obliga a buscar la coherencia de la lógica vertical y horizontal, a la vez que la aplicación de las mismas resuelve de manera sistémica las funciones y las disfunciones urbanas. Cada nivel se diseña en su totalidad, haciendo uso de su propia lógica y se interconecta con la lógica del resto de niveles. Esta interconexión viene de la mano de la edificación (que contempla los tres niveles),

⁸¹⁸ Acogiendo literalmente las palabras de RUEDA PALENZUELA, S. (Director de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona) en *Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible*, Conferencia Escuela Superior de Arquitectura de Sevilla (marzo 2006).

⁸¹⁹ RUEDA PALENZUELA, S., «Un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual» en *Neutra: revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental*, nº 15, 2007, págs. 30-37.

⁸²⁰ De acuerdo con el portal Ecourbano, fruto de la colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Red de Redes de desarrollo local sostenible (<http://www.ecourbano.es/index.asp>), mientras que la habitabilidad es el elemento clave en el nivel de superficie, la función específica del nivel de altura está relacionada con el incremento de la autosuficiencia de la ciudad. Esto se debe a que este nuevo urbanismo busca aprovechar al máximo posible el potencial de recursos (radiación solar, pluviometría, viento) disponibles en el sitio. En el nivel del subsuelo, la función principal es la funcionalidad, ya que las características propias del subsuelo (aislamiento, no fricción con otras actividades y elementos) permiten alojar ciertos tipos de infraestructuras de manera que su funcionamiento sea más eficiente.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

la movilidad, los servicios, la biodiversidad y los ciclos de los materiales, el agua y la energía⁸²¹.

En última instancia, el urbanismo de los tres niveles se constituye como uno de los instrumentos principales del «Urbanismo Ecológico» para ordenar el territorio⁸²². Según el citado Libro Verde de 2012 *“el modelo urbano que mejor atiende a los restrictores principales del urbanismo ecológico, es el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente en el uso de los recursos y cohesionada socialmente”*. A la par que *“el urbanismo ecológico se acomoda al modelo de ciudad mediterránea, compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente puesto que condiciona y hace factible la proximidad entre usos y funciones a la vez que potencia intencionadamente la mixticidad de éstos, multiplicando la complejidad organizativa”*.

Sin embargo, no es esta perspectiva ecológica de la proyección vertical la que más interesa a este trabajo de investigación⁸²³, sino su aportación a la construcción de un

⁸²¹ De acuerdo con el blog. construmatica.com/el-urbanismo-de-los-tres-niveles: *“El urbanismo subterráneo se vincula a la movilidad, la gestión del agua y la energía, la logística y los servicios. Por eso pretende ir más allá de sus usos habituales (aparcamiento y transporte público) e incluye espacios para la recogida de residuos, la acumulación de energía térmica, la separación de aguas residuales y pluviales, la carga, descarga y almacenamiento de mercancías o actividades comerciales y lúdicas compatibles con las condiciones del subsuelo.*

El urbanismo en altura se relaciona con la biodiversidad, el agua y la energía. Por eso incorpora captadores de energía solar, colectores de aguas pluviales, cubiertas verdes y arbolado. Además potencia el uso ciudadano de los tejados (huertos, compostaje, comercios, espacios comunitarios...) de acuerdo con su régimen de propiedad, generalmente privado.

El urbanismo en superficie finalmente queda liberado de algunas funciones y debe considerarse como el espacio central de la vida pública relacionado con los usos, la funcionalidad y el espacio público. Los puntos clave para su correcto funcionamiento son la accesibilidad universal a pie y en bicicleta, unos niveles adecuados de confort térmico, acústico y lumínico y un paisaje urbano de calidad.”

⁸²² RUEDA PALENZUELA en diversos artículos postula que el Urbanismo Ecológico posee dos instrumentos principales para ordenar el territorio: el urbanismo en tres niveles y la supermanzana, y llega al punto de identificar el urbanismo en tres niveles con el urbanismo ecológico. Vid. RUEDA PALENZUELA, S., en la revista digital urban-e del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de E.T.S. de Arquitectura de Madrid (http://urban-e.aq.upm.es/pdf/El_Urbanismo_Ecologico.pdf); y *El Urbanismo ecológico: Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres*, diversos autores, Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, Barcelona, 2012, donde este autor analiza uno de los proyectos que contempla los tres niveles del urbanismo: el futuro ecobarrio de Figueres, de 20 hectáreas y una capacidad para 2.000 viviendas.

⁸²³ El urbanismo de los tres niveles realiza indudables aportaciones ecológicas en diversos ámbitos: En el ámbito de la biodiversidad y la preservación de valores geográficos y naturales (el urbanismo ecológico en altura permite la creación de una capa de biodiversidad en forma de capa verde en altura fundamentalmente arbórea que se añade a la capa en superficie); en el ámbito del metabolismo urbano (se integran los flujos metabólicos minimizando su consumo y su impacto tanto en la edificación como en el espacio público y potenciando la autosuficiencia del agua -capacidad de captación,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

modelo de ciudad compacta en la ciudad consolidada o existente, y la posibilidad de multiplicar los usos y funciones en suelo, vuelo y subsuelo⁸²⁴, aunque sean privados y lucrativos.

1.2. El incremento de los usos del subsuelo urbano

La evolución de los variados usos del subsuelo urbano resulta ilustrativa de su creciente aprovechamiento y optimización gracias a los progresos de la tecnología, que permiten atenuar parte de los problemas concentrados en la abarrotada y congestionada superficie urbana⁸²⁵. Evidentemente, las posibilidades de uso del subsuelo se van ampliando a la par que avanza el estado de la tecnología⁸²⁶, pero que habrán de tener un

almacenamiento y reutilización del agua de lluvia, o del acuífero subterráneo- y energética -captación de energías renovables: solar, eólica, geotérmica, etc., almacenamiento (en el subsuelo, por ejemplo, con depósitos estacionales y dispositivos e instalaciones que actúan como sistemas pasivos para el ahorro y la eficiencia energética-); en el ámbito de los servicios y la logística urbana (Se ordenan los servicios de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones en galerías); en el ámbito de la movilidad y la funcionalidad (se establecen redes propias para cada medio de transporte, fomentando las redes de transporte masivo público); en el ámbito de la complejidad urbana y la sociedad del conocimiento.

⁸²⁴ Términos jurídicos que deben prevalecer sobre los términos de urbanismo en superficie, urbanismo subterráneo y urbanismo en altura, manteniendo así la apuesta de relegar al urbanismo a un plano secundario respecto al más amplio de “usos del suelo”.

⁸²⁵ ALEGRE ÁVILA, J.M., *Subsuelo: hecho y derecho. Planteamiento tradicional, estudio jurisprudencial y reconstrucción técnica del régimen jurídico del subsuelo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

ARCOS FERNANDEZ, M^a.L., «El subsuelo urbanístico» en *Revista de obras públicas, transportes y ordenación territorial* nº 6 (II/2008), págs. 5-69, apunta unos ejemplos de uso que se pueden implantar en el subsuelo: “Así, podemos relacionar sin ánimo de exhaustividad y sin cuestionar la posible calidad urbana de algunos de estos usos, los siguientes: Militar (refugios antiaéreos, hangares para submarinos, aviones, barcos...), religioso (Iglesias, capillas, criptas, cementerios...), transportes e infraestructuras (Metro, ferrocarriles, túneles, aparcamientos, redes y galerías de servicios básicos de suministros, saneamientos...), agrícola (cultivos de setas y otros tubérculos...), industrial (depósitos de gases, petróleo, laboratorios, centrales hidroeléctricas...), almacenamientos y depósitos de seguridad, Residencial (cuevas tradicionales, viviendas en sótanos y semisótanos), Terciarios (Centros Cívicos y comerciales, oficinas, dotaciones hoteleras) y Recreativos (cuevas turísticas, pistas de patinaje, teatros...)”.

⁸²⁶ Entre los casos extremos en los que la tecnología ha hecho posible la utilización del subsuelo, se puede citar el Eurotunnel o túnel de comunicaciones del Canal de La Mancha. El túnel del Canal de La Mancha es una línea ferroviaria transfronteriza y de alta velocidad que conecta Francia y Reino Unido. El trazado se compone en su mayor parte de un doble túnel ferroviario de vía única y ancho internacional, complementado además por un tercer tubo intermedio destinado a evacuación y servicio situado entre los dos tubos principales. Desde su apertura, en 1994, su explotación corre a cargo de la sociedad privada concesionaria de capital privado Eurotunnel, que tiene la doble consideración de gestor de la infraestructura de acuerdo con la Directiva Europea 91/440/CEE de 29 de julio de 1991, y de operador ferroviario de sus propios trenes. La propiedad permanece pública y se dispone la concesión del servicio. Dicho de otro modo, se privatiza el servicio, no el demanio marítimo bajo el que transcurre.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

acomodo en el planeamiento territorial y urbanístico y deberán articularse por medio de las formas legalmente previstas.

Tradicionalmente, y dejando aparte usos residuales del subsuelo como contenedor de residuos –cementerio para enterrar a los muertos o como basurero para enterrar los escombros-, el subsuelo ha sido utilizado al servicio de la ciudad para situar en ellos las redes de servicios e infraestructuras básicas de la ciudad: el abastecimiento urbano de agua potable, el saneamiento urbano, las canalizaciones de electricidad y de gas.... a las cuales se han ido incorporando desde épocas recientes las redes de telefonía, redes de electrificación, sistemas de alumbrado urbano, las redes de fibra óptica, etc. En una primera fase, en lugar de llenar el espacio aéreo de cableados y redes exteriores, por evidentes razones de impacto estético negativo y seguridad, paulatinamente se tiende a reconducir estas instalaciones al espacio subterráneo. En una segunda fase, se intentará racionalizar el uso del espacio subterráneo y evitar la proliferación de sistemas y redes de conducción individuales⁸²⁷. Así, se empieza a hablar de las Galerías de Servicios Públicos (GPS) como galerías construidas en el subsuelo urbano destinadas a albergar conjuntamente las canalizaciones de los servicios públicos, como agua, gas, electricidad o telecomunicaciones. De este modo, las galerías de servicios subterráneas facilitan el mantenimiento de las infraestructuras, reducen la invasión del espacio público por estas instalaciones y evitan la confusión y el caos que genera la apertura de multitud de zanjas en diversos puntos de las ciudades para implantar cada una de las redes que se ubican en el subsuelo. Por su parte, en el ámbito de las comunicaciones, la necesidad de evitar la congestión de las vías urbanas y articular el tráfico de forma ágil y ordenada sacándolo de la superficie impulsó la construcción de conexiones viarias soterradas: túneles de metros urbanos, ferrocarriles, o carreteras, con sus respectivas estaciones ferroviarias y de autobuses.

⁸²⁷ Esta problemática no es nueva, y ya fue detectada por CERDÁ. En su libro *Teoría General de la Urbanización, y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma del Ensanche de Barcelona. Tomo I*, Imprenta Española, Madrid, 1867. Reeditado por el Instituto de Estudios Fiscales 1968-1971. págs. 313-314, indicaba: "*De esta ligera reseña se desprende fácilmente cuán y de qué mala manera se ha de hacer, y cuán expuesto a peligros, graves a veces, ha de estar un servicio emprendido y realizado en diversas épocas, bajo distintos planes y direcciones diferentes, sin combinación alguna con otras obras subterráneas más ó menos análogas, y que por consiguiente se entrelazan y amalgaman con él en la más confusa mescolanza, en el más inextricable laberinto*".

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Pero, sin duda, el uso más ilustrativo del subsuelo urbano de las ciudades se corresponde con el de los aparcamientos subterráneos. La promoción y construcción de aparcamientos subterráneos bajo el espacio público, preferentemente bajo viales y zonas verdes, así como debajo de nuevas edificaciones complementando el uso residencial, es un fenómeno consolidado y asimilado, tanto desde el punto de vista urbanístico y jurídico, como económico y social⁸²⁸, con efectos medioambientales beneficiosos relacionados precisamente con las dotaciones urbanísticas⁸²⁹. De hecho, la legislación urbanística permite que el cumplimiento de los estándares de dotación de aparcamientos impuesto sobre las actuaciones urbanísticas pueda ser cumplimentado mediante su ejecución en el subsuelo de los espacios de cesión obligatoria destinados a zonas verdes, espacios libres y viales locales⁸³⁰.

⁸²⁸ Un estudio completo sobre los aparcamientos subterráneos se encuentra en ARNAU ESTELLER, A.J., *Los aparcamientos en el subsuelo municipal urbano*, Iustel, Madrid, 2007. El mismo autor, en el resumen del mismo libro «Aparcamientos subterráneos en el subsuelo municipal» en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo III, 2011, pág. 3705, dice: “*El subsuelo de nuestras ciudades está adquiriendo día a día mayor protagonismo por sus usos potenciales. Una de sus utilidades más características es albergar infraestructuras de aparcamientos que reportan una mejor movilidad de vehículos y de personas, implicando una mejora en la seguridad vial y en la eliminación de la intrusión visual de vehículos aparcados en las calles, disponiendo así de más espacio público superficial para el uso común general de los ciudadanos, dando de este modo mayor utilidad a la ciudad, aparte de dotar de mayor dinamismo económico al centro de las ciudades y de, en no pocas ocasiones, solucionar problemas de “caja” de las arcas municipales cuando la construcción de aparcamientos conlleva la enajenación del subsuelo*”.

⁸²⁹ SAMANO BUENO, P., «La construcción de aparcamientos privados en el subsuelo de los espacios libres y viales locales: viabilidad jurídica», en *RDUMA*, núm. 222, diciembre, 2005, págs. 63-95, sostiene que dicha fórmula genera varios efectos positivos sobre el desarrollo urbano de las ciudades, entre otros: “*a) Posibilita ampliar los espacios libres y zonas de recreo, además de las secciones de los viales, al eliminar de la superficie las plazas de aparcamiento. b) Embellece la escena urbana (paisaje urbano), consecuencia del apartado a), al «ocultar» los estacionamientos de vehículos y sustituirlos por zonas ajardinadas y de recreo. c) Facilita la creación de un mayor número de plazas de aparcamiento, supliendo una carencia endémica en las ciudades modernas. d) Mejora la calidad de vida de los ciudadanos, consecuencia del apartado c), reduciendo la contaminación acústica y atmosférica, así como la desesperación del conductor, además de redundar positivamente en la economía general y particular. e) Y, si la solución propuesta se complementa con una imputación de los costes de mantenimiento de los usos públicos en superficie al titular de los estacionamientos subterráneos, se logrará que las siempre precarias Haciendas Locales no tengan que asumir esos costes*”.

Igualmente, GIRONÉS CEBRIÁN, M^a.E., *Los aparcamientos municipales: Nuevo régimen jurídico*, Bayer Hnos., Barcelona, 2004, pág. 55, destaca que “*su establecimiento aporta indudables ventajas al desarrollo sostenible de la ciudad, en cuanto supone aprovechar el subsuelo para “esconder” los vehículos y mantener al mismo tiempo los usos de interés para la colectividad a nivel del suelo*”.

⁸³⁰ GIRONÉS CEBRIÁN, M^a.E., *Los aparcamientos municipales: Nuevo régimen jurídico*, op. cit., pág. 56, diferencia las siguientes técnicas jurídicas previstas para ello:
-En unos casos, como una de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana, regulándose explícitamente que podrán localizarse incluso en el subsuelo de sistemas viarios y de espacios libres con el condicionamiento que no menoscabe el uso de estos sistemas (art. 57 f) de la Ley de La Rioja de 1998).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por tanto, progresivamente se pasa a aprovechar el espacio subterráneo no sólo como contenedor de infraestructuras urbanas (infraestructuras básicas de servicios, de transporte de ferrocarril metropolitano...) sino también como contenedor de estructuras urbanas con usos de mayor intensidad, incluso atribuyéndole aprovechamientos privados, ya sea para almacenes, bodegas, galerías comerciales, instalaciones industriales, etc.⁸³¹, aunque no necesariamente se destine a fines lucrativos, sino que cabe que dé respuesta a necesidades temporales de refugio y protección ante los peligros del exterior. Piénsese en los ejemplos de ciudades históricas en gran parte subterráneas con la finalidad de dar cobijo a sus pobladores durante las guerras y asedios⁸³²; o en la red de túneles, búnkeres y estructuras dotacionales (incluso de alojamiento temporal) construidas frente al peligro nuclear o al de ataque aéreo⁸³³; u hoy día, las “segundas” ciudades subterráneas construidas ante las duras condiciones climáticas en forma de temperaturas extremas que hacen que en invierno o en verano la vida social y comercial tenga que desarrollarse bajo la superficie⁸³⁴.

Llevada al límite esta concepción, la evolución de las técnicas de la edificación puede permitir pensar en que también cabrá hacer ciudades subterráneas con sus plazas, viales y viviendas e incluso rascacielos “hacia abajo”, como consecuencia del

-En otros casos, como módulos mínimos de reserva de planeamiento en los planes parciales, estableciendo la necesidad que se ubiquen, al menos en un porcentaje, en espacio de uso público, comprendiendo la definición de uso público al subsuelo de las redes viarias y espacios libres, siempre que tampoco menoscabe su uso (art. 47.1 c) de la Ley de Aragón de 1999).

-En otros casos, entre las previsiones de los planes parciales, una previsión genérica explícita en el sentido que estos aparcamientos podrán localizarse incluso en el subsuelo de sistemas viarios, áreas peatonales y espacios libres, con el mismo condicionante de no menoscabar el uso de los mismos (art. 106 h) de la Ley de Murcia de 2001).

⁸³¹ De hecho, incluso antes de la irrupción de la normativa autonómica urbanística, el único texto que hacía referencia a la utilización del subsuelo, a fin de disponer la sujeción a previa licencia, era el art. 15.1 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, y en la misma aludía a «las instalaciones subterráneas dedicadas a aparcamientos, actividades industriales, mercantiles, profesionales, servicios públicos o cualquier otro uso a que se destine el subsuelo». Es decir, había un reconocimiento expreso del subsuelo como espacio susceptible de aprovechamiento para diferentes utilidades.

⁸³² Como las ciudades hititas subterráneas de Kaymaklı o Derinkuyu en Cappadocia (Turquía).

⁸³³ En Berlín durante la Guerra Fría ante el riesgo de un ataque nuclear norteamericano o en Pekín entre los años 1969 y 1970 ante el riesgo de ataques aéreos rusos.

⁸³⁴ Es el caso de las ciudades de Montreal o Toronto para huir del frío exterior o el caso de grandes centros comerciales subterráneos en Dubai, Tokyo o Sidney.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

agotamiento del suelo. No obstante, no parece que este modelo subterráneo con nuevos centros neurálgicos urbanos sea el más compatible con el desarrollo del medio ambiente urbano. El urbanismo subterráneo debe vincularse a cumplir el objetivo de funcionalidad y servir de contenedor de nuevas dotaciones urbanísticas, reservando la función de la habitabilidad al urbanismo de superficie⁸³⁵.

El hecho de recurrir de forma moderada al recurso ofrecido por el subsuelo, sin excesos constructivos, permite seguir configurando una ciudad sostenible y compacta. *“Los avances en la construcción y las mejores técnicas disponibles permiten transformar el subsuelo urbano y ofrecen unas enormes oportunidades para satisfacer necesidades de los ciudadanos bajo parámetros de calidad y sostenibilidad. Con ello, a su vez se permite la compactación de las ciudades y eliminar, o al menos reducir, la artificialización de terrenos naturales en la implantación de usos necesarios, así como acercar los usos a la ciudad ya hecha. Este es uno de los retos del urbanismo moderno en la configuración de lo que se ha denominado la ciudad verde o sostenible”*⁸³⁶.

No cabe duda de que en el modelo de ciudad compacta, la utilización del subsuelo para todos los usos potenciales que con arreglo a las nuevas tecnologías posibiliten la menor ocupación física del suelo estará presente en sus diseñadores. Cuanto mayor sea la escasez del suelo, más necesaria será la utilización del subsuelo y la adecuada planificación del mismo una cuestión de importancia capital, implementada desde los Libros Verdes y las Estrategias Urbanas, alentadas desde instancias europeas⁸³⁷. *“El urbanismo en todas sus fases debe integrar el subsuelo junto con la superficie y el vuelo como un todo que puede estratificarse para construir esa ciudad*

⁸³⁵ Una de las condiciones y ventajas aducidas sobre el aprovechamiento del subsuelo es que no puede destinarse a destino residencial, por lo que al no suponer un aumento de densidad de población no es necesario más dotaciones. Aunque a futuro pueden existir importantes proyectos de edificios de viviendas en el subsuelo como el “rascasuelo” proyectado en México D.F., con 300 metros de profundidad y 65 pisos destinados a distintos usos, entre los cuales se prevé el residencial para 100.000 personas.

⁸³⁶ MORENO GARCÍA, J., Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo, op. cit., pág. 126.

⁸³⁷ Precisamente la urbanización y el uso sostenible del subsuelo son el centro de atención de la Acción COST TU 1206 Sub_Urban (www.sub-urban.eu) –Una red europea para mejorar la comprensión y el uso del suelo debajo de las ciudades, del programa de Cooperación Europea en Ciencia y Tecnología (COST). Esta Acción propone investigar y mejorar la interpretación integral del subsuelo de las áreas urbanas europeas con el fin de mejorar su gestión e incorporarla a los documentos oficiales de planeamiento.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

*ordenada y compacta con las herramientas de las que ya dispone, sin necesidad de crear un régimen ex novo, y donde prevalezca el interés general sobre el particular*⁸³⁸.

Falta por estudiar, por consiguiente, cuáles son dichas herramientas.

1.3. La legislación urbanística del subsuelo y vuelo

Los preceptos legales deben dar respuesta afirmativa al posible aprovechamiento subterráneo y aéreo alentado por la imposibilidad física de encontrar más extensión al plano horizontal, lo que conduce a la conquista del espacio vital vertical hacia lo alto y hacia lo profundo. Antes de ser elevado al plano normativo, la doctrina y la jurisprudencia ya admitieron la posible superposición vertical del dominio público y privado, así como de su uso, de forma que el subsuelo y vuelo pudiese destinarse a finalidades diferentes a las del suelo. Los tribunales han declarado de forma reiterada la absoluta compatibilidad de los espacios libres en superficie con determinados usos en el subsuelo. De esta forma, bajo un suelo de dominio público donde hay un parque cabe un subsuelo que se privatiza y se destina a aparcamientos de dotación privada; o, a la inversa, bajo un suelo privado cabe un subsuelo de dominio público destinado a aparcamientos que se cede como dotación pública⁸³⁹.

El subsuelo ha carecido en el Derecho español de una regulación general y completa. Todas las referencias sobre el mismo aparecen dispersas entre la normativa de diversa índole y únicamente se refieren a determinados aspectos concretos, pero sin establecer un régimen jurídico completo e unívoco para todo el subsuelo. En general, se

⁸³⁸ MORENO GARCÍA, J., *Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, op. cit., pág. 160.

⁸³⁹ La jurisprudencia venía declarando la plena conformidad a Derecho de la ejecución de un aparcamiento subterráneo privativo en el subsuelo de una zona verde [SSTS de 22 de mayo de 1979 (RJ 1979\2879), de 29 de marzo de 1990 (RJ 1990\2266) o 20 de enero de 1998 (RJ 1998\244)], y rechaza expresamente que concurra el vicio de desviación de poder cuando, manteniendo el destino de parque público, se prevé la ejecución de un aparcamiento subterráneo [Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1991 (RJ 1991\320)]. La referida STS de 29 de marzo de 1990 sostiene: “*Se permite la construcción de aparcamientos subterráneos en los espacios libres y porque en todo caso la construcción del aparcamiento subterráneo no implica una alteración sustancial de la zonificación o uso urbanístico de la zona verde ya que la superficie del terreno puede perfectamente quedar convertida en césped y soporte de las especies vegetales consentidas por su espesor, debiéndose subrayar además que las posibles accidentales alteraciones sobre el uso urbanístico de la zona verde obedecerían, en su caso, exclusivamente a razones de interés general con la finalidad de cubrir una exigencia social y comunitaria urbana de grave trascendencia y necesidad como lo es el estacionamiento de vehículos automóviles en una gran urbe*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ha legislado de manera sectorial para proteger determinados recursos valiosos que se encuentran en el subsuelo al que se dota de un régimen especial. Una primera tanda de leyes especiales tendían a proteger el subsuelo especial por su interés natural (aguas subterráneas, gases), minero o arqueológico, y una segunda tanda por ser soporte de importantes redes de servicios. Además, para garantizar la protección, las leyes especiales utilizaban la técnica del dominio público, la cual excluye a los citados bienes del tráfico jurídico impidiendo su enajenación y lo que aporta al Estado facultades exorbitantes sobre esas capas del subsuelo, para, paulatinamente, hacer uso de otras técnicas por la vía de la planificación urbanística o incluso por la vía del Derecho civil común, entendiendo que, desde una perspectiva urbanística, la declaración de demanialidad no implica mayor protección⁸⁴⁰.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo en su art. 17 incorporaba por primera vez el tratamiento integral del suelo, vuelo y subsuelo, y utiliza técnicas urbanísticas para afrontar de forma genérica la organización de la extensión vertical del dominio⁸⁴¹: la extensión al subsuelo y vuelo de las facultades del propietario del suelo (art. 8.2), aclaraciones con vistas a la inscripción registral de fincas situadas en el subsuelo (art. 17), la imposibilidad de reversión (art. 29.3) y una breve referencia al derecho de superficie invertida (art. 35 y 36). En este sentido, el anterior art. 8.2 de la Ley de Suelo de 2007 y del Texto Refundido de 2008, y ahora art. 12.2 en el TRLSR 2015, dispone que las facultades del propietario sobre una finca o porción de suelo alcanzarán al vuelo y al subsuelo limitándolas «hasta donde determinen los instrumentos de ordenación

⁸⁴⁰ Entre estas leyes especiales procede citar: La Ley de Minas 22/1973 de 21 de julio, sobre los yacimientos de minería; la Ley de Aguas sobre los acuíferos subterráneos; la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres y la Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras sobre los túneles de vías férreas y carreteras; la Ley 16/1985, de 25 de abril, del Patrimonio Histórico Español sobre los bienes de valor arqueológico; la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de Hidrocarburos sobre los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos de gas; la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico sobre las canalizaciones de electricidad; la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones sobre las redes de telecomunicaciones.

⁸⁴¹ Los comentaristas de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo coinciden en que el subsuelo adquiere carta de naturaleza en la legislación estatal con ocasión de la promulgación de esta la Ley: PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid 2007, págs. 226 y ss. y 384 y ss.; GONZALEZ PEREZ, J. (Dir.) *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2007, págs. 793 y ss.; ENERIZ OLAECHEA, F.J. y BELTRAN AGUIRRE, J.L. (dirs.), *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, págs. 312 y ss. –a cargo de OTAZU AMATRIAIN- y págs. 530 y ss. –a cargo de RAZQUIN LIZARRAGA-.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanística de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requieran la protección del dominio público»⁸⁴², poniendo así de manifiesto que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto. Esta posibilidad de que a través de los instrumentos de ordenación urbana se otorgase una calificación urbanística a distintas cotas ya se recogía en el art. 25.1 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, sobre las normas particulares de la zona de dominio público ferroviario y los túneles ferroviarios: «Siempre que se asegure la conservación y el mantenimiento de la obra, el planeamiento urbanístico podrá diferenciar la calificación urbanística del suelo y el subsuelo, otorgando, en su caso, a los terrenos que se encuentren en la superficie calificaciones que los hagan susceptibles de aprovechamiento urbanístico».

Asimismo, la normativa autonómica urbanística más reciente viene refiriéndose expresamente al subsuelo y vuelo como objeto de su regulación en relación a aspectos puntuales de su régimen, aunque con diferentes acepciones según la Comunidad Autónoma de que se trate en cada caso⁸⁴³, y algunas de forma más completa que otras⁸⁴⁴.

⁸⁴² Antes de la aprobación de la ley, CUESTA REVILLA adelantó las principales notas de la ordenación urbanística del subsuelo urbano. CUESTA REVILLA, J., *El subsuelo urbano: una aproximación a su naturaleza jurídica y a su régimen urbanístico*, Cemci, Jaén, 2000 (probablemente el más completo estudio sobre el subsuelo urbano entre los administrativistas) parte de la “*innegable aplicación de la legislación urbanística al subsuelo*”. El legislador se ha centrado en el diseño y ordenación de la ciudad sobre rasante, pero es incuestionable la consideración del subsuelo como “mercancía inmobiliaria”: “*El margen de discrecionalidad del planificador es lo bastante amplio como para poder configurar una ciudad sobre y bajo rasante*”. De ahí la llamada al legislador para que entre las determinaciones del Plan General se incluyan “la asignación de usos detallados del vuelo y del subsuelo”, la “ordenación y racionalización del uso del subsuelo público”, así como la apelación a la técnica de los “estándares urbanísticos” con el fin de prever las oportunas reservas en el subsuelo para equipamientos e infraestructuras. Todo ello sin perjuicio del eventual desarrollo mediante Planes Especiales en aquellos casos de aprovechamiento o utilización especialmente intensos de determinadas porciones del subsuelo”. Finalmente, admite la alteración del carácter demanial de la dotación implantada en el subsuelo, sin otra exigencia que el mantenimiento de las dotaciones públicas en los límites de los estándares legalmente exigidos.

⁸⁴³ El art. 1 de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía se inicia así: «La presente Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía». El artículo 2.1 párrafo segundo de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid y el art. 2.2 de la Ley 2/2006 del Suelo Vasca también mencionan expresamente al subsuelo como objeto de su regulación, al afirmar que «A los efectos de la ordenación urbanística del suelo se entiende comprendida la superficie del terreno, así como el vuelo y el subsuelo, tanto en su estado natural como transformado». Por su parte, el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Asturias declara: «Por actividad urbanística se entiende la que tiene por objeto la organización, dirección y control de la ocupación y la utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, su transformación mediante la urbanización, la edificación y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario, así como la protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador». Por último, el art. 1.3 de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La

Así, el art. 18.2 de la norma vasca se refiere expresamente a que «la ordenación urbanística puede determinar, además de la edificabilidad urbanística y de los usos que atribuya al suelo y al subsuelo ligados a la superficie, la utilización específica e independiente del suelo, subsuelo y vuelo para fines de uso o servicio público, así como de utilidad pública o interés social, con preservación de los restos arqueológicos de interés histórico y cultural y prevención de los riesgos que puedan suponer para los recursos naturales, y en particular los hidrológicos». Además, el apartado cuarto de este artículo rechaza la existencia de un derecho a indemnización al propietario de la superficie por la utilización independiente del subsuelo, siempre que no afecte o perjudique la edificabilidad urbanística y el uso otorgados al subsuelo ligado a la superficie.

1.4. La planificación urbanística del subsuelo

La potestad de planeamiento –la misma que clasifica el suelo, lo zonifica, le atribuye usos y destinos, fija los emplazamientos de viales, zonas verdes y equipamientos y establece determinaciones urbanísticas- alcanza a ordenar el subsuelo y vuelo; y será el planeamiento urbanístico, por remisión legal, el instrumento encargado de determinar en cada parcela si se atribuyen aprovechamientos en el subsuelo o vuelo. A partir de este punto, se centrará la atención en la ordenación del subsuelo urbano o próximo, es decir, el volumen de tierra bajo la rasante de la ciudad que está clasificado como urbano.

La misma concepción estatutaria del derecho de propiedad del suelo y la función social que determina su contenido se extiende a la propiedad del subsuelo y al vuelo a

Rioja establece que «La actividad urbanística, que se ejercerá en el marco de la ordenación del territorio abarca la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, el subsuelo y el vuelo, su urbanización y edificación, y la regulación del uso, la conservación y la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones».

⁸⁴⁴ En cualquier caso, existe un consenso generalizado en la doctrina de que el subsuelo sigue estando insuficientemente regulado. VÁZQUEZ MATILLA, F.J., «La insuficiencia de la regulación del subsuelo en la nueva Ley del Suelo», en *RDUMA*, núm. 271, enero-febrero 2012, págs. 29-58, señala que *“hasta no hace mucho tiempo existían distintas barreras que impedían desarrollar determinados usos en el subsuelo, pero en la actualidad no hay más barrera que la ausencia de normativa que regule cómo deben llevarse a cabo dichos usos”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

través de los planes urbanísticos⁸⁴⁵. Este régimen estatutario determina que las facultades de uso y disfrute tanto del suelo como del subsuelo y vuelo afectos a un destino urbanístico, y por ende las posibilidades de edificar en el mismo, viene determinado por las previsiones contenidas en las leyes urbanísticas y los instrumentos de planeamiento en relación con los usos y la edificabilidad en ellos prevista⁸⁴⁶. El propietario de una parcela no puede edificar en vertical, hacia arriba y hacia abajo en función de su propio interés y de la aplicación de las técnicas que el desarrollo tecnológico en cada momento permita⁸⁴⁷. La ordenación urbanística abarca el suelo, vuelo y subsuelo, en la medida en que los aprovechamientos urbanísticos y en general la

⁸⁴⁵ Vid. sobre el tema, AGOUES MENDIZABAL, C., «La función social en la propiedad del subsuelo urbano», en *RVAP*, núm. 73, 2005, págs. 11-52, quien señala lo siguiente: “*En la misma lógica que para el suelo, el Plan al ordenar el subsuelo delimita asimismo el contenido del derecho de propiedad y el propietario de una parcela puede verse en distinta situación en virtud de la clasificación y calificación atribuida por el plan a su parcela: así el propietario del suelo urbano o urbanizable, y según las previsiones del Plan, o bien podrá materializar parte de su aprovechamiento bajo rasante hasta una cota determinada, o se verá impedido a construir bajo rasante pero podrá materializar todo el aprovechamiento que le corresponda sobre rasante, o en su caso, no podrá materializar el aprovechamiento que le corresponde porque el plan ha dispuesto que en la parcela de su propiedad se prevé la construcción de dotaciones o infraestructuras de interés general*”.

⁸⁴⁶ Debe recordarse a este respecto la sentencia del Tribunal Constitucional STC 141/2014, de 11 de setiembre, que viene a decir: “*Como este Tribunal ha reiterado (por todas, STC 61/1997, F.J 10), el legislador cuenta para la configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, con un importante margen de discrecionalidad. Pues bien, el legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1 C.E), y en atención a la función social que ésta ha de cumplir (art. 33.2 CE), ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística- tanto legislativa como jurisprudencial (por todas, STS de 18 de octubre de 2011)- y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el ius aedificandi no parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos*”. En términos concluyentes del Tribunal Constitucional, “*la edificabilidad no es pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones*”.

⁸⁴⁷ En el ámbito civil, la doctrina clásica decía que la propiedad se extiende por arriba hasta el cielo (*usque ad celum*) y por abajo hasta el centro de la tierra (*usque ad inferos*), y el Código Civil ampara esa interpretación en su art. 350 («El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las Leyes sobre Minas y Aguas y los reglamentos de policía»). No obstante, la doctrina civilista terminará rechazando el aforismo de la extensión ilimitada de la propiedad de los terrenos (*Cuius est solum, eius est ad sidera, usque ad inferos*) y sostendrá en relación a la proyección vertical de la propiedad que el derecho del propietario del suelo debe llegar en sentido ascendente y descendente hasta donde alcance su natural interés. “*La tendencia socializadora del derecho de propiedad ha hecho desaparecer el concepto absoluto e individualista de la misma. Así, respecto a las capas superiores del espacio y a las inferiores del subsuelo se ha venido desarrollando una tendencia limitadora del contenido del derecho de propiedad en atención al concepto de "utilidad económica" o "interés" del propietario del suelo, de tal manera que su dominio se extenderá verticalmente en la medida en que le sea aprovechable y no afecte a intereses generales de superior entidad*” [Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza núm. 187/2001 de 26 marzo (JUR 2001\154812)].

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ordenación de la ciudad se hace horizontal y verticalmente. El plan urbanístico es el encargado de delimitar la función social de la propiedad del subsuelo y vuelo, y dirigir el aprovechamiento urbanístico atribuido al propietario, que puede materializarse tanto sobre rasante como bajo rasante o en ambas direcciones⁸⁴⁸.

Los planes al igual que para el suelo pueden y deben contener determinaciones relativas al subsuelo para que éste sea objeto de una ordenación racional, y en ocasiones, el subsuelo tendrá un régimen diferenciado del suelo, no para su protección como recurso natural, sino para atender a circunstancias específicas del municipio, como puede ser la previsión de plazas de aparcamiento bajo rasante en las nuevas urbanizaciones, la peatonalización de parte del suelo urbano y el soterramiento de las vías públicas destinadas al tráfico, la creación de galerías de servicios públicos e infraestructuras de interés general o la construcción de un metro.

En concreto, la configuración de la ciudad en el subsuelo urbano se realiza a través del aprovechamiento urbanístico y de las parcelas. Es decir, el plan urbanístico otorga el aprovechamiento urbanístico que caracterizará o individualizará las parcelas urbanísticas en las que se ordena la ciudad⁸⁴⁹.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ hablando de “*la capacidad creadora de los planes urbanísticos*”, señaló que el Plan puede establecer libremente la ordenación que estime más oportuna para los intereses públicos, siendo factible que desde el planeamiento se definan o delimiten niveles horizontales de suelo, distintos e independientes entre sí, por debajo, o, incluso, por encima de rasante, asignando a cada uno de ellos usos o funciones y, por lo tanto, aprovechamientos distintos, que luego habrán de repartirse equitativamente en el proceso de ejecución⁸⁵⁰.

⁸⁴⁸ Esta función social delimitada por los planes urbanísticos es un concepto dinámico que con arreglo a la conciencia social del momento obliga a los poderes públicos a la consecución de un medio urbano sostenible.

⁸⁴⁹ MORENO GARCÍA, J., *Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, op. cit., págs. 117 y 129.

⁸⁵⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., «La propiedad urbanística del suelo, el vuelo y el subsuelo», *RVAP*, núm. 41, enero-abril 1995, págs. 587-606: “*No hay nada, absolutamente, nada, desde el punto de vista jurídico, que pueda impedir que el plan prevea la construcción bajo rasante de un nuevo "trozo" de ciudad, con sus viales, sus construcciones y aún sus zonas verdes, y nada hay tampoco que*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Además, en relación a la posibilidad de aprovechamiento del subsuelo y emplazamiento de volúmenes subterráneos en caso de ausencia de Plan, este autor, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, zanjó la cuestión aduciendo que el Plan es el marco y límite de la propiedad urbana. Lo no contemplado por el Plan es insusceptible de ser patrimonializado por cuanto los aprovechamientos urbanísticos son una mera adición del Plan, un contenido artificial otorgado por aquél: cuando el Plan guarda silencio, no existe aprovechamiento urbanístico alguno en el subsuelo, de suerte que sólo el Plan puede añadir aprovechamientos no naturales⁸⁵¹. En suma, sin previsión en el

pueda impedir que prevea otro tanto sobre las construcciones e instalaciones superficiales ya existentes, situando sobre ellas, por decirlo gráficamente, un "techo", susceptible de constituir un suelo de nueva creación capaz de soportar sobre sí nuevos viales, instalaciones y zonas verdes en lo que hasta ahora convenimos en llamar "vuelo" de las fincas superficiales".

⁸⁵¹ Anteriormente, en la posición diametralmente opuesta, ALEJANDRO NIETO (en su obra NIETO GARCIA, A., «El subsuelo urbanístico», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 66, 1990, págs. 187-200) infiere que la pretensión de un aprovechamiento no contemplado en el plan no debe conducir a la denegación de la oportuna licencia, ya que ante el silencio del plan recobra su eficacia el art. 348 y 350 del Código Civil, y el dueño del terreno es libre de destinar “*los volúmenes subterráneos que se encuentran debajo y que tiene acceso operando desde el suelo*”, en cuanto integrantes de su dominio, a los usos que tenga por conveniente. Alguna sentencia, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1983 (RJ 1983\6857) y 26 de septiembre de 1984 (1984\5585) corroboran su aserto, interpretando que para negar la licencia para un uso determinado en el subsuelo no basta el silencio del Plan; debe existir una norma concreta que prohíba tal uso o, razonablemente, acreditarse que el mismo contradice las previsiones citadas por el viejo artículo 58.1.1 de la Ley del Suelo de 1976 u otras de similar tenor.

En un intermedio, LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., «Régimen jurídico de la utilización urbanística del subsuelo» en *RDUMA*, núm. 219, julio-agosto 2005, págs. 11-58, no se decanta en términos absolutos: “*Cuando el planeamiento no establezca usos o prohibiciones relativas al subsuelo integrante de la propiedad del suelo y la norma urbanística no extraiga alguna consecuencia concreta de ese silencio, se plantea el problema relativo a si el propietario podrá hacer algún uso del mencionado espacio que vaya más allá de constituir el soporte de las actividades permitidas en la superficie (apoyo de cimientos, soporte de raíces, etc. etc.); para resolver la cuestión habrán de considerarse, en primer lugar, las normas relativas a las condiciones higiénico-sanitarias de las edificaciones destinadas a albergar presencia humana, contenidas normalmente en el planeamiento y que limitarán la viabilidad de la mayor parte de las instalaciones subterráneas; además tendremos el límite general representado por las magnitudes que regulan la edificabilidad global de la finca. Todo ello nos llevaría a restringir la edificación a realizar en el subsuelo, en ausencia de norma expresa, a instalaciones destinadas a usos accesorios de los que pueden materializarse en la superficie y que no computen como edificabilidad o no sobrepasen el máximo permitido para la finca en cuestión, cosa que coincide con la consideración normal de las edificaciones subterráneas en nuestro entorno social y cultural y que restringe esas instalaciones a los tradicionales usos de bodega, trastero, garaje, etc. Pero, aún restringidas en tales términos, la viabilidad jurídica de dichas instalaciones dependerá de la perspectiva adoptada en torno a la relación entre el planeamiento y las facultades dominicales: si entendemos que esa relación supone que el propietario sólo puede hacer lo que el plan le autoriza expresamente, el silencio en relación con el subsuelo habrá de interpretarse siempre como tácita prohibición de cualquier uso de este espacio que no se limite a proporcionar sustentación al inmueble construido en superficie; si, por el contrario, mantenemos un concepto de la propiedad privada más acorde con el principio de generalidad que parece deducirse del artículo 350 del Cci, según el cual pertenecen al propietario todas las utilidades del bien que no hayan sido sustraídas de su ámbito de poder por la legislación especial y los reglamentos de policía, la solución será diametralmente opuesta; esta última perspectiva también se adapta mejor al*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

planeamiento de un uso específico para el subsuelo de forma clara, precisa e inequívoca, habrá de entenderse que no cabe uso alguno (STSJ Galicia de 21 de noviembre de 2002), ni tampoco cabe reconocer el aprovechamiento al subsuelo como parte integrante del justiprecio expropiatorio si no resulta expresamente atribuida por el planeamiento⁸⁵².

En las legislaciones de las Comunidades Autónomas, el subsuelo se prevé expresamente dentro del contenido de los planes urbanísticos, y es el planeamiento el que otorga los aprovechamientos en el subsuelo y en el vuelo⁸⁵³.

principio administrativo de la «afección mínima de las facultades dominicales», vigente en relación con el otorgamiento o denegación de licencias”.

⁸⁵² A tal efecto, la sentencia del TS de 14 de septiembre de 2015 (RJ 2015\3985) determina: “*De modo que la pretensión de que se le indemnice la pérdida de aprovechamiento del subsuelo solo es viable atendiendo a las previsiones contenidas en la legislación urbanística y los instrumentos urbanísticos aplicables. La premisa de la indemnización por tal concepto no se sustenta, por tanto, en la afirmación de que los Instrumentos urbanísticos no establecen limitaciones de aprovechamiento del subsuelo para llegar a la conclusión de que en tal caso es posible cualquier aprovechamiento y uso del suelo y el subsuelo al amparo del art. art. 350 de CC . Tal premisa no es acertada, pues en atención al régimen estatutario del suelo sujeto a un proceso urbanístico, el propietario solo tendrá aquel aprovechamiento urbanístico que le reconozcan los instrumentos de planeamiento, tal y como establece el art. 8.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008 y reconoce la jurisprudencia antes citada. Todo ello nos sitúa ante el núcleo central de esta controversia, consistente en determinar si conforme a los instrumentos urbanísticos aplicables la parcela tenía asignada edificabilidad en el subsuelo susceptible de ser valorada con independencia de la edificabilidad sobre rasante.*

La sentencia afirma que los estándares mínimos de dotación de plazas de aparcamiento está en función de los usos y de la edificabilidad asignados, pero se trata de una exigencia del planeamiento para intentar paliar los problemas de aparcamiento en los núcleos urbanos que se impone como exigencia y no como una edificabilidad añadida o complementaria a la máxima permitida por el planeamiento. La valoración de este aprovechamiento del subsuelo de forma independiente requiere demostrar que no está incluido en la edificabilidad total asignada, por tratarse de un valor autónomo y no de una exigencia impuesta para poder ejecutar la edificabilidad prevista. Así se ha razonado en otras sentencias de este Tribunal (STS de 2 de marzo de 2015, rec. 4321/2012) afirmando que "Tiene razón el Ayuntamiento recurrente cuando sostiene que no debe incluirse como un elemento autónomo la edificabilidad bajo rasante, pues la eventual construcción de unas plazas de garaje se aplica sobre el suelo ya valorado con su aprovechamiento urbanístico, por lo que no procede agregar como separado una partida que materializa este aprovechamiento que ya ha sido tomado en consideración al tiempo de fijar la edificabilidad máxima permitida".

⁸⁵³ El ya citado art. 18.2 de la Ley de Suelo y Urbanismo vasca 2/2006 establece que, en particular, la ordenación urbanística puede determinar además de la edificabilidad urbanística y de los usos que atribuya al vuelo y al subsuelo ligados a la superficie, la utilización específica e independiente del suelo, subsuelo y vuelo para fines de uso o servicio público, así como de utilidad pública o interés social, con preservación de los restos arqueológicos de interés histórico y cultural y prevención de los riesgos que puedan suponer para los recursos naturales y en particular los hidrológicos.

El art. 49.3 de la Ley 7/2002 de Andalucía establece que «El uso urbanístico del subsuelo se acomodará a las previsiones del Plan General, quedando en todo caso su aprovechamiento subordinado a las exigencias del interés público y de la implantación de instalaciones, equipamientos y servicios de todo tipo. La necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado, como elemento intrínseco al subsuelo, supondrá la delimitación de su contenido urbanístico, y condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido al mismo por el instrumento de planeamiento. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando el instrumento de planeamiento no precise el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Es habitual que el mismo planeamiento determine que el aprovechamiento bajo rasante no compute a los efectos de edificabilidad, o que compute en un porcentaje de acuerdo con un coeficiente de ponderación de la edificabilidad reconocida sobre determinada parcela, que puede ser del 50% de la edificabilidad excluyendo de ese factor corrector algunos usos como por ejemplo los aparcamientos o los trasteros⁸⁵⁴.

Dentro de los instrumentos de ordenación previstos por las leyes urbanísticas, el Plan Especial es considerado por la doctrina experta como el instrumento más adecuado para armonizar y ordenar concretamente los usos subterráneos⁸⁵⁵, por sus grandes posibilidades de actuación, versatilidad y flexibilidad⁸⁵⁶.

En primer lugar, los Planes Especiales constituyen una fórmula idónea para ajustar a la realidad social específica y cambiante la falta de flexibilidad de los Planes Generales⁸⁵⁷. En este sentido, ya se ha visto que las nuevas tendencias legislativas tienden a otorgarles un mayor protagonismo. Como instrumentos de ordenación pormenorizada, entre las determinaciones de los planes especiales relativos al subsuelo deberían incluirse las determinaciones sobre asignación de usos detallados del subsuelo,

aprovechamiento atribuido al subsuelo, éste se presumirá público».

En el art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Asturias sobre la integración espacial de las acciones administrativas determina que «Los actos de transformación del territorio o de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, sean de iniciativa pública o privada, habrán de estar amparados por el instrumento de planeamiento territorial o urbanístico que legalmente sea procedente para su ordenación, quedando a salvo los supuestos excepcionales expresamente previstos en las leyes».

⁸⁵⁴ La razón de ser de estas condiciones más ventajosas deben ser de interés público, como el de crear el máximo número de aparcamientos que descongestionen la superficie, porque lo demás no parece justo que los planes excluyan total o parcialmente del cómputo de edificabilidad media los aprovechamientos lucrativos de los que se obtienen beneficios económicos.

⁸⁵⁵ Un claro ejemplo de ordenación pormenorizada de una obra subterránea compleja a varios niveles y en que coexisten usos públicos y privados a distintos niveles (servicio ferroviario, red viaria, dotaciones públicas, viviendas) es el Plan Parcial de Reforma Interior “Prolongación de la Castellana” (PPRI), aprobado en pleno del Ayuntamiento de Madrid de 25 de febrero de 2011 y publicado en el BOCM nº 179, de 30 de julio 2011.

⁸⁵⁶ Así lo defienden entre otros AGOUÉS MENDIZABAL, ARNAU ESTELLER, ARCOS FERNÁNDEZ o CUESTA REVILLA.

⁸⁵⁷ AGOUES MENDIZABAL, C., «La función social en la propiedad del subsuelo urbano», op. cit.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

reglamentación detallada del uso del subsuelo y la ordenación y racionalización del uso del subsuelo público⁸⁵⁸.

En segundo lugar, la concurrencia de las competencias municipales, autonómica y estatales en un espacio físico concreto, sea suelo, vuelo o subsuelo exige crear mecanismos de integración que permitan un diálogo interinstitucional fluido y este puede ser uno de los cometidos más relevantes de los planes especiales, sobre todo en relación con los diferentes planes de carácter ambiental con repercusión territorial (la planificación hidrológica, de suelos contaminados o de residuos urbanos), y a la vista de la aplicación en algunas Comunidades de los planes especiales para proteger el subsuelo del medio urbano y natural como recurso. Este mismo cometido coordinador es ejercido por los planes especiales al prever los suelos necesarios para acometer las distintas infraestructuras y redes para la prestación de servicios. La acometida de las distintas instalaciones en el subsuelo, y especialmente las de telecomunicaciones tras la liberalización comunitaria, ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación municipal que evite la apertura reiterada de zanjas, la saturación y el desorden de líneas y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse.

Por consiguiente, los planes especiales de ordenación del subsuelo pueden cumplir esa doble función de integración de distintas políticas y legislaciones sectoriales en el subsuelo y ordenación del mismo desde una perspectiva global, conexiónada con el planeamiento general. Los planes especiales deben asignar al subsuelo usos pormenorizados, atribuir densidades edificatorias y, en definitiva, aplicar los conceptos aplicados comúnmente a la edificación sobre rasante. De esta forma, la asignación de aprovechamientos por debajo de la superficie, en distintos niveles, distintos e

⁸⁵⁸ Tomando como ejemplo los aparcamientos subterráneos, ARNAU ESTELLER, A.J., *Los aparcamientos en el subsuelo municipal urbano*, op.cit., pág. 195, señala que “El planeamiento ha de ordenar adecuadamente el subsuelo para albergar aparcamientos en el mismo y para ello no solamente debe fijarse en aspectos constructivos sino también en los usos, intensidades, edificabilidad, estudio de tráfico y circulación, con las limitaciones propias de la discrecionalidad del planificador y siempre mediante los instrumentos urbanísticos adecuados”. En tal sentido, “los instrumentos de planeamiento más adecuados para regular aparcamientos subterráneos son el Plan Especial o el Estudio de Detalle ya que tienen mayor flexibilidad”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

independientes entre sí, puede ser objeto de usos públicos y aprovechamientos privativos, aplicando, eso sí, el principio de distribución de beneficios y cargas⁸⁵⁹.

1.5. Límites a la utilización del subsuelo

Es evidente que en el modelo de ciudad compacta, una ordenación racional del subsuelo permitirá contribuir a la consecución del desarrollo urbanístico sostenible; así, para constituir una buena trama urbana, en lugar de consumir el escaso suelo urbano, los poderes públicos tienen la alternativa de ordenar el subsuelo para aquellos usos dotacionales que permiten su instalación en el vuelo y en el subsuelo. De hecho, resulta habitual localizar las dotaciones urbanísticas relacionadas con las redes de comunicaciones y las redes de infraestructuras y servicios debajo de la superficie. Y ya existen regulaciones autonómicas que recogen estándares urbanísticos dotacionales que puedan cumplirse a través del establecimiento de superficies dotacionales públicas en el subsuelo⁸⁶⁰. Así es, según diversas leyes autonómicas, el cumplimiento de los estándares de dotación de aparcamientos que la Ley y el Plan imponen sobre las actuaciones urbanísticas puede ser cumplimentado mediante su ejecución en el subsuelo de los espacios de cesión obligatoria destinados a zonas verdes, espacios libres y viales

⁸⁵⁹ Mención especial merece la normativa catalana por la holística ordenación del subsuelo urbano. Para su ordenación y planificación urbanística, en Cataluña en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto (TRLUCat), se prevén tres niveles, PGOU, Plan Especial y Plan de Mejora Urbana, de la siguiente forma:

- PGOU. El art. 58.2.3 del TRLUCat señala que es determinación de los PGOU en suelo urbano regular el uso del subsuelo para hacer factibles la prestación de los servicios y la implantación de las infraestructuras necesarias para la colectividad, respetando siempre los aprovechamientos privados que sean compatibles.

- Plan Especial. El art. 67.1.f TRLUCat señala que en desarrollo de las previsiones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general, pueden aprobarse planes especiales urbanísticos si es necesario para ordenar el subsuelo, y no es objeto de otra figura del planeamiento urbanístico derivado.

- Plan de Mejora Urbana. El art. 70.1.a TRLUCat determina que en suelo urbano no consolidado los Planes de Mejora Urbana tienen por objeto, entre otros, la ordenación del subsuelo. Y a tal fin, el apartado tercero de este artículo especifica que los Planes de Mejora Urbana que tengan por objetivo la ordenación específica del subsuelo para ámbitos determinados deben regular dos extremos: la posibilidad de aprovechamiento privado y, específicamente, de mantener o no, en todo o en parte, el aprovechamiento privado preexistente; y el uso del subsuelo, vinculado al uso público y a la prestación de servicios públicos.

⁸⁶⁰ El art. 6 del Decreto Vasco 123/2012, de 3 de julio, de estándares urbanísticos permite cumplir en el subsuelo con los porcentajes o módulos de reservas obligatorias o mínimas de dotaciones para usos de aparcamiento público, infraestructuras de servicio público como redes viarias y ferroviarias, y otras asimilables de dominio público.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

locales⁸⁶¹. En cambio, resultaría totalmente improcedente situar los estándares de espacios libres públicos debajo de la superficie, ya que ello no se ajustaría a los cánones de calidad urbana y de medio ambiente urbano que se han planteado para una ciudad sostenible. La mejora de la calidad urbana y del diseño urbano no se obtiene escondiendo todos sus elementos debajo de la alfombra⁸⁶².

Además de los criterios de racionalidad en el diseño urbano, la utilización del subsuelo tiene una serie de límites o condicionantes, entre los cuales, se hallan los siguientes:

-La variable ambiental y sectorial:

El Plan ha de atender a la legislación sectorial y al planeamiento territorial sectorial que desde distintas perspectivas protege los distintos recursos que se hallan en el subsuelo⁸⁶³. En efecto, en la normativa autonómica, el subsuelo es contemplado como

⁸⁶¹ El art. 54.3. Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón determina que las reservas mínimas que habrán de respetar los planes parciales serán las siguientes:

«a) En sectores de uso residencial:

3.º Una plaza de aparcamiento por vivienda o unidad de reserva. Deberá localizarse al menos la cuarta parte de las plazas resultantes en espacio de uso público, incluidos el subsuelo de redes viarias y espacios libres, siempre que no se menoscabe el uso de los mismos.

b) En sectores de uso industrial o terciario:

Se localizará al menos la mitad de las plazas resultantes en espacio de uso público, incluidos el subsuelo de redes viarias y espacios libres, siempre que no se menoscabe el uso de los mismos».

La Ley 2/2006, del Suelo de Galicia afirma en su art. 52.g) que los planes generales de ordenación municipal, contendrán entre sus determinaciones de carácter general: «g) En base al análisis de la movilidad, previsión de aparcamientos de titularidad pública, que podrán ubicarse incluso en el subsuelo de los sistemas viarios y de espacios libres, siempre que no interfieran en el uso normal de estos sistemas ni supongan la eliminación o el traslado de elementos físicos o vegetales de interés».

El art. 124 i) de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, entre las determinaciones que contendrán los planes parciales, precisa: «Los aparcamientos podrán localizarse incluso en el subsuelo de sistemas viario, áreas peatonales, y espacios libres, siempre que no se menoscabe el uso de los mismos y se garantice su ejecución y mantenimiento sin perjuicio del régimen jurídico aplicable».

En la Ley del Suelo riojana, el art. 64 establece que en suelo urbano consolidado el Plan General Municipal contendrá las siguientes determinaciones: «f) Trazado y características de la red viaria pública, con señalamiento de alineaciones y rasantes, y previsión de aparcamientos públicos y privados, que podrán localizarse incluso en el subsuelo de los sistemas viarios y de espacios libres, siempre que no se menoscabe el uso de estos sistemas».

⁸⁶² El art. 38.3.b del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero establece entre sus estándares de calidad urbana y cohesión social que para el suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, el aprovechamiento del subsuelo no superará un 20 por ciento del permitido sobre rasante, salvo para aparcamiento o instalaciones.

⁸⁶³ Art. 39 del TRLUCat y art. 18.2 de la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco. De hecho, la normativa de Cataluña –el art. 32.3 del Decreto 305/2006, de 18 julio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña– condiciona la materialización del aprovechamiento atribuido por el plan al subsuelo a las exigencias de la legislación sectorial, negando el derecho a

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

objeto de protección, y se establecen limitaciones para su uso o disposición, bien porque existan en él recursos naturales a preservar sujetos a explotación racional -hidrológicos (acuíferos clasificados), aguas, minas, etc.-⁸⁶⁴, bien por la existencia de restos arqueológicos de interés histórico y cultural declarado⁸⁶⁵. Pero es que además, la utilización del subsuelo debe prever que no se causen perjuicios medioambientales a la capa superior del suelo ni a los propios subsuelos de alto valor agrícola. Tienen que tratarse de usos compatibles, en el sentido de que no perjudique a los valores naturales y ambientales de la superficie superior.

Si el planeamiento deja en manos del propietario la posibilidad de aprovechar el subsuelo con arreglo a intereses lucrativos, cada vez se consumiría más suelo y subsuelo y se generarían mayores residuos y emisiones. Los usos del subsuelo deben llevarse a cabo sin degradar el recurso en particular, lo cual requiere que el planeamiento urbanístico en su función de asignar usos y aprovechamientos dé una respuesta a las profundas transformaciones que suponen los adelantos tecnológicos pero atendiendo al principio de utilización racional y protección adecuada del subsuelo⁸⁶⁶. A este respecto, el estudio de impacto ambiental como instrumento que integra la variable ambiental en el planeamiento resulta imprescindible⁸⁶⁷. La Directiva 2001/42/CE del Parlamento

indemnización en caso de que no comporten una reducción del aprovechamiento previsto en el planeamiento urbanístico.

⁸⁶⁴ El art. 51.1.d) del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, art. 14 de Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, art. 12 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y art. 87 de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra determinan que forma parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo el deber de «Respetar las limitaciones que deriven de la legislación administrativa aplicable por razón de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público natural, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo suelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada».

⁸⁶⁵ El Art. 49.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía reza: «La necesidad de preservar el patrimonio arqueológico soterrado, como elemento intrínseco al subsuelo, supondrá la delimitación de su contenido urbanístico, y condicionará la adquisición y materialización del aprovechamiento urbanístico atribuido al mismo por el instrumento de planeamiento».

⁸⁶⁶ En función del valor natural del subsuelo, se distingue el subsuelo común y el subsuelo especial. El subsuelo común carece de cualquier valor añadido (es donde se albergarían los aparcamientos y construcciones subterráneas), mientras que el subsuelo especial es especialmente protegible por los recursos naturales que alberga (minas, aguas subterráneas, etc.). Este subsuelo con valores añadidos tiene un régimen especial otorgado por la legislación sectorial y en muchas ocasiones es extraído *ex lege* del dominio del propietario del suelo, y aplicándose la técnica del dominio público.

⁸⁶⁷ AGOUES MENDIZABAL, C., «La función social en la propiedad del subsuelo urbano», op.cit..

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, traspuesta actualmente por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, establece que los planes y programas deben someterse a un proceso de evaluación ambiental estratégico, lo cual permitirá realizar un examen ambiental de las alternativas técnicamente razonables en la ordenación del subsuelo y la justificación de la solución adoptada. Asimismo, dependiendo del proyecto que se quiera instalar en el subsuelo, también estará sometido individualmente a evaluación de impacto ambiental.

Por último, hay que tener en cuenta la problemática de los suelos contaminados por albergar una actividad potencialmente contaminante del suelo. En tal caso, la normativa estatal (La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados) obliga a las Comunidades Autónomas a declarar y delimitar los suelos contaminados y elaborar un inventario de los mismos. La declaración de un suelo como contaminado obligará a los sujetos responsables a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación y puede comportar la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación y otros aprovechamientos del suelo en el caso de resultar incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno que se establezcan, hasta que éstas se lleven a cabo o se declare el suelo como no contaminado (art. 34.4 de la Ley 22/2011). La legislación autonómica concreta el régimen de los suelos contaminados, y determina los supuestos y la forma de declarar la calidad del suelo por el órgano ambiental. Así, cuando se realicen excavaciones o movimientos de tierras en un suelo inventariado, habrá que realizar la declaración de la calidad del suelo y no se podrán realizar obras hasta su recuperación⁸⁶⁸.

⁸⁶⁸ A título de ejemplo, en el País Vasco, la Ley 4/2015, de 25 de junio, para la prevención y corrección de la contaminación del suelo, en su art. 23 contempla los siguientes supuestos de declaración de la calidad del suelo:

- «a) Instalación o ampliación de una actividad en un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante.*
- b) Ejecución de movimientos de tierras en un emplazamiento que hubiera soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo y que en la actualidad se encuentre inactivo.*
- c) Cese definitivo de una actividad o instalación potencialmente contaminante del suelo.*
- d) Cambio de uso de un suelo que soporte o haya soportado una actividad o instalación potencialmente contaminante.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

-Los costes económicos:

Antes de acometer cualquier proyecto u obra de ingeniería civil o edificación, es necesario conocer las características del terreno involucrado. El estudio geotécnico se realiza previamente al proyecto de un edificio como exigencia de la Ley de Ordenación de la Edificación y del Código Técnico de la Edificación y tiene por objeto determinar la naturaleza y propiedades del terreno, necesarios para definir el tipo y condiciones de cimentación⁸⁶⁹. Como resultado de este informe, puede detectarse que el tipo de suelo es muy duro o roca, por lo que la excavación requiere técnicas más costosas de excavación o incluso la utilización de explosivos. Además, estos sistemas aumentarán la posibilidad de afecciones a otros terrenos y edificios colindantes.

Todos los problemas técnicos de la excavación se multiplican a mayor profundidad, por lo que la realización de excavaciones subterráneas puede suponer un coste no asumible por la actuación, y que haga que las cargas sean superiores a los aprovechamientos. A la vista de la dureza del terreno, puede ocurrir que la promoción de elementos subterráneos no sea rentable económicamente, o incluso se produzcan pérdidas⁸⁷⁰.

e) Indicios fundados de la existencia de sustancias contaminantes en el suelo en concentraciones que puedan suponer un riesgo.

f) A iniciativa de las personas físicas o jurídicas propietarias o poseedoras del suelo».

⁸⁶⁹ En concreto, los objetivos del reconocimiento geotécnico del terreno son estos:

-La definición de la tipología y dimensiones de la obra, de tal forma que las cargas generadas por cimentaciones, excavaciones y rellenos, o las cargas soportadas por estructuras de contención, no produzcan situaciones de inestabilidad o movimientos excesivos de las propias estructuras o del terreno, que haga peligrar la obra estructural, o funcionalmente.

-La determinación de problemas constructivos:

- Determinación del volumen, localización y tipo de materiales que han de ser excavados, así como la forma y maquinaria adecuada para llevar a cabo dicha excavación.
- Localización y caracterización de materiales para préstamos.
- Problemas relacionados con el agua:
 - Profundidad del nivel freático.
 - Riesgos debidos a filtraciones, arrastres, erosiones internas, sifonamiento, acción de la helada, etc.
 - Influencia del agua en la estabilidad y asiento de las estructuras.

⁸⁷⁰ En la STSJ de Baleares de 30 de noviembre de 2001 (JUR 2002\24467), se encara el cómputo como superficie útil de los aprovechamientos subterráneos desde la perspectiva que corresponde abonar en caso de expropiación. Se enjuiciaba la determinación del justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación con ocasión de la expropiación de unos terrenos con edificación declarados por el planeamiento zona verde y con la obligación de la construcción de aparcamientos subterráneos. En opinión del Tribunal, “*la construcción de plantas bajo rasante resulta prácticamente una carga, a efectos económicos constructivos, para la promoción inmobiliaria*”. Finalmente no se computan los garajes bajo rasante, ya que “*su coste de ejecución es prácticamente equivalente a su valor de venta*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

-Impactos a propiedades colindantes durante la ejecución de la obra:

Durante la ejecución de las obras, además pueden producirse impactos y molestias a las propiedades colindantes, en forma de riesgo de afecciones a estructuras colindantes y molestias por ruidos. En la primera circunstancia, se plantea el problema de los daños ocasionados a inmuebles contiguos o adyacentes al lugar de excavación. En zonas donde se ha agujereado abundantemente el subsuelo, surge la duda de hasta dónde se puede seguir agujereando sin peligro de hundimiento. Al permitir la desaparición de toda la capa de tierra que soporta lo que hay sobre rasante, todo el soporte geofísico, se crea un grave peligro de inestabilidad⁸⁷¹. Al margen de la contratación del seguro de daños obligatorio que cubra los eventuales daños en toda edificación, ante los riesgos que para la seguridad estructural de cimientos y sótanos colindantes puede suponer la excavación, es conveniente realizar un “Protocolo de grietas y daños anteriores al inicio de la obra”⁸⁷².

Tampoco hay que olvidar las molestias por ruidos al vecindario, pues el uso de la maquinaria especializada de excavación como las taladradoras suelen producir emisiones acústicas por encima de valores comunes. La Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, no alude específicamente a esta problemática. Sin embargo, por lo que respecta a los terceros afectados, a falta de una norma legal estatal que directamente limite el ruido de estas obras y trabajos en la vía pública, habrá que acudir a otra serie de medidas. Las ordenanzas municipales de ruido suelen establecer una serie de condiciones para las obras y trabajos en la vía pública y en la edificación. Dichas

⁸⁷¹ Así, durante la construcción del túnel de ampliación de la línea de metro en el barrio del Carmel de Barcelona, el 27 de enero de 2005 se produjo su hundimiento provocando un socavón de 35 metros de profundidad y 30 metros de diámetro. 84 edificios, 2 colegios y 500 viviendas se vieron afectados por daños y peligro de hundimiento, lo que conduce a su desalojo, con un total de 1.054 personas afectadas.

⁸⁷² El protocolo de grietas es un informe exhaustivo que deja constancia documental de las grietas y fisuras de los edificios y construcciones colindantes a una actuación, o a una obra que se pretende realizar, para que al término de la misma nadie pueda reclamar por destrozos que ya existían y para que se paguen los daños que realmente se ocasionen. Este informe debe contemplar además otros datos de relevancia como puede ser la ubicación exacta de cada una de las edificaciones respecto de la obra o actuación, las características constructivas de las mismas, la existencia de instalaciones, canalizaciones subterráneas, ... Los protocolos de grietas se están haciendo continuamente, porque ya son una exigencia de las compañías de seguros a las constructoras o promotoras para pagar los daños que realmente han ocasionado. Esta inspección es especialmente exigible antes de otorgar el seguro de responsabilidad civil a una empresa que efectúa excavaciones con o sin uso de explosivos o hinca de pilotes a proximidad de edificios u obras de terceros.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

condiciones suelen recogerse como condiciones de la licencia municipal de obra. De una parte, se suele limitar el horario de trabajo al horario diurno, y sólo excepcionalmente se autoriza el desarrollo de trabajos nocturnos entre las 20 horas y las 8 horas del día siguiente. De otra parte, se exige un control sobre las características de la maquinaria y equipos de uso al aire libre⁸⁷³.

-Impactos sobre los usos de las superficies superiores e inferiores:

A la vista de la afección que se causa a la superficie superior, se deberá determinar la forma de compensación indemnizatoria a la propiedad del suelo superior por la reducción de su uso y valor. En caso de que sea la Administración pública la actuante sobre el subsuelo, el Plan deberá prever la servidumbre administrativa de uso público y el pago de la indemnización correspondiente a la imposibilidad de aprovechamiento urbanístico del subsuelo⁸⁷⁴. Cuando la afección es de tal magnitud que haga inutilizable o antieconómico también las propiedades sobre rasante, la Administración actuante deberá expropiar el suelo. Este mismo fundamento obliga al planeamiento a determinar que si la intensidad del uso del subsuelo o del suelo vayan a

⁸⁷³ La Ordenanza Municipal de Vitoria-Gasteiz de ruidos señala:
«Artículo 32.- El ruido y el trabajo diurno.

1.- En los trabajos realizados tanto en la vía pública como en la edificación no se autorizará el empleo de maquinaria que genere niveles superiores, en más de 40 dB-A, a los niveles regulados en el art. 14 (Tablas I y II).

Artículo 33.- El ruido y el trabajo nocturno.

1.- Los trabajos realizados tanto en la vía pública como en la edificación no podrán desarrollarse entre las 20 horas y las 8 horas del día siguiente si producen niveles sonoros superiores a los establecidos con carácter general en el Título II. Cuando sea domingo o día festivo los referidos trabajos podrán realizarse exclusivamente en el horario comprendido entre las 10 y 18 horas».

⁸⁷⁴ Las servidumbres de paso aéreo y subterráneo para instalaciones y canalizaciones de energía eléctrica, de combustibles, de telecomunicaciones o de otros servicios se sujetan a una indemnización. Véase, por ejemplo, el art. 54.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, reguladora del Sector Eléctrico, que declara de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso. En parecido sentido, el art. 103.2 de la Ley 34/1998, de 7 de abril, del Sector de Hidrocarburos, y el art. 29 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

Yendo más allá, en la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2015 (recurso de casación 2416/2013), se incrementa el justiprecio fijado por la pérdida de edificabilidad tanto sobre rasante como en el subsuelo. Como consecuencia de la ampliación de las obras de la línea de metro de Sevilla, se establece una servidumbre permanente de acueducto o túnel en el subsuelo de la finca afectada. Quedando acreditado que según los instrumentos urbanísticos vigentes en el momento de la valoración era posible la construcción de plazas de garaje sobre el subsuelo en la finca expropiada y que la servidumbre permanente le va a impedir la posibilidad de cualquier construcción o edificación, debe indemnizarse esa pérdida o limitación en el uso y disfrute de los terrenos de su propiedad.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

impedir otros usos de la capa superior o inferior, no tiene sentido la separación y es preferible que el subsuelo y el suelo formen parte de la misma propiedad.

Por último, una vez ejecutada la ordenación y a pesar del desmembramiento jurídico de la utilización del suelo y subsuelo entre distintos titulares, la vinculación física entre el suelo y el subsuelo persiste, por lo que suelen surgir numerosos conflictos debido a los daños que sufren los titulares de construcciones subterráneas causado por filtraciones de agua y humedades procedentes de la capa superior pública como consecuencia de proyectos de urbanización deficientes o a un pésimo mantenimiento de las vías y canalones de desagüe⁸⁷⁵.

1.6. Técnicas jurídicas de uso del subsuelo y vuelo de las parcelas dotacionales públicas

1.6.1. Introducción: de la concepción unitaria a la división vertical funcional del suelo público

En principio, cuando se obtiene por cesión obligatoria una parcela dotacional para vía pública, zona verde u otro tipo de dotación pública, se entiende implícita también la cesión gratuita de su subsuelo⁸⁷⁶. Respecto a la misma reparcelación, el art. 23.1 TRLSR 2015 señala que «se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega». Ahora bien, dicha configuración no es óbice para admitir el aprovechamiento privativo del subsuelo o espacio bajo rasante de la superficie de los espacios de cesión obligatoria destinados a viales y espacios libres⁸⁷⁷. Por consiguiente, las necesidades públicas satisfechas por las dotaciones urbanísticas no siempre requieren la vinculación funcional y física perpetua entre el suelo y el subsuelo, y las dotaciones urbanísticas pueden cumplir perfectamente su función en su rasante, permitiendo adoptar soluciones que permitan dotar de funciones distintas al espacio bajo o sobre rasante.

⁸⁷⁵ En una muestra de ello, la STSJ de Cataluña, de 12 de marzo de 2013 (JUR 2013\37054), condena al Ayuntamiento de Sant Feliú de Llobregat al pago de una indemnización por los daños sufridos en un parking subterráneo debido a los motivos expuestos.

⁸⁷⁶ STS de 13 de mayo de 1992 (Id CENDOJ 28079130011992107424).

⁸⁷⁷ LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., «Régimen jurídico de la utilización urbanística del subsuelo», op. cit..

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Tradicionalmente, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha estimado que el subsuelo integra el terreno o fundo y, en consecuencia, el dueño de éste extiende su dominio a las porciones que se hallaban debajo de la superficie⁸⁷⁸. El subsuelo tendrá en principio la misma naturaleza que el suelo, puesto que es parte integrante del mismo y por ende de su misma naturaleza. De esta forma, el subsuelo del dominio público municipal (calles, plazas, zonas verdes) tiene como titular o dueño a la misma Administración municipal y además con carácter demanial. El Tribunal Supremo sostiene en sus sentencias de 6 de noviembre de 2002 y 30 de octubre de 2002 (RJCA 2003\430) que “*el subsuelo ostentará la misma naturaleza que el subsuelo, puesto que constituye su sustrato natural por lo que debe seguir su misma condición*”.

Esta vinculación propietaria del suelo con el subsuelo es utilizada como mecanismo de defensa frente a pretensiones reversionales de antiguos propietarios⁸⁷⁹, a la par que se admite la posibilidad de un uso privativo del subsuelo en régimen de concesión, sin que por ello se perjudique el carácter demanial del suelo⁸⁸⁰. La jurisprudencia niega el derecho de reversión de los terrenos provenientes de expropiaciones en aquellos supuestos en los que el subsuelo es objeto de utilización privativa por vía de concesión administrativa⁸⁸¹ y en aquellos otros supuestos en los que

⁸⁷⁸ Un estudio completo de la evolución jurisprudencial y doctrinal relacionada con el tratamiento jurídico del subsuelo puede encontrarse en ALEGRE ÁVILA, J.M., *Subsuelo: hecho y derecho. Planteamiento tradicional, estudio jurisprudencial y reconstrucción técnica del régimen jurídico del subsuelo*, op. cit., 2008; y una síntesis de su tesis en CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI, Iustel, Madrid, 2009, págs. 197-226; y en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), «Régimen jurídico del subsuelo» en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 613-641.

⁸⁷⁹ En la sentencia de 13 de diciembre de 1988 (RJ 1988\9384), el Tribunal Supremo sostiene que el Ayuntamiento era propietario de la plaza y, por tanto, del espacio subterráneo a que se extendía el aparcamiento proyectado, por lo que se negaba la reversión instada a los herederos de los dueños de unos locales en su momento expropiados para proceder a las obras de ampliación de una plaza pública.

⁸⁸⁰ En las sentencias del TS de 14 de mayo (RJ 2002\7895) y 30 de noviembre de 2002 (RJ 2002\10819), se califica el subsuelo que se halla debajo de las vías municipales, calles, paseos y plazas como bien de dominio público municipal. De suerte que deviene improcedente la ubicación por particulares de construcciones que no dispongan de la oportuna concesión demanial por implicar un aprovechamiento “particular y privativo”.

⁸⁸¹ Las SSTs de 1 de diciembre de 1987 (RJ 1987\9267), 13 de diciembre de 1988 (1988\9384) y 23 de diciembre de 1991 (1991\9223) reconocen que el aprovechamiento del subsuelo de una plaza pública por parte de la Corporación Municipal es una facultad que asiste a ésta como titular del dominio público sobre la misma, por lo que en tanto la superficie ocupada por los inmuebles expropiados siga

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

el planeamiento posterior le otorga un uso al subsuelo, siempre y cuando el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público. De hecho, el actual art. 47.3 TRLSR 2015 contempla una excepción específica a la reversión para el caso de que del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo, siempre que se mantenga el uso dotacional público.

Esta concepción unitaria de la vinculación del suelo con el subsuelo tiene su amparo en el tenor del art. 350 del CCivil⁸⁸² y en el aforismo *superficies solo cedit* recogido en los artículos 353 y 358 del CCivil, que consagran el llamado principio de accesión de los bienes inmuebles, por el cual todas las construcciones subterráneas pertenecerían al propietario del suelo⁸⁸³. La jurisprudencia civil aplicaba el instituto de la accesión, así, en la sentencia STS de 16 de junio de 1998 (RJ 1998\5056), se atribuye a los adquirentes de las viviendas constituidas en propiedad horizontal la propiedad accesoria en relación con las galerías comerciales y los garajes construidos en el subsuelo por el promotor que ya no era propietario del suelo ni por tanto de las viviendas suprastantes.

Paralelamente, los civilistas y administrativistas han explorado las diferentes técnicas jurídicas que permiten una utilización independiente para el subsuelo distinta del correspondiente al suelo⁸⁸⁴, hasta llegar a la posible estratificación o superposición

cumpliendo la misma finalidad que determinó su adquisición coactiva y subsista su afectación, no puede haber derecho alguno de reversión.

⁸⁸² «El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía».

⁸⁸³ El art. 353 CCivil dispone que «la propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les une o incorpora natural o artificialmente y el art. 358 CCivil dispone que «lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenecen al dueño de los mismos». Conforme a la doctrina civil sobre el derecho de accesión, y con el propósito de evitar situaciones de doble titularidad sobre un objeto unitario, el dueño del suelo adquiere la propiedad de todo lo que se une al mismo de un modo fijo y permanente; de este modo, se atribuye a la tierra la calidad de cosa principal, y a lo que se incorpora, la de cosa accesoria.

⁸⁸⁴ GUIMERÁ PERAZA, M., «El derecho del subsuelo (aguas subterráneas)», en *Anuario de Derecho Civil*, 1961, pág. 121 y ss., analizaba las ventas del subsuelo que accedieron al Registro de la Propiedad y relacionadas con el peculiar sistema de extracción de aguas utilizado en las Islas Canarias, mediante grutas subterráneas. Con la mira puesta en el aprovechamiento de las aguas subterráneas, esboza una teoría unitaria de la finca, la cual puede dividirse en tres grandes y paralelos grupos: el subsuelo, el suelo y el vuelo; y mantiene la posibilidad de dos técnicas que permiten ceder el aprovechamiento de las aguas subterráneas por parte del dueño del terreno. A saber, “una desmembración del dominio de una

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de propiedades, o, en otras palabras, al reconocimiento de la posibilidad de separar jurídicamente el suelo público y la totalidad o una parte del subsuelo integrante de la propiedad del mismo⁸⁸⁵. En el ámbito administrativo, ya en el año 1995, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁸⁸⁶, citaba tres posibles técnicas para habilitar a terceros con facultades de uso del subsuelo de parcelas dotacionales para otros destinos: la concesión, la servidumbre y la división o segregación vertical de la propiedad:

«Es habitual, en efecto, que los Planes impongan estándares de aparcamiento que no pueden cumplirse dentro de la superficie edificable de cada parcela, lo que plantea en la práctica el problema de la eventual invasión a estos efectos del subsuelo correspondiente al resto de esa parcela, que el propio Plan califica como zona verde o viario y obliga a ceder al Ayuntamiento lo que determina su condición de bien demanial. El supuesto remite así a dos posibles soluciones: o bien se otorga una concesión de dominio público para legitimar la invasión de ese subsuelo, lo que resulta a todas luces disfuncional y crea dificultades muy serias, no sólo registrales, sino de comercialización de las viviendas y sus plazas de aparcamiento anejas, o bien se hace la vista gorda, con el consiguiente riesgo de una impugnación de la licencia por cualquier persona al amparo de la acción pública.

Este y otros conflictos semejantes se evitarían si las cesiones de suelo para viales y zonas verdes se limitaran a la superficie (con el espesor necesario para que la función pública inherente a esta calificación quedara debidamente satisfecha) o se impusiera sobre ella una servidumbre de uso público, pero ello exigiría un cambio de mentalidad y la aceptación consiguiente del

finca entre suelo y subsuelo, atribuyendo la propiedad de uno a distinta persona del derecho del otro, de un lado, y de otro, la constitución sobre el subsuelo de una servidumbre real de carácter voluntario e inscribible en el Registro de la Propiedad, y que gravaría la finca en conjunto, y el titular de ese derecho real de servidumbre sería un condominio o comunidad de la que forma parte el propio propietario del suelo”.

⁸⁸⁵ En el ámbito civil, PEREZ CANOVAS es el primero que planteó la disociación jurídica del suelo y del subsuelo respecto del suelo como bienes inmuebles (PEREZ CANOVAS, N., «Problemas actuales en torno a la delimitación vertical de la propiedad sobre inmuebles por naturaleza» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1988, pág. 735 y ss.).

⁸⁸⁶ «La propiedad urbanística del suelo, el suelo y el subsuelo», op. cit..

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

desdoblamiento o disociación del suelo y el subsuelo como algo natural, que está perfectamente al alcance de cualquier Plan».

Como excepciones al principio de accesión, también la legislación y el planeamiento autorizan expresamente otras funciones y usos edificatorios en el subsuelo y vuelo de la superficie pública y que presentan cierto grado de independencia en el tráfico jurídico respecto a los realizables en superficie. Por ejemplo, Cataluña mediante la Ley 3/2012 modificó el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo, para incorporar el art. 35, donde se analiza con detalle distintas situaciones en las que se produce la compatibilidad entre sistemas urbanísticos públicos y calificaciones de aprovechamiento privado entre la rasante y la bajo rasante⁸⁸⁷. Por ello, procede seguidamente estudiar cuáles son las figuras o instrumentos jurídicos que permiten atribuir otras utilidades superpuestas espacialmente a sujetos distintos del propietario del suelo público⁸⁸⁸. Y, en segundo término, cuál de dichos instrumentos que sirven para ampliar las posibilidades de utilización y aprovechamiento de la parcela dotacional pública en el plano vertical tiene mejor cabida en el contexto del modelo de ciudad compacta.

En efecto, partiendo del régimen público de las dotaciones urbanísticas públicas, se vislumbra la existencia de diferentes figuras jurídicas típicas en el ordenamiento jurídico español que hacen factible una funcionalidad o aprovechamiento diferenciado e independiente entre el suelo y el subsuelo o vuelo para otros destinos; es decir, la cesión

⁸⁸⁷ Según dicho artículo, para la posible diferenciación de usos entre subsuelo y suelo en los sistemas urbanísticos de titularidad pública, dichos usos tienen que ser compatibles con la funcionalidad del sistema, el planeamiento deberá prever la compensación con nuevos sistemas urbanísticos públicos, y, además, se constituirá un régimen de propiedad horizontal entre el suelo y el subsuelo. En particular, en suelo urbano en los ámbitos incluidos en polígonos de actuación urbanística o en sectores sujetos a un plan de mejora urbana, el planeamiento urbanístico puede establecer que el subsuelo del suelo que destine a sistemas de titularidad pública sea susceptible de aprovechamiento de titularidad privada, destinado al uso de aparcamiento, de almacén, a usos propios de los equipamientos o a otros usos admitidos por el planeamiento en el subsuelo, cuando sea necesario para garantizar el equilibrio de beneficios y cargas derivado de la cesión gratuita del suelo destinado a nuevos sistemas de titularidad pública.

⁸⁸⁸ En función del régimen de propiedad privada o pública del suelo y del aprovechamiento público o privado del vuelo y del subsuelo, se pueden distinguir cuatro situaciones:

- Suelos públicos, y aprovechamientos públicos del subsuelo y vuelo
- Suelos públicos, y aprovechamientos privativos del subsuelo y vuelo
- Suelos privados, y aprovechamientos privativos del subsuelo y vuelo
- Suelos privados, y aprovechamientos públicos del subsuelo y vuelo

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de su dominio útil, incluyendo la atribución a terceros de facultades de sobreedificación y subedificación⁸⁸⁹. Brevemente, entre ellas, se encuentran las siguientes:

- La concesión administrativa de uso privativo: El Ayuntamiento tiene el dominio público del suelo, otorgando posteriormente una concesión administrativa para la explotación exclusiva y excluyente del subsuelo o vuelo demanial.
- La constitución de un derecho de superficie: El Ayuntamiento tiene el dominio público del espacio sobre rasante, pero la propiedad del subsuelo o vuelo pasa temporalmente a manos de un operador privado mediante el otorgamiento de un derecho real directamente previsto para atribuir a otro sujeto el derecho a construir en el vuelo o subsuelo de una finca ajena y mantener la propiedad separada temporal de la edificación construida.
- El derecho civil de sobreedificación o subedificación: El Ayuntamiento tiene el dominio público del espacio sobre rasante, pero la propiedad del subsuelo o vuelo de una construcción pasa permanentemente a manos de un operador privado en el marco de una propiedad horizontal mediante el otorgamiento de derechos civiles que atribuyen a otro sujeto el derecho a construir en el vuelo o subsuelo de una finca ajena.
- La segregación o estratificación vertical y la constitución del régimen de propiedad horizontal. A partir de determinada cota, se considera el subsuelo como objeto jurídico independiente de un derecho de propiedad absolutamente separado del correspondiente al suelo, y puede ser gravado o enajenado por la Administración con el cumplimiento de los requisitos exigidos para disponer de sus bienes inmuebles de naturaleza patrimonial.
- El otorgamiento de otros derechos reales limitados o en cosa ajena, mediante los cuales el propietario otorga a otra persona determinadas facultades de goce y disfrute sobre su finca. Sería el supuesto de cuando el Ayuntamiento dispone a su favor de una servidumbre de uso público que grava el espacio bajo rasante o sobre rasante privado.

⁸⁸⁹ En materia de derechos reales limitados, además de las modalidades expresamente contempladas en la Ley (servidumbre, superficie, etc.), los particulares, en uso de la autonomía de la voluntad proclamada por el art. 1255 CCivil, pueden configurar derechos reales atípicos. La Dirección General de los Registros y del Notariado se viene mostrando abierta partidaria de la libre configuración de derechos reales de goce por los particulares, y ha reiterado que “*en nuestro Derecho inmobiliario registral rige un principio de “*numerus apertus*” en la configuración de los derechos reales (art. 2 de la Ley Hipotecaria y 7 de su Reglamento), de manera que siempre que se respeten las exigencias impuestas a favor de terceros por el sistema registral existe pleno respeto al principio de autonomía de la voluntad y libertad en la creación de nuevas figuras jurídico-reales*” [Resoluciones de 20 de septiembre de 1966 (RJ 1966\4020) y 5 de abril de 2002 (RJ 2002\8121)].

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Se abordan separadamente cada una de estas soluciones examinando hasta qué punto son aptos para que el Ayuntamiento optimice e intensifique al máximo el aprovechamiento de sus parcelas dotacionales públicas, dando entrada a usos de terceros privados.

1.6.2. Concesión administrativa de uso privativo sobre el subsuelo y vuelo del suelo público

Lo que interesa destacar de la concesión demanial es que consiente la división funcional del bien de dominio público, ya que permite que una parte del suelo demanial sea de uso general, y otra parte de propiedad separada del vuelo o del subsuelo se destine a otros usos privativos de terceros, abonando el correspondiente canon por la ocupación del demanio⁸⁹⁰. A través de la concesión demanial, el suelo de la parcela dotacional permanece íntegro y el subsuelo y el vuelo se consideran integrados en la propiedad de dicho suelo público, pero se concede el uso y aprovechamiento privativo del subsuelo o vuelo o de parte del mismo a terceros [Sentencias ya citadas del TS de 14 de mayo (RJ 2002\7895)⁸⁹¹ y 30 de noviembre de 2002 (RJ 2002\10819)⁸⁹²].

⁸⁹⁰ Un estudio completo de la figura en FERNANDEZ ACEVEDO, R., *La concesiones administrativas de dominio público*, Thomson-Civitas, 2ª ed., Navarra, 2012.

⁸⁹¹ Se pretendía la legalización de un aparcamiento construido en el subsuelo de una calle de dominio público, afirmándose por el Tribunal que la licencia era nula ante la inexistencia de autorización o concesión para el uso privativo del dominio público y conteniéndose las siguientes manifestaciones de interés: *“aduce (el recurrente) el artículo 344 del Código Civil para tratar de demostrar que el subsuelo de las calles es un bien patrimonial y no de dominio público, en cuanto el Código no lo cita expresamente y no está destinado al uso público. Esa tesis no puede ser compartida. La regulación administrativa del subsuelo muestra que el mismo es, por regla general, demanio público natural, salvo en los casos de accesoria normal de su uso respecto de suelo que sea de titularidad privada, circunstancia que no concurre obviamente en el presente caso. La invocación del Código Civil no coadyuva la tesis de la entidad recurrente en la medida en que la propiedad quiritaria romana, que sigue inspirando nuestro primer Cuerpo legal, se fundamentaba precisamente en la conexión de las dos capas susceptibles de apropiación, que integran el sobresuelo o sobrevuelo y el subsuelo, en una relación de instrumentalidad con el suelo, de forma tal que la susceptibilidad de apropiación de aquéllas depende de la titularidad de éste en la medida en que sea accesoria de él, ejerciéndose así las facultades dominicales «usque ad sidera et usque ad inferos». ... Las modulaciones que impone la regulación jurídico-administrativa sobre esta concepción no excluyen que debamos llegar a conclusiones parecidas cuando de la titularidad de bienes de dominio público se trata, al tomar en consideración el artículo 74 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local de 18 de abril de 1986 y el artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales de 13 de julio del mismo año (RBEL) cuando consideran bienes de uso público local -que integran el dominio público- los caminos, plazas, calles y paseos... así la sentencia de esta Sala de 27 de julio de 1994 (que confirmó el deber de retranquear la edificación prolongada bajo el suelo de un vial público) llegó a la conclusión -con doctrina que confirmamos en el presente caso- de que el subsuelo de un terreno cedido con destino a calle de uso público forma parte del dominio público local, con la obvia consecuencia de que cualquier intervención privada que implique su uso privativo está sujeta necesariamente a concesión administrativa, conforme al artículo 78 del RBEL”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Evidentemente, la regulación concesional multiplica las posibilidades de actuación de la Administración respecto al subsuelo de las calles, plazas y parques públicos.

Hoy por hoy, prevalece la idea de que sobre el dominio público no cabe constituir derechos reales jurídico-privados, sino exclusivamente derechos reales administrativos temporalmente limitados, y el plazo máximo de duración de la concesión, incluidas las prórrogas que se hubieran establecido en el título, no puede ser en ningún caso superior a setenta y cinco años⁸⁹³. La determinación del plazo correspondiente en cada caso concreto deberá tener en cuenta el interés público, los fines perseguidos con la misma y la necesidad de que la concesión sea atrayente para el concesionario, de manera que sea suficiente para amortizar las obras o instalaciones necesarias para su aprovechamiento -además de asegurar que sea eventual objeto de hipoteca (necesaria si el concesionario necesita financiación para realizar la obra)-. Si la

⁸⁹² La STS de 14 mayo de 2002, por su parte, recayó como consecuencia de un contrato de permuta de unas parcelas que pertenecían privativamente al Ayuntamiento a cambio de la realización de unas viviendas y unas plazas de garaje, parte de las cuales habían de entregarse a la corporación local por el contratista. Al parecer la licencia amparaba la construcción de una parte de los garajes bajo la vía pública que separaba ambas parcelas privativas, y el contratista pretende que sean esas las cedidas. Sin embargo, la Administración entiende que habían de ser plazas de las situadas bajo las fincas patrimoniales objeto de permuta y la sentencia finalmente le otorga la razón por entender que las situadas bajo la vía pública participan del carácter demanial de la misma. Resultan especialmente interesantes los siguientes argumentos: *“Por otra parte, es clara la condición de bien de dominio público del vial bajo el que se construyeron esas plazas de garaje, tal y como con acierto explica la sentencia de instancia. Partiendo de ese dato legal, esta Sala ha declarado en Sentencia de 27 de febrero de 1987, en relación con un sótano ordenado construido sin licencia y en el subsuelo de un terreno previsto como vía pública, que «por su condición de dominio público no admite un uso privativo sin tener otorgada la pertinente concesión, artículo 62.1 a) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27-5-1955; uso público de los bienes de esa naturaleza que impide el particular y privativo aunque este afecte al subsuelo ya que la propiedad pública o privada comprende a la superficie y a lo que está debajo de ella artículo 350 del Código Civil». Aun cuando en este caso sí que existía esa licencia, debe recordarse, primero, que el documento contractual y anexos al mismo no realiza esa enajenación del subsuelo de la vía pública (que habría requerido antes la tramitación del expediente previsto en el artículo 8 del reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, lo que no consta que se haya hecho) ni individualiza plazas de garaje concretas a entregar por el contratista en cumplimiento de sus obligaciones contractuales, por lo que con base en dicho contrato no puede realizarse ninguna atribución dominical sobre aquéllas en su favor; y, segundo, que según consolidada jurisprudencia, las autorizaciones y licencias se conceden salvo el derecho de propiedad (artículo 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y no pueden equivaler a un título traslativo del dominio, que además se habría adoptado en este caso por órgano incompetente (la Comisión de Gobierno), que expidió la licencia, cuando la traslación patrimonial debería haberse verificado por el Pleno)”*.

⁸⁹³ De acuerdo con el artículo 93.3 de la LPAP, considerado legislación básica por la Disposición final segunda de la propia Ley, «las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de 75 años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Administración decide adelantar la finalización de la concesión puede hacerlo mediante el rescate de la concesión si lo justificaren circunstancias sobrevenidas de interés público y con resarcimiento de los daños que se causaren, o sin él cuando no procediere⁸⁹⁴.

El otorgamiento de concesiones administrativas para realizar construcciones sobre o debajo de una dotación urbanística demanial presenta indudables ventajas en relación a la articulación de la ciudad compacta. Entre ellas, y como singularidad, se

⁸⁹⁴ Para considerar la existencia o no de derecho a indemnización a favor del concesionario por la extinción de la concesión y la reversión de lo edificado, habrá que estar al propio título de concesión; distinguiéndose tres situaciones:

- a) Concesiones otorgadas sin plazo determinado o con carácter perpetuo, que deben reconducirse a la duración máxima de la concesión.
- b) Concesiones otorgadas por un plazo determinado, y que deberían conllevar derecho a indemnización en el caso de extinción anticipada del término fijado.
- c) Concesiones en precario con cláusulas de exclusión de indemnización. Si bien, dentro de la precariedad administrativa, a efectos de indemnización, el Tribunal Supremo ha distinguido entre la precariedad de primer grado y de segundo grado. Concretamente, las SSTs de 8 de abril de 2003 (RJ 2003\3681) y 21 de octubre de 2004 (RJ 2004\7169) afirman:

“Esta Sala ha declarado con reiteración (sentencias de 7 de mayo de 1999[RJ 1999, 5028], 11 de diciembre de 2000 [RJ 2000, 9849], 11 de mayo de 2001[RJ 2001, 4725] y 25 de julio de 2001[RJ 2001, 5897] dictadas, respectivamente, en los recursos de casación números 2179/1993, 7061/1993, 3485/1994 y 6324/1994) a propósito de supuestos referentes a concesiones en precario de terrenos de dominio público y, con más evidencia, cuando la ocupación del demanio se ha producido en virtud de una autorización en precario –...!–. que la Administración puede declarar resuelta la concesión o autorización, aunque no se hubiesen incumplido las condiciones, siempre que se justifique que dicha resolución obedece a exigencias del interés público.

Sin embargo esta Sala ha declarado también, frente a las pretensiones de la parte recurrente (sentencias de 29 de octubre de 1979 [RJ 1979, 3545] , 23 de abril de 1980 [RJ 1980, 2719], 29 de septiembre de 1980[RJ 1980, 3460] , 4 de noviembre de 1997[RJ 1997, 8680], 18 de diciembre de 1997 [RJ 1998, 624], 13 de marzo de 2001 [rec. núm. 1803/1994 (RJ 2001, 1980 y 12 de julio de 2001[rec. núm. 6078/1994 (RJ 2001, 5028)]), que las cláusulas de precario en las concesiones –que, como se ha visto, no garantizan la absoluta inmunidad de la Administración para eliminar la situación jurídica sobre la que se hace gravitar el precario administrativo–, llevan consigo la necesidad de distinguir entre una precariedad de primer grado que lleva aparejada indemnización y otra de segundo grado que no comporta resarcimiento, y que la distinción entre una y otra depende de las circunstancias de estabilidad o interinidad del uso y de las condiciones de oportunidad y alteración de la causa originaria de esa situación jurídica de uso que acompañan a la acción revocatoria, siempre enjuiciable en conexión con la teoría general del negocio jurídico.

En definitiva, como señala en el mismo sentido la sentencia de 18 de diciembre de 1997 (rec. núm. 1338/1990 [RJ 1998, 624]), la entrada en juego de la cláusula de precario no elimina por sí misma la obligación administrativa de indemnizar. Los rasgos fundamentales del actuar administrativo no permiten la asimilación del precario administrativo con la mera tolerancia del Derecho civil (sentencia de 11 de octubre de 1968 [RJ 1968, 4689]). No se produce exención del deber de indemnizar en el caso de que la Administración quiera poner fin a la situación creada al amparo de la cláusula de precario, pues esto sólo se admitiría en una precariedad de segundo grado, pero no en una precariedad de primer grado creada con carácter permanente y duradero, lejos de la provisionalidad y transitoriedad más propia de la precariedad de segundo grado (sentencias de 23 de diciembre de 1971 [RJ 1971, 5199], 8 de marzo de 1972 [RJ 1972, 1262] , 22 de abril de 1977 [RJ 1977, 1743] y 14 de noviembre de 1984 [RJ 1984, 5747])”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

encuentra la posibilidad de facilitar las construcciones y coberturas sobre el dominio público hidráulico, ya que beneficiarían a la imagen de la ciudad compacta, en tanto aprovechan el sistema general dotacional ya existente.

En efecto, no cabe construir sobre el dominio público natural amparándose en otros títulos como la articulación de un derecho de superficie o el derecho de sobreedificación y vuelo, ya que a través de ellos se consigue acceder a la propiedad de lo construido. La única posibilidad para construir y crear coberturas sobre el lecho y el cauce del río es la de acudir a las concesiones y autorizaciones, aunque sea de forma limitada. La utilización u ocupación temporal y privativa de los cauces de los ríos requiere siempre de un título habilitante, y en consonancia con el art. 77 TRLA, se ha de utilizar la concesión administrativa o la autorización administrativa para realizar coberturas y cubiertas sobre el cauce del río como pasarelas o puentes⁸⁹⁵. El art. 70 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico comenzaba repitiendo el mismo artículo 77 TRLA sin determinar cuándo se requerirá autorización y cuando concesión, pero ahora tras el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a actividades de servicios y su ejercicio, el citado art. 70 pasa a ser el art. 72⁸⁹⁶ y en la nueva redacción con la autorización administrativa será suficiente, desapareciendo el título de concesión administrativa para los citados tipos de aprovechamientos: *aprovechamientos de áridos, vegetación arbórea o arbustiva,*

⁸⁹⁵ Al amparo del art. 77 TRLA, se exige bien la previa concesión o autorización administrativa para este tipo de construcciones: «1. La utilización o aprovechamiento por los particulares de los cauces o de los bienes situados en ellos requerirá la previa concesión o autorización administrativa. 2. En el otorgamiento de concesiones o autorizaciones para aprovechamientos de áridos, pastos y vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio».

⁸⁹⁶ «Artículo 72.

1. La utilización o aprovechamiento por los particulares de los cauces o de los bienes situados en ellos requerirá la previa autorización administrativa.

2. En el otorgamiento de autorizaciones para aprovechamientos de áridos, vegetación arbórea o arbustiva, establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos, se considerará la posible incidencia ecológica desfavorable, debiendo exigirse las adecuadas garantías para la restitución del medio».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

establecimiento de puentes o pasarelas, embarcaderos e instalaciones para baños públicos. De esta forma, la utilización de autorizaciones administrativas hace desaparecer el problema de la temporalidad de las concesiones para permitir este tipo de aprovechamientos, que por otra parte son de larga duración⁸⁹⁷.

A mayor abundamiento, el Reglamento de Dominio Público Hidráulico no impone límites legales de dimensionamiento, por lo que esos puentes perpendiculares que cumplen una función de servidumbre de paso entre las dos orillas paralelas, pueden ser configurados de forma amplia cubriendo la totalidad del río soterrándolo para cumplir una función dotacional de paseo público. No obstante, los inconvenientes medioambientales y de riesgos de inundaciones empujan a tratar de evitar los soportes estructurales que terminan por desvirtuar las características naturales de los ríos⁸⁹⁸. Por muy loable que sea el interés público de ampliar las dotaciones públicas locales, la Administración Hidráulica debería denegar la concesión para la construcción de coberturas excesivas al Ayuntamiento, porque resultan poco compatibles con los objetivos de protección adecuada del medioambiente y los recursos hidráulicos.

En general, la figura de la concesión demanial fomenta el aprovechamiento del suelo vertical del dominio público, a la par que mantiene a la Administración en sus prerrogativas. No obstante, a la vista de los plazos a los que está sujeto, surge una ciudad temporal. Para los concesionarios privados, las condiciones de una determinada fecha de caducidad y extinción limitan las expectativas de satisfacción patrimonial, a la par que limitan notablemente las posibilidades de acceder al crédito privado. A la vista

⁸⁹⁷ Los títulos habilitantes del resto de las coberturas no contempladas en el art. 72 han de ser las concesiones demaniales, en ningún caso el título de propiedad inmobiliaria, y si hay casos de títulos preexistentes de propiedad, habrá que reconducir su situación jurídica a la situación real de concesionarios de dominio público hidráulico. En tal sentido, la Ley de Aguas de 1985 reguló en su régimen transitorio las situaciones de ocupación con título de concesión, reconociendo la posibilidad de su permanencia como máximo hasta el 2060. Caso de disponer de la titularidad de una construcción por un título diferente, si existe un interés público en el desarrollo urbano consolidado que justifica su continuidad y las estructuras de las cubiertas no afectan el flujo normal de las aguas, en principio, lo procedente resulta transformar o mudar el “derecho de propiedad” del que se cree gozar el interesado en una concesión administrativa *ex novo*.

⁸⁹⁸ Por ejemplo, el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Vertiente Cantábrica, aprobado mediante Decreto 415/1998, de 22 de Diciembre, expresamente en su apartado normativo determina que “...*con carácter general se evitarán los encauzamientos cubiertos, procurándose ir eliminando las coberturas existentes, sobre todo para cauces con cuencas afluentes superiores a 5 km²*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

del arraigo de la propiedad en la mentalidad social tradicional y las expectativas de ganancias futuras, resulta difícil creer que los particulares aceptarían la inseguridad jurídica que produce la condición de concesionario. Por el contrario, para la Administración constituye una garantía de que la disposición de terceros es temporal y que el mayor interés público en cualquier momento puede predeterminar la recuperación de la posesión.

La alternativa a los inconvenientes de la temporalidad y falta de seguridad de la permanencia de la concesión consiste en desafectar y segregar el subsuelo, convirtiéndolo en un objeto jurídico independiente con el suficiente grado de independencia arquitectónica entre los elementos construidos bajo y sobre el suelo, de forma que pueda ser gravado o enajenado por la Administración que ostente su titularidad, con el cumplimiento de los requisitos exigidos para disponer de sus bienes inmuebles de naturaleza patrimonial.

1.6.3. El derecho de superficie sobre las parcelas dotacionales públicas

El derecho de superficie constituye otra de las posibilidades jurídicas que permite la cesión o transmisión del dominio útil del suelo o subsuelo de parcelas públicas en régimen de propiedad dividida⁸⁹⁹. El derecho de superficie es un derecho real que atribuye al titular del mismo –al superficiario– la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y en el subsuelo de una finca ajena, haciendo suya la propiedad de lo construido, a cambio normalmente de un canon, durante un tiempo determinado y limitado, de manera que transcurrido el mismo, revierte lo construido y el dominio útil en favor del propietario del suelo en el que se realizó la construcción. Además, el art. 53 TRSR 2015 contempla también la otra modalidad de constitución del derecho de superficie sobre construcciones o edificaciones ya ejecutadas o sobre cualesquiera elementos privativos de las mismas (viviendas, locales o elementos privativos), atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

⁸⁹⁹ Vid. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA., «La división en volúmenes de la propiedad pública en el ámbito urbanístico» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Sevilla, septiembre-diciembre, 2010, págs. 157-187.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El Tribunal Supremo, en la importante sentencia de 26 de noviembre de 2002 (RJ 2002\9935)⁹⁰⁰, haciéndose eco de los argumentos esgrimidos por la doctrina, ha afirmado la tesis dualista o dualidad normativa del derecho de superficie, lo cual significa que el derecho de superficie presenta dos variedades⁹⁰¹: la superficie urbana o común constituida entre particulares y regida por las normas del Derecho civil⁹⁰², y la superficie urbanística constituida por la Administración y sometida a la legislación del suelo como instrumento de la intervención en el mercado del suelo y medida de fomento de la edificación, ya que se facilita la puesta a disposición del mercado de construcciones y edificaciones sin que el dueño del terreno o suelo se desprenda de su titularidad, y sin tener que comprar el suelo⁹⁰³. A pesar de que no haya ofrecido los

⁹⁰⁰ Véase DE LA IGLESIA MONJE, M. I., «Comentario a la sentencia de 26 de noviembre de 2002», *Cuaderno Civitas de Jurisprudencia Civil*, mayo-septiembre, 2003, núm. 62, págs. 1668 y ss..

⁹⁰¹ Sobre el debate doctrinal entre la tesis unitaria y dualista, véase EGÚSQUIZA BALMASEDA, M^aA., «La aplicación del derecho de superficie de los artículos 40 y 41 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio» en *Aranzadi Civil-Mercantil* num.14/2008, Aranzadi, Navarra, 2008.

⁹⁰² Está modalidad de derecho de superficie civil se constituye entre particulares en virtud de la libertad de pactos y tiene una pobre regulación. Sólo se menciona de pasada en los arts. 1611 y 1655 del Código Civil sin definirlo, como derecho análogo a los foros, subforos y otros gravámenes semejantes a los censos enfiteúticos. Anteriormente, el Reglamento Hipotecario de 17 de marzo de 1959 en su art. 16.1 preveía el derecho de superficie y establecía los requisitos para poder inscribir el título. Esas reglas se aplicarán hasta la reforma del artículo 16.1 RH, introducida por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, y cuya vigencia apenas duró unos años. La citada reforma hipotecaria introducía novedades significativas que afectaban a las exigencias básicas de la configuración del derecho de superficie, disponiendo el carácter constitutivo de su inscripción y otras previsiones para su acceso al Registro. La sentencia del Tribunal Supremo del 31 de enero de 2001 (RJ 2001\1083) consideró que tales previsiones no podían realizarse por vía reglamentaria y declaró nulo el art. 16.1 RH “*debido a la tradicional reserva de Ley en materia de propiedad y otros derechos civiles, mantenida en la vigente Constitución al exigir que su contenido se delimite de acuerdo con las leyes (art. 33 CE) e incluir entre las competencias del Estado la legislación civil (con las salvedades forales) al igual que la mercantil o la procesal (149.6^a y 8^a)*”. Desde entonces, el primer apartado del precepto ha quedado sin contenido; ya que, como el propio Tribunal se encargó de aclarar, iguales reproches merecían la regulación precedente, a pesar de no poderse pronunciar sobre ella por el principio de congruencia procesal.

⁹⁰³ La sentencia STS de 24 marzo 1992 (RJ 1992\3384) declaraba al respecto: “*Porque, además, es un acto perfectamente legal, que se sirve de una institución -la del derecho de superficie-, que, aunque de origen tan remoto: «Lex Thoria Agraria» (año 624 a. de C) y la «Lex Icilia de Aventino» (año 298 de la fundación de Roma), se consideraba prácticamente fenecida en el Derecho Civil [la doctrina llegó a calificar de epitafio la mención que de ella se hace en el art. 1611 de su Código, y tangencial la del art. 107.5 de la Ley Hipotecaria, pero que se ha intentado resucitar, precisamente en el Derecho urbanístico, como un Ave Fénix, que permite romper con el derecho de accesión, recogido en el Digesto: «omne quod in aedificatur solo cedit»*”.

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 fue la primera ley de corte urbanístico que introdujo en su regulación previsiones específicas sobre ese derecho, destacando la utilidad que podría ofrecer como instrumento al servicio de las entidades locales en la construcción y control de la especulación sobre edificaciones y terrenos. De manera expresiva se señalaba en el apartado V, párrafo 4^o, de su Exposición de Motivos que: «El fomento de la edificación no precisa, ni a veces aconseja, la enajenación de los terrenos: basta la constitución del derecho de superficie. La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que a la vez facilita la construcción, evita la especulación de edificios

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

resultados esperados y su escasa virtualidad práctica, el derecho de superficie ha sido objeto de regulación urbanística según se dice en la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, para «superar la deficiente situación de la normativa actual de este derecho» y «facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario»⁹⁰⁴. A cambio de una limitación temporal en el uso de los terrenos o de las construcciones o edificaciones, puede accederse a éstos a un menor coste, con lo que se reduce el volumen inicial de recursos necesarios en el sector inmobiliario. Para ello, el legislador estatal se basa en que el derecho de superficie tiene un aspecto de regulación civil que entra dentro de la competencia del Estado (art. 149.1.8 CE)⁹⁰⁵. No obstante, prácticamente todas las Comunidades Autónomas han establecido una regulación más detallada del derecho de superficie en sus leyes urbanísticas, y determinadas Comunidades Autónomas con competencias en materia de derecho civil foral o especial han aprobado normativa sustantiva civil propia regulando aspectos sustantivos del derecho de superficie en la órbita de la disciplina de los derechos reales y fuera de la órbita de los artículos de la legislación del suelo estatal⁹⁰⁶.

y terrenos y reserva el aumento de valor del propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie por Entidades públicas y particulares».

⁹⁰⁴ La misma sentencia STS de 24 marzo 1992 (RJ 1992\3384) reconoce que no se cumplieron las esperanzas que el legislador depositó en esta institución como mecanismo de control del mercado inmobiliario. Las Administraciones apenas utilizaron ese instrumento, pues la apuesta mayoritaria de las familias se inclinó por la compra de viviendas en plena propiedad. No obstante, el legislador no se desalentó y siguió proponiendo esta fórmula, hasta nuestros días, con la esperanza de que pudiera servir como instrumento eficaz para resolver los graves problemas de vivienda (LATORRE HERNÁNDEZ, M., «El derecho de superficie en la ley del suelo 8/2007. Aplicaciones prácticas en relación con la normativa urbanística valenciana», en *RDUMA*, julio-agosto 2007, págs. 88-118).

⁹⁰⁵ La STC 61/97 precisó con claridad que “*desde una perspectiva sistemática es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución puramente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del art. 149.18 CE, corresponde al Estado establecer*” y aquella disciplina es conforme “*al orden constitucional de competencias, sin que quepa apreciar en su regulación extralimitación alguna*”.

Hoy por hoy, el derecho de superficie se rige: a) por los arts. 53 y 54 TRLSR 2015; b) por la legislación civil en lo no previsto por él; y c) por el título constitutivo del derecho. Son complementarias las normas del art. 16 del Reglamento Hipotecario. La legislación urbanística autonómica podrá completar el régimen del derecho de superficie constituido por las Administraciones autonómicas y locales, sin que pueda afectar al derecho de superficie constituido por particulares, donde la competencia estatal es exclusiva. Igualmente es exclusiva la competencia estatal en materia de la forma de su constitución, carácter normativo, transmisión, gravamen y extinción del derecho, sea constituido por una Administración o por un sujeto jurídico privado.

⁹⁰⁶ Se trata de Cataluña (Ley 5/2006, 10 de mayo, por la que se aprueba del Libro V del Código civil de Cataluña, relativa a los derechos reales); Navarra (el Fuero Nuevo de Navarra o Compilación de Derecho civil Foral de Navarra que regula, en su Libro III «De los bienes», el derecho de superficie); y el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El derecho de superficie es susceptible de transmisión *inter vivos* y *mortis causa*, a título oneroso o a título gratuito y de gravamen, por tiempo no superior al de la vigencia del derecho de superficie. Así mismo, el propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho de propiedad sin necesidad de lograr el consentimiento del superficiario. Conforme al art. 53.4 TRLSR 2015, la transmisión del suelo por parte del propietario ha de incorporar necesariamente el subsuelo, sin que pueda dissociarse del mismo, salvo que forme parte del derecho de superficie. Esta salvedad abre las puertas al derecho de superficie invertido, de forma que se pueda construir en el subsuelo, bien de forma independiente a la construcción sobre el suelo, bien a la par y con base en el mismo derecho.

Respecto al elemento real, el derecho de superficie es constituido por las Administraciones públicas sobre terrenos propios de naturaleza patrimonial, de manera particular sobre terrenos integrantes del patrimonio público del suelo⁹⁰⁷. Así pues, en la ciudad compacta, el planteamiento propuesto sería el de ceder a los particulares el derecho de superficie sobre o bajo las parcelas dotacionales de la Administración Pública con fines edificatorios por un tiempo determinado, revertiendo a su término los terrenos y lo construido al cedente propietario superficiante. De esta forma se multiplican los usos y la funcionalidad de una parcela dotacional, dando por supuesto que tiene naturaleza patrimonial.

Aplicado a los suelos de la Administración Pública, en términos patrimoniales es una enajenación temporal, y en términos jurídicos-administrativos, sería una especie de concesión de utilización privativa temporal de bienes públicos, pero en comparación con la concesión administrativa, el derecho de superficie ofrecería la propiedad del suelo, si bien temporal. El plazo máximo legal del derecho es de noventa y nueve años según la normativa estatal, pero este es el plazo máximo que debe entenderse para el derecho concedido entre particulares, ya que para el derecho concedido por las Administraciones públicas el plazo puede ser inferior según la normativa urbanística

País Vasco (donde los artículos de la Ley del País Vasco 2/2006, 30 de junio, del suelo y urbanismo no quedan desplazadas por la entrada en vigor de la normativa estatal).

⁹⁰⁷ La posibilidad de articular derechos de superficie sobre bienes demaniales es objeto de un debate doctrinal que se expondrá más adelante en su debido momento.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

autonómica aplicable⁹⁰⁸. La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la reversión de lo edificado sin indemnización alguna, y la extinción de toda clase de derechos reales (viviendas en división horizontal) o personales (arrendamientos) impuestos por el superficiario.

Por tanto, el derecho de superficie comparte el mismo problema para el superficiario de la temporalidad del derecho que en el caso de la concesión demanial, pero, a diferencia de la concesión, se libraría del problema de su sometimiento al interés público con el rescate⁹⁰⁹. Esa esencial temporalidad hace que el derecho de superficie sea poco atractivo en el tráfico jurídico porque el superficiario debe amortizar durante su duración los costosos desembolsos que implica la actividad edificatoria. El régimen jurídico de su constitución debe permitir al superficiario amortizar los elementos construidos o la inversión realizada, sin despatrimonializar ni desapoderar plenamente al propietario original de los terrenos, la Administración Pública. En consecuencia, más allá de la propiedad temporal –lo que supone también que el canon pueda ser superior que en las concesiones administrativas- y el plazo que puede ser superior (si la normativa autonómica civil especial o foral no establece un plazo inferior) tampoco se vislumbran las ventajas que pueda suponer defender su constitución en lugar de la concesión en supuestos dudosos en los que se cuestiona la naturaleza patrimonial o demanial del bien público.

Otro de los inconvenientes de esta figura está relacionado con temas contractuales. Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tanto la doctrina de diversos órganos

⁹⁰⁸ Así, en la normativa vasca, amparado por su competencia en materia de derecho civil, el plazo es de 75 años, que se corresponde con el límite establecido en el derogado art. 16.1 RH y el anterior art. 289.2 del TRLS de 1992 que preveía el plazo máximo de 75 años en el concedido por los Ayuntamientos y demás personas públicas, y el plazo máximo de 99 años en el convenido entre particulares.

⁹⁰⁹ La STS de 4 de febrero de 1993 (RJ 1993\782) distingue de manera nítida el derecho de superficie de la concesión demanial. El Tribunal rechaza la pretensión del Ayuntamiento de ejercitar la facultad de rescate, ya que se trata de un derecho de superficie constituido sobre una parcela municipal previamente desafectada, y no una concesión administrativa; y recuerda “*que resulta que nos encontramos con un derecho de superficie otorgado con arreglo a la Ley del Suelo antigua y no de una simple concesión administrativa, por lo que no cabe la resolución por rescate de ésta, al no tratarse de una concesión sino de un derecho de superficie*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

consultivos como la jurisprudencia, habían considerado los contratos de derecho de superficie como contratos administrativos especiales⁹¹⁰. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, y considerando que el derecho de superficie sólo puede tener por objeto bienes de carácter patrimonial, pasarían a tener la consideración de contratos excluidos de la legislación de contratos (según el art. 4.1.p) del TRLCSP vigente) y deberían regirse por sus normas especiales. La cuestión es que la legislación patrimonial atribuye a la Administración determinadas prerrogativas, pero que son inferiores a las prerrogativas que le asisten cuando celebra contratos administrativos, por lo que la Administración puede estar perdiendo gran parte de prerrogativas que de otro modo le asisten⁹¹¹.

La utilización del derecho de superficie se ha fomentado para tratar de diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario y facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda de protección pública. Sin embargo, esta institución no ha tenido el éxito esperado ni ha despertado suficiente interés, ya que ser propietario de vivienda es la meta social generalizada del país. De hecho, una de las Comunidades Autónomas puesta como ejemplo de su buen hacer en la construcción de VPO mediante la constitución de derechos de superficie, la del País Vasco, en los últimos años, con objeto de nutrir sus reducidas arcas públicas han vendido la propiedad del suelo sobre el que se encuentran edificados en derecho de superficie inmuebles residenciales protegidos, so pretexto de que es la forma de garantizar de que en el futuro los superficiarios no vayan a perder sus viviendas. Está claro que el futuro de la institución del derecho de superficie no es vigoroso ni prometedor si la propiedad superficiante es un patrimonio que se estima prescindible y la Administración se muestra más proclive a

⁹¹⁰ Cfr. la STS de la Sala de lo Contencioso-adm de 15 de febrero de 1999; y el Informe 43/07, de 29 de octubre de 2007 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

⁹¹¹ MARTÍNEZ, MARCOS, «¿Continúa teniendo sentido la utilización de los derechos de superficie para la ejecución de infraestructuras y el posterior arrendamiento de las mismas a la Administración?», *El Consultor de los Ayuntamientos*, Quincena del 30 Ene. Al 14 Feb., 2012, aconsejaba que “cuando se trate de la contratación para la construcción de infraestructuras o equipamientos cuya finalidad sea atender necesidades esenciales de servicio público, será más lógico que este tipo de contratos sean principalmente vehiculizados a través de otras figuras cuya naturaleza administrativa sea innegable, como los contratos de concesión de obra pública (siempre que la obra construida tenga carácter explotable) o el contrato de colaboración público-privada (si la operación reviste una complejidad técnica y jurídico-financiera que justifique su utilización)”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

enajenar sus bienes patrimoniales y desprenderse de ellos que plantear políticas públicas de vivienda sin perder la titularidad de sus bienes⁹¹².

1.6.4. El derecho civil de sobreedificación y subedificación

Acudiendo al Derecho civil, entre los supuestos en los cuales se pueden realizar construcciones sobre y bajo la propiedad de un tercero sin que opere la regla *superficies*

⁹¹² Entre otras disposiciones reglamentarias que regulan la enajenación del suelo público, véase por ejemplo la Orden de 26 de julio de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, por la que se establecen los requisitos para la adquisición del suelo propiedad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre el que se encuentran edificados en derecho de superficie determinados inmuebles (BOPV 31-07-2012). Nótese que el Gobierno Vasco renuncia al derecho de reversión del dominio sin necesidad de declaración alguna de alienabilidad, entendiendo que el suelo ya era de por sí patrimonial:

El derecho de superficie es un derecho real que permite a su titular construir sobre o debajo de suelo ajeno, obteniendo la propiedad temporal de lo edificado. Una vez finalizada la construcción genera una dualidad de propiedades: (i) la recayente sobre el suelo y (ii) la que tiene por objeto el edificio resultante: la construcción. Esta es la situación en la que se encuentran numerosos edificios de viviendas de protección oficial de régimen general y de régimen especial construidas sobre suelos que son propiedad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En circunstancias normales, una vez extinguido el derecho de superficie por el transcurso del tiempo, esta última haría suya la propiedad de lo edificado, sin abonar indemnización alguna, cualquiera que hubiera sido el título por el que se constituyó el derecho. Su extinción produciría, a su vez, la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario, esto es, la pérdida de la propiedad tanto de dichas viviendas de protección oficial como de los locales comerciales y anejos no vinculados que forman parte de las mismas promociones.

Para evitar esta pérdida, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, mediante sendas Órdenes del Consejero de 21 de julio de 2010 y de 18 de mayo de 2011, puso en marcha dos operaciones para permitir que determinados titulares de viviendas de protección oficial, locales comerciales y anejos no vinculados edificados en derecho de superficie accediesen a la propiedad del suelo. Aunque el porcentaje de inmuebles afectados por ambas operaciones supera el 90% del parque edificado en derecho de superficie, aún quedan algunas promociones a las que no se ha ofrecido la posibilidad de adquisición. Concretamente se trata de las promociones de protección oficial temporal calificadas provisionalmente a partir del 1 de enero de 2003, de una promoción de locales comerciales y anejos no vinculados edificados en derecho de superficie y amparados por la extensión de la protección oficial concedida a las promociones de viviendas construidas en la misma Área de Intervención Urbanística, y de las promociones calificadas después del 1 de junio de 2011.

Por otra parte, existe una serie de viviendas que fueron transmitidas en régimen de propiedad plena, pero con carácter temporal durante 75 años. La Comunidad Autónoma de Euskadi ostenta sobre ellas un derecho de reversión del dominio, de manera que, finalizado el plazo, retornarán automáticamente a su patrimonio sin abonar cantidad alguna por las mejoras que se hubieran realizado en ellas. El derecho de reversión y el derecho de superficie son derechos reales muy distintos. Sin embargo, los dos conducen finalmente a la pérdida de las viviendas por parte de sus titulares. Por lo tanto, es lógico que los propietarios temporales reciban un trato similar a los titulares del derecho de superficie y, en consecuencia, se les permita acceder a la propiedad indefinida mediante el resarcimiento del valor económico del derecho de reversión.

Pues bien, ha llegado el momento de poner en marcha la tercera fase de venta de suelo, que se desarrollará en el ejercicio 2012 y que está abierta a las promociones citadas. Y, dado que será la última operación de este tipo, también estará abierta a todos los inmuebles comprendidos en las fases anteriores cuyos propietarios, por diversos motivos, no llegaron a adquirirlo, incluidas las promociones que han quedado descalificadas por el transcurso del tiempo. En suma, está dirigida a un total de 19.735 viviendas, locales comerciales y anejos.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

solo cedit y no se produzca el aumento de propiedad a favor del dueño de la cosa principal, además del derecho de superficie, se encuentra el derecho de sobreedificación o vuelo y el de subedificación o subsuelo⁹¹³. Esta figura jurídica comporta la facultad de elevar nuevas plantas sobre una edificación por persona distinta al titular del soporte del plano horizontal, adquiriendo la propiedad de lo edificado. Otro tanto sucede con el derecho de subedificación o subsuelo respecto a la posibilidad de construir bajo la edificación (menos común).

En los supuestos más habituales, en virtud del derecho de vuelo y subsuelo, cuando se enajena una finca urbana, el propietario se reserva o cede a otra persona el derecho de elevar una o más plantas sobre o bajo un edificio haciendo suyas las edificaciones resultantes, por lo que el titular del derecho de vuelo o subsuelo se convierte en propietario de lo construido y en copropietario del suelo sobre o bajo el que se edifica con una cuota en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario con carácter perpetuo⁹¹⁴.

La mayor parte de la doctrina considera que se trata de un derecho real limitado de goce sobre cosa ajena –y no una extensión del derecho de propiedad al espacio aéreo–, ya que permite a su titular utilizar un edificio que no le pertenece para construir encima o debajo del mismo⁹¹⁵. La doctrina lo ha definido como “*el derecho real de*

⁹¹³ DE FRANCO PAZ, F., *El derecho de Sobreedificación: su Naturaleza jurídica*, Aranzadi, Elcano, 2001, págs. 84-86, señala que “*Hay falta de unidad terminológica, la denominación derecho de sobreedificación es la que ofrece mayor precisión, aunque se usan las denominaciones derecho de elevar, derecho de sobreelevación, derecho de levante y derecho de vuelo por los autores civilistas*”.

⁹¹⁴ Como describe perfectamente la sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (Sección 2ª) de 6 de junio de 2003 (JUR 2003\178031), “*el derecho de vuelo es el derecho a levantar una o más plantas sobre un edificio ajeno, ya construido o de construcción proyectada, y a hacer propio lo sobreedificado. Este derecho es un derecho real constituido por el propietario único del edificio o por la comunidad de propietarios del edificio en régimen de propiedad horizontal, que, transmitido a un tercero en escritura pública, es susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad*”.

⁹¹⁵ De esta forma lo ha entendido también la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando, en sentencia de fecha 23 de junio de 1998 (RJ 1998\4744), ha declarado que “*al estudiar el derecho de propiedad se ha reconocido, desde siempre, que su extensión -en caso de inmueble- no se limita al suelo propiamente dicho, sino que alcanza al vuelo -lo que está encima- y al subsuelo -lo que está debajo- siendo muy conocida, aunque no es aplicable absolutamente hoy en día (el poder del propietario, según la concepción actual, se extiende hasta donde llegue su interés) aquel aforismo procedente de la doctrina romanista medieval de que el poder del propietario se extiende «usque ad sidera et usque ad inferos». El derecho sobre el vuelo puede entenderse como una parte del derecho de propiedad, como hace la Sentencia de 9 julio 1988 (RJ 1988\5601) (la Sentencia de 11 noviembre 1919 dijo que del artículo 350 se deduce que el propietario del suelo lo es también del vuelo) o como un derecho real que recae en cosa*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

*carácter limitado que faculta a su titular para construir un volumen determinado, sobre o bajo un edificio total o parcialmente ajeno, cuyo ejercicio supondrá la adquisición por parte del titular de un derecho de propiedad sobre los nuevos elementos construidos y la integración del edificio en el régimen de propiedad horizontal, en caso de que no estuviere todavía*⁹¹⁶. Por otra parte, se ha acogido la tesis mayoritaria de la doble fase acuñada por ROCA SASTRE, que considera que en una primera fase, hay un derecho de construir sobre cosa ajena, y en una segunda fase, hay un derecho de propiedad en régimen de propiedad horizontal sobre las edificaciones realizadas⁹¹⁷. Esto es, después de la edificación del subsuelo o vuelo, se constituirá una situación de comunidad entre el propietario de la finca y el propietario de los sótanos o alturas, que podrá formar una propiedad horizontal simple o una situación de complejo inmobiliario, la cual se deberá regular debidamente; pero en ambos supuestos será necesario fijar la cuota que tendrán los nuevos elementos en relación al propietario del total de la finca.

El Código Civil no regula la previsión normativa del derecho a elevar nuevas plantas sobre o bajo edificaciones, sino que viene regulado exclusivamente en su perspectiva registral con la finalidad de fijar su contenido a efectos de su publicidad en el Registro de la Propiedad y sin la necesaria precisión, por el artículo 16.2 del Reglamento Hipotecario⁹¹⁸, según el cual «El derecho a elevar una o más plantas sobre

ajena, como hace la de 24 diciembre 1991 (RJ 1991\9598). En todo caso, el derecho de propiedad se extiende al vuelo y si éste está desgajado del anterior, el vuelo queda configurado como derecho real inscribible en el Registro de la Propiedad, como dice la citada Sentencia de 9 julio 1988”.

⁹¹⁶ MARTINEZ ORTEGA, J.C. (Coord.), *Urbanismo, Edificación y propiedad horizontal*, Editorial Bosch, 2012, pág. 333.

⁹¹⁷ ROCA SASTRE, R.M., *Suplemento al Derecho Hipotecario*. Bosch, Barcelona, 1960, pág. 28, sostenía que el derecho de vuelo tiene dos fases temporalmente discernibles: una primera en la que el titular del derecho de vuelo goza de un derecho de construcción sobre cosa ajena, «de carácter medial por estar dirigido a alcanzar la segunda fase», y esta segunda fase de plenitud que consiste en el derecho de tener una edificación en propiedad separada horizontalmente, no de tipo superficiario, sino en plena coexistencia con otras de la misma naturaleza, integrantes todas de la unidad orgánica de una finca edificada, pues cada una de ellas tiene como anejo inseparable una participación indivisa en los elementos comunes de la propia finca global, que supone la adquisición de un derecho de propiedad sobre las nuevas plantas construidas.

⁹¹⁸ Sin perjuicio de la regulación propia civil autonómica aprobada en Cataluña. La Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a derechos reales, incluye el derecho de vuelo entre los derechos reales limitados. El art 553-13 reconoce la validez de la constitución o la reserva expresa del derecho a sobreelevar, subedificar o edificar en el mismo solar del edificio a favor de los promotores o de terceras personas siempre que se establezca en el título de constitución en cláusula separada y específica de acuerdo con el art. 567.2 (número máximo de plantas; cuotas de participación; plazo para su ejercicio; precio o contraprestación, si procede...).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

un edificio o el de realizar construcciones bajo su suelo, haciendo suyas las edificaciones resultantes, que, sin constituir derecho de superficie, se reserve el propietario en caso de enajenación de todo o parte de la finca o transmita a un tercero, será inscribible conforme a las normas del apartado 3º del artículo 8 de la Ley y sus concordantes»⁹¹⁹.

Definido este derecho civil, la propuesta jurídica que aquí se presenta consiste en considerar la posibilidad de que la Administración Pública pueda conceder derechos edificatorios sobre las parcelas y dotaciones de su propiedad a otros agentes privados, y consiguientemente derechos de propiedad del vuelo o el subsuelo, sin necesidad de que haya que originar la total independencia entre el suelo público y el vuelo o subsuelo privado. De este modo, se busca lograr un mejor y mayor aprovechamiento de los espacios edificables en más altura o en el subsuelo, otorgando derechos edificatorios previstos en el Plan.

Tanto el derecho de superficie como el derecho de sobreedificación o vuelo son figuras jurídicas que pueden ayudar a combatir el problema urbano de la escasez del suelo en comunión con el problema social de la escasez de viviendas y suponen la derogación del principio de que la propiedad del suelo comporta la propiedad de la edificación resultante, si bien ese principio de accesión recobraría su vigencia respecto al derecho de superficie, cuando una vez extinguido, la propiedad de lo edificado retorna al *dominus soli*⁹²⁰. Esta parece ser la diferencia sustancial entre el derecho de

⁹¹⁹ Prosigue, «En la inscripción se hará constar: a) Las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes o las normas para su establecimiento. d) Las normas de régimen de comunidad, si se señalaren, para el caso de hacer la construcción». La redacción inicial fue objeto de modificación normativa por el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, que por exigencias de los principios de especialidad y determinación de los derechos reales, añadió dos requisitos adicionales, a cuya conjunta concurrencia se condicionada la inscripción registral, cuales eran: «b) determinación concreta del número máximo de plantas a construir; c) el plazo máximo para el ejercicio del derecho de vuelo, que no podrá exceder de 10 años». Tales apartados b) y c) del artículo 16.2 RH, que exigían la constancia del número de plantas a edificar y el plazo máximo para realizar la edificación, fueron declarados nulos por las respectivas SSTS de 31-1-2001 (RJ 2001\1083) y de 24-2-2000 (RJ 2000\2888), por entender que el número de plantas será el resultante del planeamiento que sólo el ordenamiento urbanístico en vigor puede establecer y que la limitación temporal no podía establecerse por una norma reglamentaria.

⁹²⁰ En la Sentencia de 3 de mayo de 2010 (RJ 2010\4768), el Tribunal Supremo indica que “Hay que recordar que el derecho de vuelo o sobreedificación es una manifestación del más general derecho de superficie, cuya regulación, fragmentaria y dispersa, se encuentra en la legislación urbanística y sobre

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

sobreedificación o subedificación y el derecho de superficie: el derecho concreto que se adquiere sobre la edificación resultante. Así, el titular del derecho de sobreedificación o subedificación adquirirá la propiedad del mismo, mientras que en el derecho de superficie, se establece la reversión de lo edificado al dueño del suelo al término del plazo de duración del derecho, aunque se admite pacto en contrario quedándose con la propiedad edificada el superficiario⁹²¹.

Es decir, el derecho de vuelo o sobreedificación tiene un carácter de permanencia del cual carece el derecho de superficie, puesto que la segunda fase se prolonga durante todo el tiempo que duren las edificaciones construidas. La postura de la Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 5 de febrero de 1986 (RJ 1986/1006) sostiene que no cabe confundir el derecho de superficie previsto en la legislación urbanística con el derecho de vuelo al ser radicalmente distintos, porque el derecho de vuelo no se relaciona directamente con la propiedad del suelo y se concreta en un dominio perpetuo sobre la obra ejecutada⁹²². Advertida la ventaja para el promotor de la perpetuidad de la propiedad de lo construido, sin embargo, el problema se produce en la primera fase en el que titular de los derechos de sobreedificación y subedificación goza de un derecho de construcción sobre cosa ajena, resultando necesario sujetar a un plazo el ejercicio de tal derecho⁹²³.

todo en el art. 16 del Reglamento Hipotecario. Es claro, por lo que ahora específicamente interesa, que el derecho de vuelo es un derecho real en cosa ajena, subsumible en el la figura del derecho de superficie”.

⁹²¹ En la práctica, las escrituras de constitución de derecho de superficie son escasas respecto a las escrituras de constitución de los derechos de sobreedificación o subedificación, ya que, como se ha apuntado, la mentalidad española está todavía demasiado arraigada al derecho de propiedad y la reversión forzosa futura de lo edificado no es bien recibida.

⁹²² La referida Resolución de la DGRN de 5 de febrero de 1986 (RJ 1986\1006) determina “*que el derecho contemplado en la escritura calificada no puede estimarse que carece de trascendencia real, pues se trata de un derecho de vuelo o sobrevaloración, es decir, un derecho de construir plantas en fincas edificadas ajenas, figura nítidamente diferenciada del derecho de superficie, no sólo por la distinta base física sobre la que se constituye, sino por la perpetuidad de la propiedad que origina el derecho de sobreelevar frente a la temporalidad de la propiedad superficiaria”.*

⁹²³ Siguiendo con lo adelantado en la nota a pie de página nº 919, en la reforma operada por el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, se incorporó el apartado c) del art. 16.2 del RH que imponía el requisito del plazo como mención que debía hacerse constar en la inscripción de los derechos de sobreedificación y subedificación, determinando que su duración no podría superar los 10 años. Sin embargo, la STS de 24 de febrero de 2000 (RJ 2000\2888) declaró la nulidad del art. 16.2 c), al considerar que, aun reconociendo que el principio de especialidad no tolera gravámenes indefinidos o indeterminados, una limitación del tipo de la que se pretende en el art. 16 del Reglamento impugnado en relación con el derecho de vuelo debe necesariamente venir establecida por Ley, al afectar lo dispuesto en

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Inicialmente, el derecho de sobreedificación y subedificación está pensado para su constitución sobre un cuerpo ya edificado. Una de las cuestiones a dilucidar es si cabe la constitución del derecho de sobreedificación o subedificación sobre solares sin edificar –la modalidad más común en el derecho de superficie-. Dicho de otro modo, si para la válida constitución del derecho de vuelo o subsuelo es necesaria siempre la existencia previa de un edificio sobre o bajo el cual se realizará la nueva construcción, o bien podrán realizarse construcciones sobre o bajo el suelo directamente. Aplicado a las dotaciones urbanísticas, se cuestiona si el derecho de vuelo y subsuelo necesariamente requieren un cuerpo ya edificado, o no cabe aplicar esta figura a las parcelas dotacionales sin construcción.

En contra de la posibilidad de constituir los derechos de sobreedificación y subedificación directamente sobre un solar sin edificar, se ha aducido la dicción del art. 16.2 RH; pero, sobre todo, se ha argumentado que la propia naturaleza y esencia del derecho de sobreedificación y subedificación estriba en desembocar en una situación de propiedad horizontal en la que el suelo es elemento común y la integración de las plantas construidas en un régimen de propiedad horizontal, lo que no podría producirse en caso de que no existiese o no se proyectase una construcción. En cambio, para justificar la constitución de los derechos de sobreedificación y subedificación directamente sobre solares sin edificar, se recurre entre otros argumentos al principio de la autonomía de la voluntad propio del ámbito del Derecho privado, al sistema de

el precepto a disposición normativa de superior rango como era la Ley Hipotecaria. En concreto, el establecimiento del plazo para el ejercicio del derecho supone la alteración de su alcance y eficacia frente a terceros, puesto que los derechos reales acceden al Registro sin límite temporal a tenor de lo dispuesto en el art. 1 LH; es decir, una limitación de este tipo debería venir impuesta por ley y no por un reglamento. En la actualidad, no existe norma alguna en el ámbito del Derecho Común que exija la fijación de un plazo de ejercicio para la válida constitución de estos derechos (al contrario que en Cataluña donde el plazo para el ejercicio del derecho no puede exceder de 30 años). A pesar de ello, en tanto que derecho real limitado, el principio hipotecario de especialidad y determinación impone la fijación de un plazo máximo de ejercicio, transcurrido el cual, se extingue, y la Dirección General de los Registros y del Notariado viene sancionando la exigibilidad de su constancia, y en reiterada jurisprudencia, deniega la inscripción del derecho de vuelo, cuando el mismo no cumpla los requisitos de especialidad y determinación en la configuración de los derechos reales, “*pues se conculcan los límites y exigencias estructurales del estatuto jurídico de la propiedad (dada su significación económico-política y su trascendencia «erga omnes») que excluyen la constitución de derechos reales limitados singulares de carácter perpetuo e irredimible (artículos 513 y 1655 del Código Civil), si no responden a una justa causa que justifique esa perpetuidad*” [Resoluciones de la DGRN de 6 de noviembre de 1996 (RJ 1996\7928), de 17 de diciembre de 1996 (RJ 1996\9383), 29 abril 1999 (RJ 1999\2762), 18 de noviembre de 2002 (RJ 2003\2634) y 21 de noviembre de 2002 (RJ 2002\3938)].

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

numerus apertus en materia de derechos reales, e incluso, a la regulación que, del derecho de sobreedificación y subedificación, lleva el art. 567-1 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro Quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales en tanto que admite, expresamente, la constitución de los derechos de vuelo sobre un solar edificable.

CORVO LÓPEZ⁹²⁴, tras examinar las diversas resoluciones de la DGRN, concluye que a pesar de que la naturaleza jurídica de los derechos de sobreedificación y subedificación presupone su constitución sobre un edificio -el cual puede encontrarse construido, en construcción, o en proyecto-, partiendo de la utilidad que puede suponer en algunos casos su constitución sobre un solar y en el sistema de *numerus apertus*, debe admitirse la posibilidad de crear sobre un solar, un derecho análogo al derecho de sobreedificación y subedificación cuando se den los presupuestos para la constitución de la propiedad horizontal. De hecho, es común que se den operaciones o negocios jurídicos de permuta de solar a cambio de la adquisición futura de pisos que se elevarán sobre el solar. Se piensa concretamente en el supuesto en que el propietario de un solar concede un derecho de sobreedificación o subedificación sobre el mismo a favor de un tercero que se obliga a entregar, como contraprestación, un número determinado de plantas, pisos, locales o plazas de garaje. Ejercitado el referido derecho, existirá una pluralidad de titulares que serán a la vez cotitulares del suelo.

En definitiva, a través de esta técnica, la Administración puede permitir a un tercero que edifique sobre o bajo una de sus edificaciones o de sus solares públicos los aprovechamientos edificatorios previstos en el planeamiento, de tal modo que, tras la edificación, la Administración y el constructor adquieran la propiedad de partes diferentes del inmueble resultante, sin que se origine la independencia entre el suelo y el vuelo o subsuelo. La razón es que presupone o desemboca en una situación de Propiedad Horizontal, en la cual las únicas propiedades independientes se refieren a las edificaciones realizadas en la superficie y en el subsuelo, pero no a la misma superficie o al propio subsuelo.

⁹²⁴ CORVO LÓPEZ, F-Mª., «Los derechos de sobreedificación y subedificación como alternativa al cambio de solar por edificación futura», en *Aranzadi Civil-Mercantil* núm. 11/2011 parte Estudio, Aranzadi, Navarra, 2011.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En la práctica, los elementos reales del derecho de sobreedificación y subedificación serán edificaciones o equipamientos públicos de carácter patrimonial; por el contrario, en las parcelas dotacionales no edificadas la figura más adecuada continuará siendo el derecho de superficie. Puede ser una figura ideal para aprovechar aún más las dotaciones urbanísticas ya construidas, manteniendo la propiedad del suelo, pero adviértase que si son edificaciones o equipamientos afectos a un uso o servicio público, y como tal dominio público, no cabe la constitución de derechos reales civiles, salvo que se proceda a su desafectación. Se trata de una solución de Derecho civil válida para aumentar las plantas de los edificios públicos con otros usos compatibles, pero no es válido si los usos que se hallen debajo o encima están afectos al uso público o al servicio público. La diferencia principal del derecho de sobreedificación respecto al derecho de superficie será el de la perpetuidad en manos de terceros de la propiedad de los elementos privativos construidos, lo que lo convierte en más interesante para los promotores, pero como quiera que la Administración se desentiende de un posible futuro patrimonio público, aquí se entiende que no es una fórmula apropiada en el modelo de ciudad compacta.

1.6.5. La segregación o estratificación vertical en parcelas

Partiendo del principio de accesión y de los pronunciamientos jurisprudenciales en la concepción clásica, no puede decirse que el subsuelo sea jurídicamente un bien o un objeto de derecho distinto y autónomo del suelo público, porque forma parte del mismo y con la misma naturaleza demanial⁹²⁵. No obstante, respecto a ese subsuelo, el

⁹²⁵ ALEGRE AVILA, J.M., *Subsuelo: hecho y derecho (Planteamiento tradicional, estudio jurisprudencial y reconstrucción técnica del régimen jurídico del subsuelo)*, op. cit., págs. 193-194 critica esta concepción maximalista del subsuelo público.

Este autor defiende que el subsuelo no es una entidad jurídica, no es un bien, un objeto o una cosa en sentido jurídico-civil, sino que es un mero espacio sobre el que se ejercitan las competencias de las diferentes Administraciones públicas (pág. 21). El derecho de propiedad del dueño de un terreno no incorpora de modo genérico e indiferenciado el del espacio geográfico que se extiende bajo su superficie. El subsuelo no constituye una extensión o proyección, en sentido jurídico, del terreno, esto es, no es parte integrante del terreno. Por tanto, defiende la desvinculación entre suelo y subsuelo, a efectos de consideración propia y autónoma de los aprovechamientos ubicados en el subsuelo en relación con los que se localizan en la superficie del solar o unidad de actuación de que se trate.

Solo cuando en el subsuelo se han localizado determinados aprovechamientos (galerías comerciales, garajes...) surge como entidad jurídica diferenciada la finca, material y registral, que, eventualmente, permitirá constituir, en régimen de propiedad horizontal, un complejo inmobiliario. Unos aprovechamientos urbanísticos que surgen con carácter propio y autónomo, de modo diferenciado, en

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Ayuntamiento propietario puede crear un objeto de derecho autónomo y separado del suelo público susceptible de enajenación, produciéndose lo que la doctrina llama “estratificación de la propiedad del suelo” y que FERNÁNDEZ SCAGLIUSI describe como: *“La división en volúmenes de la propiedad demanial o segregación vertical de parcelas es la estratificación de la propiedad que implica la creación de fincas separadas y autónomas mediante la división de las mismas: una primaria, la superficiaria, de dominio público, y otra segunda, el subsuelo, que, tras su desafectación, se convierte en bien patrimonial. Sobre y debajo de la superficie se configuran objetos de derecho diferentes, susceptibles de titularidad diferenciada”*⁹²⁶. De esta forma, se puede producir la eventual coexistencia o superposición de parcelas entre el dominio público del suelo y la propiedad privada del subsuelo, o, viceversa, el dominio privado del suelo y la propiedad pública del subsuelo, todo ello amparado por el planeamiento urbanístico⁹²⁷. Los instrumentos que regulan el planeamiento o su desarrollo permiten la diferenciación jurídica de parte (suelo, vuelo o subsuelo) de una finca de dominio público, por lo que la Administración que ostente su titularidad pueda destinar a otro uso esta parte del inmueble, sin que se pierda o se merme el uso público al que originaria y principalmente se encuentra destinado el bien demanial.

Desde la perspectiva puramente jurídica, las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado han consagrado la inscripción de estas segregaciones verticales y la permisión del aprovechamiento privativo del subsuelo tanto de las superficies demaniales como patrimoniales, al posibilitar la inmatriculación de las unidades subterráneas como fincas independientes. Sobre la posibilidad de desafectar el subsuelo del dominio público, con atribución a éste de una diferente calificación jurídica de la otorgada al suelo, es decir, como bien patrimonial, y por tanto

principio, de los ubicados en la superficie del solar o unidad de actuación de que se trate, y que, por tanto, pueden extenderse, como ocurre, *ad exemplum*, con los aparcamientos o plazas de garaje, sin la precisa y concreta referencia espacial o geográfica que significan las superficies suprastantes, dada la desvinculación jurídica entre aquéllas, los terrenos propiamente dichos, y el espacio existente debajo de las mismas. Esta desvinculación entre la superficie y el subsuelo se traduce, como lógica consecuencia, en la no exigencia de concesión demanial para ubicar en los espacios situados debajo de los bienes de dominio público municipal los aprovechamientos urbanísticos de titularidad pública.

⁹²⁶ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA., *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, INAP, Madrid, 2015, pág. 237.

⁹²⁷ A su vez, sobre dicho objeto independiente, podría constituirse un derecho de superficie o incluso una propiedad horizontal a través del derecho de subedificación.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

susceptible de enajenación, permuta, gravamen o cesión, resulta relevante la Resolución de la Dirección General de 5 de abril de 2002⁹²⁸, que resuelve el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Oviedo, contra la negativa del Registrador de la Propiedad de Oviedo de inscribir un acuerdo municipal de desafectación de una unidad subterránea constituida por un volumen edificable bajo un parque público como finca independiente patrimonial, absolutamente diferenciada de la finca superior que seguirá siendo un bien de dominio público, y la constitución de un complejo inmobiliario destinado a aparcamiento, estimando dicho recurso y revocando la nota de calificación sobre el particular del Registrador⁹²⁹.

La STSJ de Castilla y León Valladolid 27 febrero de 2014⁹³⁰ resume perfectamente esta Resolución de la DGRN en su FJ. 4:

“La Dirección General de los Registros y del Notariado dice en esa Resolución que las normas urbanísticas pueden permitir un uso para el subsuelo distinto del correspondiente al suelo y que para ello es indispensable que tal posibilidad no resulte contradictoria con el planeamiento y que si los terrenos inicialmente eran dotaciones públicas se proceda a su desafectación como bien demanial del subsuelo para su configuración como bien patrimonial.

Precisa que en nada queda mermado el destino público del suelo por el hecho de que el subsuelo sea objeto de aprovechamiento privativo y que lo mismo que cabe una desafectación total de los bienes demaniales, es posible una

⁹²⁸ RJ 2002\8121.

⁹²⁹ La Resolución resuelve que ningún obstáculo se alza a la constitución, en régimen de propiedad horizontal, de acuerdo con la variante de los complejos inmobiliarios, de una que aglutine la zona verde o suelo y el aparcamiento subterráneo o subsuelo, ambas configuradas como fincas registrales, con la particularidad de que aquélla es definida como finca matriz, en tanto que esta última es el resultado de una operación de desafectación. Esta desafectación da lugar al surgimiento de una “unidad subterránea segregada”, que, aun cuando no suponga una “finca material o física” en la medida en que “suelo y subsuelo forman parte de la misma finca física”, sí cabe atribuirle la consideración de “finca inmaterial o registral”, que guarda con la finca matriz la necesaria vinculación o conexión. Un punto de conexión que no es otro sino el elemento común de que ambas fincas registrales participan, esto es, el forjado que vincula la plaza pública al aparcamiento subterráneo construido bajo aquélla. Más aún, la inexistencia de elementos comunes, no es óbice, a la pretensión de constituir el complejo inmobiliario, pues, a tal efecto, basta con que los titulares de los elementos independientes participen, con carácter inherente a este derecho, en una comunidad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios (art. 24.1 b) de la LPH), esto es, es suficiente la existencia de servicios generales que no sean “imputables individualmente a cada una de las fincas” para que pueda surgir el complejo inmobiliario en cuestión.

⁹³⁰ JUR 2014\64308.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

desafectación parcial, que es la que va implícita en los acuerdos municipales dirigidos a configurar como bien patrimonial el subsuelo.

Por lo tanto, desde el punto de vista del derecho de propiedad y desde el punto de vista registral no hay inconveniente en concebir la propiedad sobre un terreno por planos y atribuir a cada uno de ellos un uso distinto y también una titularidad distinta pudiendo, por lo tanto, coincidir sobre el suelo y el subsuelo que está debajo de él titularidades públicas y privadas”.

Actualmente este tipo de operaciones de división vertical de la propiedad pública en fincas separadas y superpuestas se encuentran plenamente asumidas por la legislación urbanística, y hay que puntualizar que el elemento clave es la parcela. En efecto, el artículo 17.1 anterior, y actual art. 26.1 TRLRS 2015, dedicado a la formación de fincas y parcelas y a la relación entre ellas, especifica lo que constituye una finca y lo que constituye una parcela, y así en el apartado b) dice «Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente». Dicho precepto es de extraordinaria importancia porque admite que se considere parcela no solo a la unidad de suelo existente sobre la rasante sino que, junto con esta, pueda existir otra parcela distinta en el subsuelo, lo que va en la línea de lo razonado desde un punto de vista registral. Tal y como destaca la referida STSJ de Castilla y León Valladolid de 27 febrero de 2014, en su FJ. 6, “*el legislador estatal ha admitido ese derecho de propiedad por planos o volumétrico de modo que sobre el subsuelo puede constituirse una parcela con un uso y edificabilidad independiente de la rasante que también puede ser una parcela que en cuanto tal puede tener su propio uso y edificabilidad*”.

Las tesis más modernas acogen el concepto de la parcela subterránea pero representado en términos volumétricos. La división vertical tiene que basarse en la necesaria superación del concepto de parcela como porción de un plano, para pasar a una concepción espacial de la propiedad, constituida por una trama tridimensional y volumétrica de celdas. De esta forma, el planeamiento urbanístico no debería limitarse a asignar un coeficiente unitario de m² construidos por m² de parcela, sino que debería establecer unas condiciones volumétricas, en superficie y altura.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A tal efecto, la previsión normativa estatal más importante es el art. 26.4 TRLSR 2015 –antes art. 17.4 TRLS08 –, que prevé que cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, se constituirá un complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público⁹³¹. Por tanto, el citado artículo admite de manera expresa la posibilidad de crear parcelas en el suelo, vuelo o subsuelo y que sea susceptible cada una de ellas de un uso y edificabilidad independiente o solo de un uso independiente, dando lugar a la figura del complejo inmobiliario, de modo que se positiviza que la titularidad de una de esas parcelas sea distinta a la de la otra.

Asimismo, determinadas legislaciones autonómicas recogen expresamente esta posibilidad de segregación vertical de los bienes de dominio público municipales señalando la posible desafectación y enajenación del demanio situado bajo el subsuelo. Quizás la regulación más clara en estos momentos resulte de la nueva Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia⁹³², concretamente su artículo 101 titulado «Subsuelo bajo el dominio público municipal y constitución de complejos inmobiliarios:

⁹³¹ ALEGRE AVILA critica que esta regulación del art. 17.4 TRLS 2008 es el corolario a la errónea consideración del subsuelo como integrante o componente del derecho de propiedad del dominio del suelo o terreno. Además, considera que la idea del subsuelo como porción que integra el dominio del suelo o terreno se refuerza con las previsiones del art. 18.1 TRLS 2008 y en art. 41.4 TRLS 2008 referido al derecho de superficie.

A su vez, MORENO GARCÍA (*Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, op. cit.) matiza que “Esta remisión directa al planeamiento sólo prevé la superposición de finca pública y privada, seguramente al haberse redactado con el objeto de dar solución a la conflictividad surgida con los aparcamientos públicos bajo terrenos privados. No se dice nada cuando ambas fincas son públicas o ambas son privadas, o cuando se pretendan superponer tres o más fincas de naturalezas públicas o privadas. Cabe extender la previsión del art. 17.4 TRLS08 a estos supuestos, salvo por lo relativo a la desafectación”.

⁹³² Antes de su derogación, las anteriores leyes urbanísticas 16/2005 de Valencia y 3/2009 de Aragón en sus respectivos artículos 60.3 y 191.5 concretaban que la calificación como suelo dotacional público requería que el Plan especificase, en su ordenación pormenorizada, si dicha afección atañía a la totalidad del inmueble, o si la afección demanial se limitaba al suelo y vuelo con exclusión total o parcial del subsuelo que, en tal caso, tendría la consideración de bien patrimonial, el cual podría ser enajenado por la Administración titular para el uso y destino que el planeamiento expresamente regulase. El art. 125 del Decreto valenciano 67/2006, también derogado por la Ley 5/2014, además, concretaba para Valencia que si la afección demanial de esta dotación pública se limitaba al suelo y al vuelo con exclusión total o parcial del subsuelo, el subsuelo tendría la consideración de bien patrimonial, que podría ser enajenado por la Administración titular para el uso y destino que el planeamiento expresamente regule, y en ningún caso podría ser el propio de un uso o servicio público determinante de la demanialidad del subsuelo.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

1. El planeamiento puede prever la utilización, como bien patrimonial en régimen de dominio privado, del subsuelo bajo superficie dotacional pública. La propiedad del terreno en este régimen se cederá en su totalidad a la administración y computará a efectos de estándares y cesiones. El subsuelo se integrará en el patrimonio municipal de suelo y el vuelo en el dominio público. Ambos coexistirán como complejo inmobiliario o en régimen de propiedad horizontal.
2. Los planes podrán prever excepcionalmente, en las zonas urbanizadas a las que se refiere el artículo 25.2 de esta ley, y cuando sea compatible con el uso dotacional, que la totalidad o parte de la edificabilidad sobre o bajo rasante sea de dominio privado y parte de dominio público. En este caso, el suelo computará a efectos de estándares en proporción a su edificabilidad de dominio público y la edificabilidad privada computará a efectos de aprovechamiento privado, constituyéndose complejo inmobiliario en los términos establecidos en la legislación estatal de suelo».

El subsuelo público, para ser enajenado, deberá contar con la calificación jurídica de bien patrimonial y no ser de dominio público. En caso de no ser así, previamente deberá desafectarse si está afecto a un uso o servicio público. Para ello será necesaria la previa modificación de planeamiento general, ya que no procede la desafectación por acto singular. Un siguiente trámite será el de la segregación respecto del suelo (finca matriz), procediéndose a continuación a la inscripción registral mediante inmatriculación de los restos segregados como fincas independientes. Una vez se haya procedido a la estratificación de la propiedad del suelo como volúmenes edificables, se adoptará la figura jurídico-civil denominada complejo inmobiliario para su inscripción en el Registro de la Propiedad.

En mayor detalle, los requisitos para que se produzca la estratificación vertical de parcelas superpuestas de un inmueble, con la convivencia de titularidades públicas y privadas son los siguientes:

1- Previsión de usos por el planeamiento:

Los instrumentos de ordenación urbanística tienen que permitir la convivencia, en determinadas superficies superpuestas, de las edificaciones o usos privados con el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dominio público. El Plan ha de incluir, tanto respecto al suelo como al subsuelo, la calificación urbanística de las parcelas, esto es, las características de usos, intensidades de usos y tipologías edificatorias. Concretamente, en el subsuelo, el Plan deberá contemplar los usos de forma detallada y los parámetros volumétricos de la edificabilidad bajo rasante (edificabilidad, número máximo de plantas bajo rasante, profundidad máxima y retranqueos en su caso)⁹³³. En suma, el uso pretendido en el subsuelo deberá estar previsto en el planeamiento y debe ser compatible y secundario respecto al uso de la superficie.

2- Desafectación del dominio público y conversión en bienes patrimoniales mediante la modificación del Plan:

Para enajenar un subsuelo bajo suelo de titularidad pública, será preciso desafectar las superficies susceptibles a la edificación o uso privado, y su conversión en bienes patrimoniales. Siguiendo a la jurisprudencia⁹³⁴, la alteración de la calificación jurídica del subsuelo requiere la previa modificación de planeamiento, y no puede ser objeto de un mero acto administrativo singular de desafectación, pues de lo contrario “*comportaría una reserva de dispensación contraria al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos*”⁹³⁵.

⁹³³ Algunas leyes autonómicas han establecido literalmente que cuando el instrumento de planeamiento no precise el aprovechamiento atribuido al subsuelo, éste se presumirá público –Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura, Canarias, entre ellas-. La legislación autonómica utiliza la expresión «pública», pero no deja claro si estamos ante un dominio público o patrimonial. Parece que pretende afectarlo por ley como bien de dominio público. De todas formas, aunque no se declare la demanialidad, hay que excluir cualquier aprovechamiento en el subsuelo hasta que el interés general reflejado en el plan urbanístico decida atribuirle usos lucrativos.

⁹³⁴ Sentencias del TSJ de Cataluña de 11 de marzo de 1998 y 30 de octubre de 2002 (RJCA 2003V430); y de 6 de noviembre de 2002 que anula la permuta acordada. La STSJ de Cataluña de 11 de marzo de 1998 y 30 de octubre de 2002, se declara la disconformidad a derecho de la alteración de la calificación de una finca integrada por “*el espacio cúbico inferior correspondiente al subsuelo, computado a partir de la rasante*”, tras de lo cual se había inscrito como bien patrimonial en el inventario municipal, porque el Plan General sólo permitía la construcción de aparcamientos subterráneos “*por medio de concesiones administrativas o por empresa pública*” en el subsuelo de las fincas destinadas a jardines públicos y plazas, de suerte que la actuación llevada a cabo únicamente podía efectuarse mediante una modificación del planeamiento. Sobre la base de este pronunciamiento, se anula por la STS 6 de noviembre de 2002 la permuta a un particular para la construcción de aparcamientos subterráneos.

⁹³⁵ ALEGRE AVILA, J.M., *Subsuelo: hecho y derecho (Planteamiento tradicional, estudio jurisprudencial y reconstrucción técnica del régimen jurídico del subsuelo)*, op. cit., pág. 198.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La nueva calificación patrimonial debe estar debidamente justificada en aras a cumplir la finalidad pública perseguida⁹³⁶. Desde la perspectiva de los intereses en conflicto, hay que considerar si las actuaciones a desarrollar en el suelo y en el subsuelo tienen autonomía económica, técnica y arquitectónica suficiente y vocación de perpetuidad para fundamentar la separación de ambos espacios como objetos separados de propiedades distintas.

3- Segregación e inscripción registral de las fincas independientes:

Una vez seleccionada por el planeamiento la opción de estratificar verticalmente el suelo en las capas del suelo y subsuelo, hay que tener en cuenta dos aspectos a la hora de convertir el subsuelo en bien patrimonial como propiedad separada; a saber, la necesidad de la perfecta definición del objeto del derecho y la necesidad de delimitar el régimen de las relaciones entre la propiedad inferior y superior.

El principio de especialidad exige definir exhaustivamente ese nuevo objeto de derecho. La delimitación espacial habría de efectuarse señalando los linderos verticales superior y, en su caso, inferior, con una exacta descripción registral de los elementos. La inscripción en el Registro de la Propiedad, previa escritura notarial de segregación⁹³⁷, se hará de acuerdo con lo establecido en el art. 8.3 de la Ley Hipotecaria, al que se remite el art. 16.2 de su Reglamento, para las transmisiones de construcciones bajo el suelo sin constituir derecho de superficie. El mecanismo registral para la inscripción en el Registro de la Propiedad, como fincas independientes, se hace mediante la apertura de

⁹³⁶ CUESTA REVILLA, J., *El subsuelo urbano: una aproximación a su naturaleza jurídica y a su régimen urbanístico*, op. cit., págs. 235-236, exige una motivación especial: *“Tal actuación, sin embargo, como hemos recordado, no ha de pivotar exclusivamente en comprobar la legalidad y oportunidad de la desafectación-venta, sino que habría que justificar que la finalidad que se pretende con la enajenación no se puede conseguir manteniendo el dominio o condominio del subsuelo, ni constituyendo sobre éste ningún derecho real ya sea la concesión en el subsuelo de naturaleza pública o el derecho de superficie en el de naturaleza patrimonial”*.

⁹³⁷ Una de las dudas que se plantea es si se requiere licencia de segregación para otorgar e inscribir escrituras de segregación del subsuelo. La RDGRN de 5-4-2002 en su fundamento de derecho segundo parece afirmar su necesidad ya que *“será precisa además la correspondiente licencia urbanística, que no es sino el acto administrativo mediante el cual adquiere efectividad la posibilidad de ocupación, aprovechamiento o uso de un suelo determinado”*. La normativa urbanística no menciona el requisito de la exigencia de licencia específica de segregación, y puede caber la duda de si la aprobación del planeamiento puede ser suficiente para hacer efectiva la segregación, sin perjuicio de la sujeción a licencia de los actos de transformación, edificación y uso del subsuelo.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

folio autónomo de la unidad subterránea constituida por el volumen de subsuelo configurado como bien patrimonial.

4- Regulación de las relaciones verticales mediante la constitución de complejo inmobiliario:

Deben quedar claramente reguladas las relaciones derivadas de la coexistencia entre un suelo y vuelo público con un volumen edificable en el subsuelo de carácter patrimonial. Para ello, la normativa prevé que el punto de conexión existente entre la superposición vertical de fincas y titulares sea la constitución del complejo inmobiliario⁹³⁸. Concretamente, el art. 26.5 TRLRS 2015 establece con carácter imperativo que «se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico» no como una opción, sino como una verdadera obligación legal a ejercitar en el caso de que el planeamiento establezca superficies superpuestas en las que deba coexistir la titularidad privada con la pública demanial⁹³⁹. Con ello, se otorga carta de naturaleza a la solución arbitrada en la práctica jurídica de poder deslindar el uso del suelo, vuelo o subsuelo de una determinada finca, atribuyéndoles naturaleza, fines e, incluso, titularidades distintas.

5- Disposición posterior:

⁹³⁸ Como adelantara en su día ARNAIZ EGUREN, R., *Los aparcamientos subterráneos. Notas sobre su organización jurídica y su acceso al Registro de la Propiedad*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 50, el complejo inmobiliario «parte de la base de que determinadas unidades inmobiliarias son susceptibles de organizarse de modo que sea posible distinguir en ellas superficies o espacios cúbicos edificables en forma independizada, y en fases temporales diferentes, que se atribuyen a distintos titulares en régimen de dominio exclusivo, y elementos comunes, cuya titularidad ha de corresponder, bajo el sistema de atribución «propter rem» y en cuotas porcentuales, a quienes ostenten la propiedad de los primeros». Y continúa en la pág. 53: «El conjunto inmobiliario (...) resulta a veces de inevitable creación, sobre todo en aquellos casos en que la técnica constructiva permite la superposición vertical de diferentes elementos edificados o urbanizados, de los cuales algunos se destinan al uso general, o incluso a su cesión en calidad de bienes demaniales, como ocurre con redes viarias que atraviesan la edificación privada o con espacios ajardinados que se sitúan encima de la edificación existente».

⁹³⁹ «Cuando los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público se constituirá un complejo inmobiliario de carácter urbanístico en el que aquéllas y ésta tendrán el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Lograda la consideración de la parcela del subsuelo como objeto separado de dominio y teniendo atribuida la calificación patrimonial, nada impide que la Administración proceda a la enajenación de una parte física del mismo o a la constitución de derechos reales limitados que le permitan mantener la propiedad y disponer sólo de determinadas facultades a favor de terceros. Para proceder a su enajenación habrá que seguir las reglas de enajenación de los bienes locales, y en tal sentido, la subasta es el procedimiento aplicable para la enajenación de los bienes de los entes locales, siendo excepcional la enajenación directa y la permuta. La utilización del procedimiento de enajenación sin concurrencia competitiva requerirá una justificación suficiente, y sobre todo acreditar la existencia de razones técnicas y arquitectónicas para determinar la adjudicación directa⁹⁴⁰.

Lo más curioso es que en este caso de desafectación parcial del subsuelo para su calificación patrimonial diferenciada, se da por hecho que constituirá una parcela de naturaleza patrimonial, pero no propiamente un bien integrado en el patrimonio municipal del suelo⁹⁴¹, a diferencia de lo que ocurre en caso de desafectación total de la parcela dotacional la cual quedaba sujeta al régimen del PMS. Quizás se deba a que si bien ya han quedado jurídicamente divididos, se considere que la superficie demanial garantiza el uso o servicio público, mientras que el uso del subsuelo queda liberado de cualquier fin público, siempre que no desvirtúe el uso suprayacente.

Por último, de conformidad con el art. 47.3 TRLSR 2015, «no procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 5 del artículo 26, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero». Este precepto da continuidad a las diversas sentencias

⁹⁴⁰ La sentencia del TS de 20 de mayo de 2011 (RJ 2011/4561) desestima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que declaró la nulidad de la enajenación directa por parte del Ayuntamiento de Burjassot del subsuelo de una zona verde con destino a aparcamientos, ya que no se acreditan suficientemente las razones para justificar la existencia de razones técnicas que determinan la innecesariedad de concurrencia competitiva y la adjudicación directa. No se da validez al argumento de que existe una vinculación funcional y de accesos del aparcamiento a construir en las parcelas municipales y las parcelas privadas colindantes, ya que también es posible la utilización independiente del subsuelo de las parcelas municipales respecto del subsuelo de las parcelas privadas colindantes.

⁹⁴¹ Con la notable excepción referida en la regulación valenciana que declara que “*el subsuelo se integrará en el patrimonio municipal del suelo*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

que negaban el derecho de reversión de bienes expropiados por la adscripción del subsuelo a un aprovechamiento privativo. En el caso de expropiaciones para dotaciones públicas, normalmente la *causa expropriandi* no incluía el uso del subsuelo donde posteriormente se actuaba para construir un parking subterráneo, y sin embargo, la jurisprudencia tiene asentado que, en cualquier caso, no se produce la reversión del subsuelo⁹⁴². Igualmente referida al derecho de reversión, la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2007 (RJ 2007\3670) deja sembrada la sombra de la duda en el supuesto de que cumplida *la causa expropriandi* y ejecutada la obra sin que de ella se derivase parte sobrante en sentido superficial horizontal, pueda nacer el derecho de reversión si surgen nuevos aprovechamientos susceptibles de ser ejecutados sobre el terreno expropiado en sentido vertical. Si se procede a la desafectación parcial del bien expropiado y se reconoce un aprovechamiento lucrativo y susceptible de ser patrimonializado, eventualmente parece que tendrían que admitirse los efectos reversionales.

Hoy por hoy, se entiende que las cesiones obligatorias y gratuitas de las parcelas dotacionales comprenden tanto el suelo como el subsuelo, que además, seguirá el mismo régimen jurídico del suelo, sin perjuicio de que posteriormente pueda procederse a la vía de su segregación y desvinculación mediante una modificación puntual del planeamiento destinada a prever una instalación subterránea. Así, la posibilidad de establecer aparcamientos y garajes subterráneos en bienes adquiridos por parte de la entidad local por título de cesión obligatoria y expropiación forzosa se ha venido admitiendo sin problemas por doctrina y jurisprudencia. Todo ello contrariamente a las tesis de ARNAIZ EGUREN⁹⁴³, quien considera que la constitución de un uso privativo de aparcamiento en su subsuelo puede considerarse un fraude de ley, porque en tal caso se produce un enriquecimiento injusto a favor de la Administración por no haberse tenido en cuenta esa fracción de aprovechamiento urbanístico en el momento de equidistribución de beneficios y cargas. Ahora bien, las cesiones son un deber que se

⁹⁴² SSTs de 13 de diciembre de 1988 (RJ 1988\9384), de 1 de diciembre de 1987 (1987\9268), de 23 de diciembre de 1991 (1991\9223), de 5 de abril de 1994 (RJ 1994\2763), de 9 de junio de 1997 (RJ 1997\4634) o de 18 de noviembre de 1998 (RJ 1998\9958).

⁹⁴³ ARNAIZ EGUREN, R., *Los aparcamientos subterráneos: notas sobre su organización jurídica y su acceso al Registro de la Propiedad*, Madrid, Civitas, 1993.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

corresponden con la materialización de un aprovechamiento urbanístico que ya tiene reconocido el propietario en el resto de finca no cedida, por lo que ya ha sido valorado justamente⁹⁴⁴. La otra alternativa, más coherente con el principio de distribución equitativa de beneficios y cargas, pasa por contemplar de antemano en el ámbito de ejecución la unidad subterránea como una de las parcelas resultantes de la actuación urbanística con su aprovechamiento lucrativo privado, la cual será adjudicada a los propietarios afectados, y limitando las cesiones obligatorias a la parcela situada sobre la parcela subterránea.

La estratificación vertical es la alternativa a la temporalidad de la concesión demanial, pero nótese que no es posible utilizar este mecanismo para constituir zonas separadas en sentido vertical del demanio natural. Efectivamente, la alteración de su régimen jurídico demanial y subsiguiente enajenación del subsuelo y vuelo es predicable en cuanto se hable de bienes de dominio público afectados a un uso o servicio público, pero no es posible en cuanto a bienes demaniales naturales. No le es lícito al instrumento de planeamiento alterar o desafectar el vuelo de un río en orden a su conversión en bien patrimonial y consecuentemente de cara a hacerlo susceptible de tráfico jurídico privado⁹⁴⁵. Solamente en caso de desnaturalización o degradación natural, por ejemplo en un caso de desvío de cauces, se podría abrir dicha posibilidad, pero entonces ya no es demanio natural. Mientras tanto, la concesión o autorización administrativa son los únicos títulos jurídico-administrativos con capacidad de hacer posible la disposición del subsuelo o vuelo de los ríos, cosa que es habitual en la utilización de sus vuelos por ejemplo para construir puentes.

En la actualidad, los complejos inmobiliarios urbanísticos tienen un campo de acción importante en las actuaciones de regeneración urbana. Para poder mantener su viabilidad económica, se permite la existencia de superficies superpuestas entre

⁹⁴⁴ GIRONÉS CEBRIÁN, M^ªE., *Los aparcamientos municipales: Nuevo régimen jurídico*, op. cit., pág. 117.

⁹⁴⁵ El propio precepto art. 12.2 TRLSR 2015 se cura en salud y determina que las facultades que se ejercen en la ocupación espacial no pueden desconocer el deber de proteger el dominio público de acuerdo con la legislación sectorial y medioambiental. Es la misma expresión «con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público» que emplea el art. 26.4 TRLSR 2015 para limitar la segregación vertical.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

rasantes, subsuelo y vuelo, de edificaciones con uso privado y superficies de dominio público⁹⁴⁶.

En último término, FERNÁNDEZ SCAGLIUSI justifica la división vertical en volúmenes al amparo de la innecesariedad de la afectación y demanialidad del subsuelo. No existe motivo para prolongar los volúmenes superpuestos o subyacentes al dominio público si son indiferentes al fin o afectación a la que está destinada la superficie⁹⁴⁷. De otro modo, los volúmenes subterráneos no tienen por qué formar parte del dominio público pudiendo transmitirse y utilizarse para constituir fincas separadas, sirviendo para usos urbanísticos diferentes. Si en todo o parte del vuelo o subsuelo de un terreno demanial se ha perdido la finalidad pública o ésta no es necesaria, no hay impedimentos para permitir la convivencia de dependencias demaniales y de propiedad privada sobre un mismo bien⁹⁴⁸.

1.6.6. Otras modalidades de cesión de uso del subsuelo; en particular, las servidumbres

A. Servidumbres de uso público en subsuelo privado

⁹⁴⁶ MARTÍN VALDIVIA, S.M^a. en «La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, 2014, págs. 173-231 señala que “*Las operaciones de equidistribución de cargas y beneficios se harán ciertamente difíciles cuando se trate de un procedimiento de regeneración urbana en el que se imponga la apertura de nuevos viales públicos o la creación de nuevos espacios dotacionales de carácter demanial y se haga en detrimento de fincas existentes -con eliminación de suelo y subsuelo de carácter privativo-. En esos supuestos se harán enjundiosas las operaciones de equidistribución de cargas y beneficios si no se cuenta con la posibilidad de obtener con carácter privativo el aprovechamiento del subsuelo para la creación de espacios de aparcamiento privado*”.

⁹⁴⁷ GAUDEMET, Y., «El futuro del Derecho de las propiedades públicas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, págs. 11-24.

⁹⁴⁸ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA., «La división en volúmenes de la propiedad pública en el ámbito urbanístico», op. cit.: “*salvaguardando el destino demanial del bien, no hay motivo para extender la demanialidad en sentido físico más allá de lo requerido por la afectación, es decir, siempre que la afectación no sufra se puede emplear la práctica de las “divisiones en volúmenes de la propiedad”, que implica la creación de distintas fincas mediante la división de las mismas: una superficiaria, de dominio público y otra, que, tras su desafectación, queda configurada como un bien patrimonial. No existe causa para mantener obligatoriamente la demanialidad del subsuelo y del vuelo, en los casos en que éstos no participan de la afectación pública que grava la superficie. Al considerar que la demanialidad de la superficie de un terreno conlleva también la demanialidad del vuelo y del subsuelo se manifiesta la confusión entre el concepto civil de accesión y el régimen exorbitante del dominio público que debería limitarse a las exigencias de la afectación y no extenderse sin justificación*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La figura de la servidumbre ha servido para permitir un uso público diferenciado del subsuelo o vuelo respecto del suelo de propiedad privada⁹⁴⁹. La servidumbre administrativa supone de ordinario un molde jurídico para la atribución de utilidades públicas limitadas sobre el vuelo y el subsuelo de una finca⁹⁵⁰. Efectivamente, los legisladores sectoriales han solucionado la necesidad de ocupar el vuelo de fincas con servicios de interés público —líneas de telefonía, electricidad o instalaciones energéticas— a través de la imposición de servidumbres legales de paso aéreo, y el volumen soterrado -túneles de infraestructuras del transporte y las conducciones de servicios (carreteras, ferrocarriles, metro) y de conducciones de servicios (líneas eléctricas, telecomunicaciones, gaseoductos)- a través de la imposición de servidumbres de paso subterráneo⁹⁵¹. Desde un punto de vista formal, el procedimiento normal de constituir estas servidumbres administrativas es seguir el procedimiento expropiatorio.

Efectivamente, en la ordenación del suelo urbano se prevé que los planes urbanísticos regularán el subsuelo para hacer factibles la prestación de los servicios y la implantación de las infraestructuras necesarias para la colectividad, respetando siempre los aprovechamientos privados que sean compatibles. Para ello, la Administración Pública establecerá las servidumbres correspondientes⁹⁵². La correlación tradicional

⁹⁴⁹ Según el artículo 530 del Código Civil, «la servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño». Constituye un derecho civil de goce sobre finca ajena que limita el derecho del titular de un predio -fundo sirviente- en favor de las necesidades de otro -fundo dominante- perteneciente a otra persona.

⁹⁵⁰ CARRILLO DONAIRE, J.A., *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2003, pág. 114, define el concepto de servidumbre administrativa como “*aquellos gravámenes reales tendencialmente perpetuos que recaen sobre un fundo privado por una causa de utilidad pública o interés social legalmente tipificada, ya sea en beneficio y protección de un bien de dominio público o ya para la satisfacción de una necesidad colectiva, y que se caracterizan porque el régimen de protección de la concreta y limitada utilidad en que consiste el gravamen se rige por los principios y procedimientos del Derecho Administrativo y, más concretamente, de la policía demanial*”.

⁹⁵¹ En líneas generales, la existencia de este tipo de servidumbres supone las siguientes cargas en las fincas sirvientes:

- Su ocupación temporal para la colocación y mantenimiento de la infraestructura en cuanto finca dominante.
- Una obligación de conservación de la infraestructura y limitación de usos en ese subsuelo adyacente y en una franja sobre el suelo, a los efectos de evitar daños o interferencias en el destino del servicio que se trate.
- Derecho de paso o acceso a favor de los titulares de la finca dominante para atender al establecimiento, vigilancia, conservación y reparación.

⁹⁵² El art. 39 del Decreto Legislativo 1/2005 catalán que regula el régimen urbanístico del

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

entre el régimen del servicio público y el demanial ampara la legitimidad de la Administración para ser beneficiaria del procedimiento de apropiación y subsiguiente titular de derechos de ocupación o de servidumbres de paso por las propiedades particulares⁹⁵³.

CARRILLO DONAIRE considera que las verdaderas servidumbres administrativas suponen la imposición de un derecho real que grava un fondo sirviente mermando la facultad de uso exclusivo de su titular en atención a una causa de utilidad pública definida por la Ley⁹⁵⁴. En su consideración de gravamen, las servidumbres administrativas son siempre una mutilación del contenido esencial del derecho de propiedad, y, en ese sentido, representan una expropiación parcial. Como tal mutilación del derecho, su constitución engendra en todo caso el deber de indemnizar al titular del

subsuelo establece que «el subsuelo es regulado por el planeamiento urbanístico y queda sometido a las servidumbres administrativas necesarias para la prestación de servicios o de interés público, siempre que estas servidumbres sean compatibles con el uso del inmueble privado sirviente de acuerdo con el aprovechamiento urbanístico atribuido. De otro modo, hay que proceder a la expropiación correspondiente». En virtud de este precepto, únicamente procederá la expropiación de un terreno siempre que la servidumbre desvirtúe o anule el aprovechamiento urbanístico ya atribuido por el plan. A sensu contrario, cabe entender que si el plan no ha atribuido ningún aprovechamiento a ese subsuelo y no afecte al inmueble privado sirviente, no procederá la expropiación.

⁹⁵³ Ello no obstante, hay que recordar que muchos de los servicios esenciales cuya titularidad se había reservado a los poderes públicos han sido objeto de un proceso más o menos amplio de liberalización (energía eléctrica, telecomunicaciones, combustibles o comunicaciones postales), de forma que han proliferado los operadores privados que actúan en los respectivos sectores en virtud de la libre iniciativa empresarial y en régimen de competencia. Al desarrollar las respectivas actividades (p.e. generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica; prestación de servicios y establecimiento o explotación de redes de telecomunicaciones; exploración, investigación, explotación, comercio exterior, refino, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos y gaseosos o prestación de servicios postales), los operadores pretenden, obviamente, satisfacer las demandas de los consumidores privados. En relación con las servidumbres legales de paso de redes, pese a la liberalización y privatización de los servicios en red, las principales normas reguladoras de los respectivos sectores atribuyen en determinados casos a los distintos operadores la capacidad de ocupar bienes privados para la instalación de la red y ser beneficiarios del procedimiento expropiatorio o de servidumbres forzosas (Art. 53.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; arts. 43 y 46 de la Ley General de Telecomunicaciones; art. 103.2 de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos; art. 19 de la Ley 24/1998 de regulación del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales). Y ello se explica porque se convierten en “servicios de interés general” que se prestan en régimen de libre competencia.

⁹⁵⁴ En algunos casos, estas servidumbres de uso público pueden llegar a imponerse por ley. Es paradigmática la legislación sobre el Camino de Santiago (Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago), la cual, tras consagrar su carácter demanial (art. 1) ya que «constituyen bienes de dominio público de carácter cultural» (art. 4), establece expresamente que sobre los tramos del Camino que estén en manos privadas pueden constituirse servidumbres administrativas de paso de tres metros (art. 2.2).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

predio sirviente, siendo éste el rasgo principal que diferencia a las servidumbres administrativas de las simples delimitaciones del derecho de propiedad⁹⁵⁵.

La legislación urbanística ha previsto tradicionalmente que, cuando la consecución de un destino público no exija necesariamente la adquisición del bien afectado, no hay por qué expropiar la plena propiedad a su titular, siendo suficiente la constitución de una servidumbre que garantice el uso público pretendido⁹⁵⁶, con la debida valoración de la proporcionalidad de la afección o demérito de la zona afectada para determinar el justiprecio. En caso de que la servidumbre pública del subsuelo privado no sea compatible con el uso o destino del suelo superior, habrá que realizarse la expropiación forzosa⁹⁵⁷; por el contrario, llevados al otro extremo en los supuestos de uso inocuo, el principio de actuación podrá llegar a ser el de no indemnizar las servidumbres administrativas, a salvo de que el particular demuestre el perjuicio en su propiedad, conforme a un interés patrimonial legítimo y evaluable económicamente⁹⁵⁸.

⁹⁵⁵ Cfr. CARRILLO DONAIRE, *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, op. cit., sobre la distinción formal entre las intervenciones delimitadoras y expropiatorias.

PONS CÁNOVAS, F., en su obra sobre *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de Propiedad*, Madrid, 2004, págs. 79 y 80, pone de manifiesto que la regulación de las servidumbres o limitaciones a la propiedad por la legislación sectorial ofrece un trato muy diferente a los propietarios de las fincas sirvientes. Así por ejemplo las servidumbres previstas en las Leyes de Costas, de Carreteras o de Ferrocarriles no son indemnizables, en tanto que las servidumbres de paso aéreo y subterráneo para instalaciones y canalizaciones de energía eléctrica, de combustibles, de telecomunicaciones o de otros servicios se han equiparado tradicionalmente a la expropiación y por ello se sujetan a una indemnización. Cita por ejemplo, el art. 52.1 de la Ley 54/1997, reguladora del Sector Eléctrico, que declara de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso. En parecido sentido el art. 103.2 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, y la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

⁹⁵⁶ Se trata de una certera aplicación del principio general de limitar la expropiación a lo estrictamente imprescindible que plasma el art. 15 de la Ley de Expropiación Forzosa y recogido correlativamente en las leyes urbanísticas estatales (art. 68 TRLS 1976, art. 211 TRLS 1992, y art. 33 Ley 6/1998), estableciendo que la valoración de las servidumbres urbanísticas no puede superar la mitad del importe de lo que correspondería satisfacer por la expropiación absoluta y las normas autonómicas actuales siguen esta línea (art. 63 Ley de Castilla y León, o arts. 69 y 117 de la Ley de Aragón).

⁹⁵⁷ Véase GONZALEZ VARAS-IBAÑEZ, S., *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomson-Reuters-Aranzadi, 5ª ed., Navarra, 2009, págs. 285-299, donde se plantea la cuestión de las valoraciones de estas servidumbres y establece una serie de criterios para su indemnización.

⁹⁵⁸ En este sentido, la STS de la Sala 1ª, de 14 de marzo de 2003 (2003\2745) estimó que la negativa del dueño al uso inocuo del subsuelo integrante de la propiedad del suelo por terceros para una ocupación temporal de anclajes con mínima incidencia constituye un abuso de su derecho de propiedad prohibido por el artículo 7.2 del CCivil.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Sentado que una de las soluciones para hacer posible el aprovechamiento vertical diferenciado es el de que el titular privado del dominio sobre el suelo esté gravado con una servidumbre de uso público del espacio bajo rasante, o bien de la superficie sobre rasante, ¿Puede defenderse la innecesariedad de ceder las parcelas dotacionales y sustituir las parcelas por la constitución de servidumbres de uso público sobre dominios privados de forma que cumplan las mismas funciones dotacionales?

Como punto de partida, el planeamiento urbanístico podrá prever que el subsuelo de suelos de titularidades privadas se destinen a usos públicos diferentes de los atribuidos al suelo, siempre y cuando sean compatibles con la funcionalidad y usos de la superficie superior. De esta forma, el planeamiento puede prever que un suelo privado esté gravado con una servidumbre de uso público en su subsuelo para un espacio público de galería de paso por ejemplo, y sin necesidad de realizar disociaciones jurídicas. En suelo urbano, el planeamiento urbanístico podría calificar como zona de servidumbre de uso público determinados espacios, por razón de la necesidad de implantación de equipamientos comunitarios (aparcamiento, almacén municipal), o como sistema viario para facilitar la accesibilidad de los peatones (túneles) en tramas urbanas consolidadas⁹⁵⁹.

Sin embargo, a pesar de la conceptualización de la servidumbre como derecho real de goce de una finca ajena, hay que entender que la servidumbre se refiere a utilidades más limitadas o reducidas que el uso edificatorio del subsuelo de fincas ajenas y no puede tener la fuerza jurídica de ocupación absoluta del dominio. La previsión de servidumbres públicas en espacios privados por el planeamiento tiene que tener un ámbito limitado a actuaciones no constructivas. Si la servidumbre implica la necesidad de un acto edificatorio, por ejemplo, la construcción de un aparcamiento, la lógica impone que no es la fórmula adecuada para garantizar el goce público. En tal

⁹⁵⁹ La STS de 9 de mayo de 1995 (RJ 1995\3788) da cuenta de cómo los problemas de dar salida a las parcelas de una urbanización pueden solventarse con el establecimiento de una servidumbre de uso público sobre una franja de terreno delimitada sobre la finca matriz. Y la STS de 26 de mayo de 1999 (RJ 1999\4887) llega a amparar la legitimidad de una licencia urbanística otorgada bajo la condición de someter unos terrenos privados a una servidumbre legal de carácter voluntario a favor del uso público consistente en la posibilidad de que una porción de dichos terrenos sean utilizados como aparcamiento en superficie.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

caso, parece más procedente estratificar la propiedad pública y privada del suelo y del subsuelo, y dejar en manos de la Administración la propiedad del subsuelo. Ciertamente, la servidumbre administrativa tiene únicamente sentido en usos propios del sistema de comunicaciones y servicios: redes de transporte (metro), redes de servicio y de paso peatonal y de vehículos, que no suponen merma de los usos del espacio sobre rasante⁹⁶⁰.

B. Posibilidad de servidumbres privadas sobre bienes públicos

La concesión administrativa y la autorización administrativa son los títulos jurídicos por antonomasia para transmitir facultades de uso relativas al subsuelo integrado en el derecho de propiedad del suelo público, y se plantea la cuestión de si cabe gravar con servidumbres privadas de uso los bienes públicos⁹⁶¹. Más en concreto, ¿Cabe establecer servidumbres de uso privativo en el subsuelo público o en el vuelo público?⁹⁶²

La doctrina ha negado sistemáticamente la posibilidad de gravar con derechos reales de servidumbre, ya sean de utilidad pública o privada, los bienes de dominio

⁹⁶⁰ Siguiendo a LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., «Régimen jurídico de la utilización urbanística del subsuelo», op. cit., otra alternativa es la de trascender del concepto de servidumbre y crear un derecho real atípico *ad oc* para estos casos, en uso de la autonomía de la voluntad proclamada por el artículo 1.255 Ccivil.

⁹⁶¹ Con carácter general, las principales diferencias entre las figuras de los derechos reales administrativos (concesiones y autorizaciones) y las servidumbres son las siguientes:

- Las concesiones están sujetas a plazo o término y pueden someterse a las condiciones y requisitos que fije su título constitutivo, mientras que las servidumbres son tendencialmente perpetuas.
- Los derechos reales administrativos no se pueden adquirir sino por título administrativo traslativo, ya sea concesión o autorización de uso especial, mientras que cabe la posibilidad de prescripción adquisitiva de las servidumbres.
- El carácter revocable de las concesiones y autorizaciones, del que deriva su falta de eficacia *erga omnes*, mientras que las servidumbres son siempre oponibles frente a terceros, incluida la Administración.
- El titular de la concesión o autorización de uso especial no puede ejercer por sí mismo y en nombre propio las acciones posesorias frente a perturbaciones de terceros.
- La servidumbre subsiste tras la desafectación del bien gravado, mientras que el derecho real administrativo se extingue con ella.

⁹⁶² Hay que recordar que no es posible una servidumbre de uso público sobre un suelo ya público. Sería motivo de extinción de la servidumbre de uso público si la titularidad se adquiere por la Administración Pública. Así, por ejemplo, la servidumbre de paso para personas y vehículos existente se extingue si se convierte en calle pública.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

público⁹⁶³. Igualmente, la jurisprudencia vino a consagrar la improcedencia de gravámenes particulares, entre ellos las servidumbres, sobre el dominio público como un efecto directamente derivado del principio de inalienabilidad. En este sentido, la STS de 15 de junio de 1995 (RJ 1995\4820) resume perfectamente el razonamiento: “*FJ QUINTO.- Desde luego, sobre el dominio público (y el cauce de los ríos lo es, según el artículo 407.1.º del Código Civil) no cabe el establecimiento espontáneo de servidumbres, entendidas éstas (artículos 530 y 531 del Código Civil) como gravámenes impuestos sobre un bien inmueble en beneficio de una o varias personas o de otro bien inmueble, ya que el carácter de inalienabilidad del dominio público (artículos 131.1 de la Constitución Española, 80.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 abril 1985 y 126 de la Ley del Patrimonio del Estado, de 15 abril 1964, en cuanto prohíbe las concesiones o autorizaciones por tiempo indefinido), impide la adquisición del derecho de usar y disfrutar los bienes de dominio público o cualquiera de sus utilidades, fuera de los casos permitidos por el ordenamiento jurídico, es decir, de concesiones o autorizaciones, individual y específicamente realizadas, tal como previene el artículo 126 de la citada Ley del Patrimonio del Estado*”.⁹⁶⁴

De acuerdo a la jurisprudencia, la utilización privativa de los bienes demaniales se permite mediante las correspondientes autorizaciones y concesiones demaniales, y no es posible por la naturaleza de la institución demanial referirse a la existencia de derechos reales sobre bienes demaniales⁹⁶⁵. A título de ejemplo, la naturaleza inalienable del dominio público no permite la imposición forzosa de la servidumbre de paso prevista en el art. 562 del CCivil. Por ello, en un garaje subterráneo privado, los accesos y la ventilación del espacio subterráneo privado, en lugar de por servidumbre, deberán

⁹⁶³ En este sentido, CLAVERO AREVALO se fundamentaba en la inalienabilidad del dominio público, es decir, en la imposibilidad de separar los bienes públicos de su destino (CLAVERO AREVALO, M., «*La inalienabilidad del dominio público*», en *RAP*, nº 25, 1958, págs. 11-84).

⁹⁶⁴ En esta línea, la sentencia de 22 junio de 2011 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (RJ 2012\4197) acoge esta sentencia para negar la adquisición por usucapión de una servidumbre cuyo fundo sirviente es un bien comunal.

⁹⁶⁵ Sentencia del TSJ del País Vasco de 10 de marzo de 2000 (RJCA 2000\1909), donde niega la constitución de una servidumbre de paso privada en un paso a nivel situado sobre terrenos de dominio público afectos al servicio público de transporte por ferrocarril, ya que ello “*devendría incompatible con la naturaleza demanial del bien*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

resolverse mediante una concesión para la realización de la rampa y el uso privativo del espacio destinado a albergarla, aunque entonces la utilidad de una finca objeto de un derecho perpetuo de propiedad privada dependa de un derecho de acceso temporal.

Por el contrario, hay una serie de argumentos para no descartar definitivamente la posibilidad de constituir figuras semejantes o sustitutivas del derecho real de servidumbre sobre la que fundamentar la ocupación y el uso privativo del demanio.

En primer lugar, la inalienabilidad opera para impedir el tráfico jurídico privado sobre estos bienes, pero no un cierto tráfico jurídico-público, por lo que cada vez más se admiten “derechos reales administrativos” sobre el dominio público; favorecidos más que por la libre configuración de derechos reales atípicos de goce, por la flexibilización del demanio y la necesidad de facilitar la participación del sector privado en la financiación y ejecución de infraestructuras públicas y la liberalización de la prestación de servicios de interés económico general. Así, determinadas redes o tendidos de servicios privados transcurren o gravitan sobre bienes de dominio público, y lo que en realidad son servidumbres de paso quedan diluidas y suplantadas por otras figuras de ocupación de uso especial⁹⁶⁶.

En segundo lugar, la doctrina y la jurisprudencia civil han admitido muy singularmente servidumbres civiles sobre bienes formalmente calificados de dominio público siempre que dichos gravámenes sean compatibles con la afectación o destino público del bien. Tal suceso ocurre de forma significativa sobre aquellos bienes

⁹⁶⁶ De acuerdo a TUTUSAUS TORRENTS, J., «Las transformaciones actuales del dominio público y la admisión de derechos reales sobre el mismo», en *El Consultor de los Ayuntamientos* rev. 18/2014, el caso más llamativo de «flexibilización» del dominio lo constituyan los derechos de ocupación del dominio público local por parte de los operadores de telecomunicaciones, supuesto en el cual se hace más evidente la subordinación del demanio a las necesidades de establecimiento de la red de dichos operadores a quienes les son exigibles obligaciones de servicio público. La doctrina ha considerado ese peculiar derecho de ocupación del dominio público como una figura singular en la dogmática del dominio público, otorgada directamente por la Ley, lo que le hace preguntarse si no estamos frente a un nuevo título de ocupación del dominio público, distinto de las autorizaciones demaniales contempladas en la LPAP, las cuales están sujetas a plazo, esencialmente revocables unilateralmente sin indemnización y con causas específicas de extinción, nada de lo cual resulta de aplicación a las autorizaciones de telecomunicaciones. Es, en definitiva, un título de ocupación *sui generis*, en modo alguno asimilable a las clásicas autorización o concesión, a resultas del cual el titular del dominio público local queda completamente a expensas de las decisiones que pueda adoptar el operador. De hecho, existe una preferencia para que transcurran por suelos de titularidad pública antes que por propiedades privadas.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

demaniales destinados al servicio público que forman parte del llamado demanio artificial como se desprende de la propia realidad registral. Por vía de ejemplo, el edificio donde se aloja un Ministerio, el cuartel militar ubicado en pleno casco urbano o un mercado de abastos se pueden ver gravados con servidumbres civiles, pues tales bienes no están aislados de su entorno físico, en el que las relaciones de vecindad e interdependencia predial son inevitables. En tal sentido, CARRILLO DONAIRE plantea si sería lícita una vuelta a la situación inicial y propugnar la conversión jurídica de estas ocupaciones parciales del dominio público en servidumbres legales de utilidad pública⁹⁶⁷. A título de ejemplo, la STS de 3 de junio de 1985⁹⁶⁸ propugna que la verdadera naturaleza de una autorización concedida para la instalación de unas tuberías subterráneas para la conducción de aguas en un camino de uso público era el de una servidumbre civil⁹⁶⁹.

⁹⁶⁷ CARRILLO DONAIRE, *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, op. cit.. En su opinión, si es admisible la constitución de servidumbres legales de naturaleza civil sobre el demanio, menos problemático debería ser el establecimiento de servidumbres legales de utilidad pública o administrativas que, sin mermar la afectación, participan de una naturaleza y un régimen jurídico público armónico con el que caracteriza el bien de dominio público sirviente. De hecho, tanto la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia contencioso-administrativa han admitido expresamente la posibilidad de constituir servidumbres de utilidad pública sobre ciertos bienes demaniales destinados al uso público. Y hay ejemplos en la legislación estatal y autonómica en los que se reconoce expresamente la posibilidad de constituir estas servidumbres cuando no resultan incompatibles con la afectación. En la legislación estatal el ejemplo paradigmático es la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 cuyos artículos 16 y ss. contemplan la posibilidad de que los montes catalogados de utilidad pública se vean gravados con servidumbres, hipotecas y otros derechos reales. Asimismo, el Reglamento de Dominio Público hidráulico especifica en el art. 27 que la servidumbre de acueducto en interés particular puede gravar “vías públicas o particulares”.

⁹⁶⁸ RJ 1985\3203.

⁹⁶⁹ “CUARTO.- *Que aunque el problema de la naturaleza de la autorización concedida y luego revocada aparece, según dijimos, supeditado al de la aceptación de la facultad revocatoria de sus propios acuerdos por parte de las Corporaciones Locales en caso de nulidad radical y por tanto únicamente debe tener trascendencia en el presente recurso, de estimarse que el Ayuntamiento demandado cumplió con las formalidades y requisitos exigidos por los artículos 109 y 110.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo en que se basa tal facultad; no podemos olvidar que el Ayuntamiento de Albacete, aun invocando en el escrito de contestación como motivo de más peso jurídico la pretendida nulidad radical del acuerdo de 8 de octubre de 1981, lo que ha dado lugar al Recurso paralelo 375 de 1982 por lesividad, sigue manteniendo -contradiéndose en este sentido consigo mismo- como causa fundamental de la revocación el incumplimiento por parte de la entidad recurrente del que estima «compromiso de aceptar las condiciones técnicas que impuso el Ingeniero Municipal» para la ejecución de las obras aplicando el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales; lo que obliga a determinar la verdadera naturaleza de la autorización concedida y del acto que la otorgó, cuestión que debe resolverse considerando que por medio del acuerdo citado se constituyó lo que la doctrina científica ha venido a calificar de servidumbre administrativa, por cuanto el Ayuntamiento de Albacete al autorizar en las condiciones citadas y en un camino de uso público la instalación de unas tuberías subterráneas para la conducción de aguas desde los sondeos hasta el punto de su aprovechamiento, confirió a T., S. A. un auténtico derecho subjetivo de carácter real, concediendo un uso*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En tercer y último lugar se encontraría la aceptación de la teoría de la relatividad o condicionabilidad de la inalienabilidad y el mayor reconocimiento de derechos privados de terceros sobre el dominio público. El Consejo Constitucional francés ha avalado la posibilidad de constituir servidumbres y otros derechos reales limitados de naturaleza civil sobre el demanio cuando su constitución no desvirtúa la afectación y destino de la cosa⁹⁷⁰. El art. L.2122-4 del Code Général de la propriété des personnes publiques, aprobado mediante la Ordenanza núm. 2006-460, de 21 de abril de 2006 (en adelante, CGPPP) permite gravar con servidumbres convencionales los bienes de las personas públicas, siempre que no contraríen la afectación. La única limitación dogmática que impediría gravar con servidumbres legales y otros derechos reales el dominio público es que éstas fueran incompatibles con la afectación, de modo que estos gravámenes podrían arbitrarse como una especie de afectación secundaria que, aparte de constituir un uso normal del bien, no mermaría la afectación originaria y principal del bien demanial ni chocaría con las exigencias del principio de inalienabilidad entendido como corolario de la afectación⁹⁷¹.

En cualquier modo, la constitución de servidumbres en espacios públicos para aprovechamientos particulares de gran importancia deben descartarse, puesto que ya existe una regulación típica de las soluciones jurídicas adecuadas para ello, y sobre todo las figuras de ocupación de la concesión y la autorización que garantizan el retorno del bien a la titularidad pública.

En conclusión, a la vista de la perspectiva vertical y tridimensional de la ciudad, el municipio podrá planificar otros usos en el subsuelo y vuelo de sistemas de dotaciones públicas, inclusive para justificar los estándares dotacionales en actuaciones urbanísticas complejas o bien para aumentar la cantidad de usos dotacionales. Como

de la cuneta del camino, atípico en la utilización que de los bienes de dominio público contempla el artículo 59 del Reglamento de Bienes pero que se identifica totalmente con la servidumbre legal, civil, de acueducto establecido por el artículo 557 del Código Civil”.

⁹⁷⁰ GAUDEMET, Y., «El futuro del Derecho de las propiedades públicas», op. cit..

⁹⁷¹ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, op. cit., págs. 272-273.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

condicionamiento principal, dicha implantación no debe perjudicar el uso general o servicio público al que se destine el suelo bajo (o sobre) el que se ubiquen. Es decir, hay que seguir conjugando el aprovechamiento máximo del suelo con la preservación de la calidad de las dotaciones de espacios públicos y zonas verdes.

No cabe duda de que todas y cada una de las figuras jurídicas analizadas permiten que el subsuelo, y en su caso, el vuelo, de superficies públicas, incluidas las que tienen destino dotacional, puedan ser soporte de más aprovechamientos y usos públicos y particulares. En el caso de los suelos de naturaleza demanial, la mejor opción para articular el uso privativo es la concesión demanial, sin perder la titularidad pública y conservando la posibilidad de rescate. En el caso de suelos de naturaleza patrimonial, la constitución de un derecho de superficie resulta la opción más común, mediante la cesión de un derecho de propiedad temporal del espacio subterráneo o aéreo. Finalmente, se puede optar por diferenciar parcelas distintas y autónomas en la rasante y en el subsuelo o vuelo -a través de una desafectación parcial en el caso de suelos públicos que no fuesen previamente patrimoniales-, y la Administración puede continuar manteniendo la titularidad del suelo aunque ceda la titularidad dominical plena de la parcela situada en el subsuelo o vuelo. Queda la incógnita a descubrir de si una política urbanística y de usos de suelo que potencia esta superposición vertical de situaciones posesorias no conduce a una suerte de ciudad compacta donde el riesgo de su privatización y mercantilización resulta superior.

2. EL URBANISMO TEMPORAL O TRANSITORIO DE LAS PARCELAS VACANTES

Repasando la Historia reciente, entre los años 1997 y 2007, la confluencia de un conjunto de factores económicos, sociales y políticos favorecieron un periodo caracterizado por unos elevados ritmos de ocupación del suelo y un crecimiento extraordinario del sector de la construcción residencial. Todas las ciudades, incluso aquellas que podían haber presumido de su compacidad y equilibrio, sucumben al urbanismo-capital. En pocos años, España se transformó en un gran mercado para el negocio inmobiliario y de construcción de grandes infraestructuras y obras públicas, con un paisaje plagado de sempiternas grúas cual molinos de viento quiijotescos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Tras la crisis financiera mundial y el estallido de la burbuja inmobiliaria, la ciudad periférica urbanizable se convierte en un escenario de “urbicidio”: edificios abandonados a media construcción, urbanizaciones fantasmas sin acabar, esqueletos urbanos y armazones de muros sin tejado, vigas colgantes, montañas de escombros de obra, solares abandonados convertidos en estercoleros, barrios nuevos desertados por sus promotores... La desaparición del mercado, la pérdida de beneficios económicos, la falta de financiación o la quiebra de la promotora deja diseminados por el territorio centenares de ejemplos de edificaciones, urbanizaciones e infraestructuras proyectadas que nunca se finalizaron, fruto de procesos especulativos, muchos de ellos cargados con delitos urbanísticos⁹⁷².

Al albur del desarrollo económico inducido por el ladrillo, junto a las macroubanizaciones fallidas, se inició la construcción de grandes infraestructuras públicas y de nuevos iconos urbanos producto de la megalomanía faraónica de la corporación local y la tendencia fetichista a la arquitectura espectacular, independientemente muchas veces de si las construcciones tenían algún sentido o utilidad. Estos megaproyectos se convierten en el mejor ejemplo de una economía espectacular y especulativa que lleva a la Administración Pública a la situación de quiebra y a disponer de un patrimonio que deviene ruinoso: infraestructuras infrutilizadas, equipamientos sub-utilizados o directamente cerrados, equipamientos sin uso posible por incapacidad financiera para mantenerlos abiertos, carreteras a ninguna parte, autovías desérticas, estaciones de tren o metro sin usuarios, etc.-⁹⁷³.

⁹⁷² En Zaragoza, Arcosur en un ejemplo paradigmático, primero de la planificación expansiva descontrolada, y después del panorama territorial surgido como consecuencia de la crisis inmobiliaria en forma de desierto salpicado de solares abandonados y esqueletos de construcciones a medio hacer. El Plan Parcial de este Sector de Suelo Urbanizable No Delimitado Residencial consistía en la creación de un nuevo barrio en la periferia de la ciudad –entre 11 y 16 km del centro de la ciudad- que suponía la edificación de más de 26.500 viviendas. Además, se trataba de una inversión muy costosa para las arcas públicas (Ayuntamiento y Gobierno de Aragón) que debían hacer frente según un estudio a un total de 111.325.470,40 euros de inversión en nuevos equipamientos y unos 25.562.721 euros cada año en su mantenimiento y funcionamiento cotidiano.

⁹⁷³ Abundan los ejemplos de proyectos megalómanos y despilfarradores, agujeros negros para las finanzas públicas, en ocasiones sinsentidos, del urbanismo contemporáneo; además de proyectos privados cuya quiebra conduce a su publicación: grandes proyectos de ocio ruinoso para el erario público como Terra Mítica (Benidorm), o el Agora de la “Ciutat de les Arts i les Ciències” (Valencia); obras inútiles como los aeropuertos sin actividad de Ciudad Real, Castellón o de Murcia que tuvieron que cerrar; o el Parque de la Historia y del Mar de San Fernando o el complejo cultural Cidade da Cultura de Galicia que

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A su vez, en la ciudad central la nueva coyuntura trae consigo la proliferación de suelos urbanos vacantes sin edificación o inacabados; espacios intersticiales sin uso o a medio urbanizar; edificios y equipamientos abandonados, ruinosos o infrautilizados; y edificaciones industriales e infraestructuras de comunicaciones (ferrocarriles) que han perdido su funcionalidad histórica. Estos terrenos e inmuebles baldíos o en desuso son descritos en la literatura especializada como recursos urbanos ociosos, pasivos urbanos, residuos urbanos, cicatrices urbanas, obsolescencias urbanas, vacíos urbanos, espacios dormidos, esqueletos urbanos, fósiles urbanos, cadáveres industriales, o “*ruinas contemporáneas*”⁹⁷⁴. Y entre ellos se encuentran parcelas dotacionales cedidas en virtud de la ejecución del planeamiento con destino a espacios públicos, equipamientos o infraestructuras públicas pero que no son ejecutados o urbanizados por falta de dinero público.

Esta situación ha puesto de actualidad el debate sobre las posibilidades de utilización, tanto por parte de los particulares como por parte de las Administraciones titulares, de vacíos urbanos y parcelas vacantes en los que, por razón de la paralización del mercado o la insuficiencia de recursos económicos, no se produce la implantación

están sin terminar. Para más detalles, véase Observatorio Metropolitano de Madrid, *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*, Editorial Traficantes de sueños, Madrid, 2013 y SCHULZ-DORNBURG, J, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, EASE-SA, Barcelona, 2012.

Una descripción significativa del nuevo escenario se contienen en ACERO CABALLERO G., AGUIRRE SUCH, J., ARÉVALO MARTÍN, J., DÍAZ RODRÍGUEZ, P., y ROMERO FERNÁNDEZ DE LARREA, I.; «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época», en *PAPERS 57: Discursos emergents per a un nou urbanisme*, Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona 2014: “*Por eso, si bien han corrido ríos de tinta sobre los devastadores efectos de la burbuja inmobiliaria y el desenfreno edificatorio, nunca está de más recordar las consecuencias que ha generado el afán especulativo de los poderes financieros unido a casos de corrupción de algunos poderes públicos. Esta comunión de intereses económicos y mala praxis política ha producido un paisaje que se caracteriza por los millones de casas vacías y cientos de miles de desahucios anuales, miles de edificios públicos vacíos, inutilizados o inacabados; una sucesión de “ruinas modernas” a lo largo y ancho del Estado, así como de infraestructuras sin terminar, vacías o infrautilizadas, sin olvidar las miles de hectáreas de suelo urbanizado a la espera de nuevas edificaciones que seguramente nunca llegarán, así como el desparrame urbano (sprawl) producto de unas políticas urbanísticas extensivas*”.

⁹⁷⁴ Así las denomina GIMÉNEZ BELTRÁN, E., *La ciudad subjetiva en la Valencia contemporánea*, Tesis doctoral dirigida por MONTANER MARTORELL, J.M., Universidad Politécnica de Barcelona, 2015, pág. 273 (Disponible en línea: <http://hdl.handle.net/2183/16231> [Fecha de último acceso: junio de 2016]), y entiende la ruina contemporánea como el conjunto de espacios obsoletos funcional y materialmente, con valor residual derivado del hecho de que se haya convertido en un lugar ocupado o usado de forma distinta a la prevista inicialmente por el planeamiento.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

de los usos y construcciones previstos por el planeamiento urbanístico. En una aproximación a la tipología de dichos espacios, PAREJA LOZANO distingue entre aquellos espacios vacíos o suelos vacantes de titularidad pública y aquellos de titularidad privada⁹⁷⁵. Así, por lo que se refiere a los inmuebles de titularidad privada, pueden inscribirse dentro de esta nueva categoría de vacíos urbanos desde los solares sin edificar o aquellos en que existen construcciones no finalizadas, hasta las construcciones que se encuentran fuera de ordenación, por encontrarse pendientes de la ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico que deben comportar su desaparición. Junto a ello, cabe señalar también el fenómeno de enteras urbanizaciones ya ejecutadas en las que no se prevé ni a corto ni a medio plazo la implantación de las edificaciones previstas por el planeamiento.

Por lo que se refiere a los suelos de titularidad pública, la tipología de inmuebles que cabe considerar como vacíos coincide en el caso de solares edificables de carácter patrimonial con la propia de los de titularidad privada. En otros supuestos, se trata de inmuebles de titularidad pública destinados a sistemas urbanísticos, provenientes de cesiones gratuitas en el proceso de ejecución del planeamiento o bien obtenidos por expropiación, destinados a dotación urbanística pero aún sin uso o ejecución.

El quid de la cuestión es qué hacer con todo este suelo urbanizado vacante. ¿Qué sentido tienen los suelos reservados para dotaciones escolares o espacios ajardinados para juegos infantiles si no se ejecutan? Incluso si se congela la ejecución de esas parcelas vacantes, el mantenimiento de esos terrenos que han recibido las Administraciones municipales es de por sí una pesada carga en costes de mantenimiento: iluminación, limpieza, recogida y tratamiento de basuras, ajardinamiento, conservación del espacio público, señalización del tráfico... ¿Hasta cuándo podrá mantener el Ayuntamiento esos lugares residuales no inmersos en dinámicas urbanas y ligados a una temporalidad incierta del Plan? ¿Podrá aprovechar esos vacíos urbanos para otros usos y actividades diferentes de los previstos?

⁹⁷⁵ PAREJA LOZANO, C., «La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana», en *Práctica Urbanística*, Nº 136, septiembre-octubre 2015.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Sin lugar a dudas, una ciudad compacta y sostenible no puede permitirse el lujo de la excesiva presencia de espacios residuales e intersticios urbanos, sino que resulta imprescindible poner en marcha una estrategia basada en la optimización urbanística de los activos inmobiliarios, trabajando sobre lo existente, tanto por razones económicas como por razones medioambientales para reducir el consumo de suelo⁹⁷⁶. Nuevamente hay que insistir en que el reciclaje del tejido urbano debe ser la vía alternativa al consumo irresponsable de suelo y al proceso de transformación urbana a gran escala basado en el derribo y reconversión de barriadas y zonas industriales o portuarias en zonas residenciales y de actividad comercial⁹⁷⁷. En este sentido, los discursos emergentes propugnan que el urbanismo de la era post-burbuja o post-desarrollista debe ser un urbanismo de austeridad⁹⁷⁸.

⁹⁷⁶ En realidad, la optimización de los bienes no es un concepto novedoso, ya que la LPAP la contempla para los edificios de uso administrativo y establece la obligatoriedad de realizar planes de optimización. Habría que extender este mismo concepto a todas las categorías de bienes de titularidad pública, y no sólo a los edificios de uso administrativo. El art. 160 de la LPAP intitulado “concepto de optimización” reza así: «A los efectos previstos en esta Ley, se entiende por optimización de la utilización de los edificios de uso administrativo el resultado del conjunto de análisis técnicos y económicos sobre inmuebles existentes, de previsión de la evolución de la demanda inmobiliaria por los servicios públicos, de programación de la cobertura de necesidades y de intervenciones de verificación y control, que tienen por objeto identificar, en un ámbito territorial o sectorial determinado, la mejor solución para satisfacer las necesidades contrastadas de edificios de uso administrativo en el ámbito geográfico o sectorial considerado, con asunción de las restricciones económicas, funcionales o de naturaleza cultural o medioambientales que se determinen».

⁹⁷⁷ GAJA I DÍAZ, «Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición», en *Revista Digital Universitaria*, 10 de julio 2009, Volumen 10, núm. 7, llama a la construcción de modelos de decrecimiento, basados en los que se ha dado en llamar de “Estado Estacionario”, y el primer recurso cuyo consumo no debe aumentar es el suelo: “*Cualquier reflexión sobre el Urbanismo Sostenible debe partir de estos dos supuestos básicos: que el crecimiento tiene límites, y que ya los hemos sobrepasado. Y desembocar por tanto en un corolario inmediato: debemos frenar el crecimiento, buscando el llamado Estado Estacionario, concebido como una etapa de transición hacia los modelos de decrecimiento. La palabra clave es pues decrecimiento, una expresión que admite pocos equívocos; en breve: el Urbanismo sostenible, o ecológico, es el Urbanismo del decrecimiento. Aunque probablemente no podamos pasar directamente al decrecimiento, y necesitemos un aterrizaje, que hoy ya no puede ser “suave” sino forzoso, transitando antes por un estado intermedio, previo, de frenada: el Estado Estacionario.(...) El Urbanismo del siglo XX fue pensado para orientar, controlar, intervenir y dirigir el crecimiento; nuestro desafío es hoy la transformación de la ciudad existente, dejar de pensar en nuevas expansiones por más que se presenten bajo el marchamo de sostenibles (a menudo una simple etiqueta promocional). Pero reconozcámoslo, no sabemos bien como, o simplemente no sabemos cómo hacerlo. A lo largo de los dos últimos siglos hemos desarrollado instrumentos, técnicas, normativas, experiencias para diseñar el crecimiento; y eso, más o menos, lo sabíamos hacer, o deberíamos saber hacerlo. Pero cuando nos enfrentamos a la ciudad que ya existe con el objetivo de transformarla con el horizonte de la sostenibilidad como valor e ideal, la perplejidad y el desconcierto nos invaden. Asumir la inevitabilidad de una etapa de transición supone programar el descenso, el decrecimiento, un aterrizaje suave hasta tomar tierra en un modelo más sostenible, evitando lo que parece ser el destino ineludible: el aterrizaje de emergencia”*”.

⁹⁷⁸ PAPERS 57: *Discursos emergents per a un nou urbanisme*, Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona 2014.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Dentro de una nueva óptica micro-urbanista, afloran las propuestas y soluciones vinculadas a la reutilización y activación de los espacios pasivos: la recuperación de solares para la creación de huertos urbanos⁹⁷⁹, la reapropiación de las calles para el disfrute de los peatones, la construcción colectiva de mobiliario urbano de reciclaje, la programación de actividades comunitarias o la realización de eventos temporales en espacios obsoletos, son algunos de los ejemplos de recientes intervenciones sobre el entorno urbano. En la tesis de GIMÉNEZ BELTRÁN⁹⁸⁰, el concepto clave es la apropiación urbana y plantea la obsolescencia de la ciudad como oportunidad para la apropiación urbana por parte de colectivos de los vacíos urbanos con nuevos canales de ocupación y uso. Las apropiaciones urbanas están vinculadas a procesos de pequeña escala y escapan al orden planificado, priorizando la perspectiva de los usuarios frente a la ciudad planificada. En dichas localizaciones el usuario se convierte en constructor de ciudad con actuaciones de micropolíticas urbanas y que dan paso del no-lugar al lugar en el contexto de las ciudades contemporáneas.

Este urbanismo temporal, pero también urbanismo táctico, colaborativo, *bottom-up*, de bricolaje o *Do it yourself*, del *meanwhile*, informal, *pop-up*, insurgente, microurbanismo, *placemaking*... está ganando cada vez más adeptos⁹⁸¹ y sólo hace falta navegar por la red para comprobar la elevada cantidad de proyectos, iniciativas, colectivos, encuentros y manuales que existen relacionados con la recuperación de estos espacios⁹⁸².

⁹⁷⁹ Incluso regulando expresamente los huertos que se asienten en terrenos de propiedad municipal y su cesión patrimonial. Véase la Ordenanza municipal de uso de huertos urbanos municipales de Vitoria-Gasteiz (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava 27/4/2015).

⁹⁸⁰ GIMÉNEZ BELTRÁN, E., *La ciudad subjetiva en la Valencia contemporánea*, op. cit., pág. 264.

⁹⁸¹ CADENAS, M., «El urbanismo del mientras tanto», en ARICÓ, G., MANSILLA, J.A. y STANCHIERI, M.L. (Coords.), *Mierda de ciudad. Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*, Pollen Edicions, Barcelona, 2015, pág. 168.

⁹⁸² Entre los portales accesibles en Internet se hallan: www.reciclajeurbano.es (Es un equipo de investigadores que estudia la viabilidad del reciclaje de la ciudad ya construida, el suelo ya ocupado y las redes socioculturales existentes, como alternativa frente a la demolición y la ocupación sistemática del territorio, con el consecuente desarraigo de sus habitantes. Esta investigación está directamente dirigida al diseño de estrategias y herramientas que puedan ayudar en la búsqueda del equilibrio entre consumo y producción de materia y energía en las ciudades, y particularmente en su tejido residencial.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Tal y como explica uno de los exponentes de los nuevos discursos, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, en este contexto, emerge un urbanismo adaptativo como táctica de intervención frente al modelo tradicional de planificación jerarquizado, centralizado e institucional que en esta fase de crisis va a necesitar fórmulas imaginativas y flexibles de gestión⁹⁸³. El enfoque adaptativo consiste en implementar actuaciones del “mientras tanto”, de bajo coste y de pequeña escala en la ciudad allí donde existan recursos ociosos para dotarlos de usos transitorios. En términos más vulgares, consiste en un urbanismo “bueno, bonito y barato” en un contexto de austeridad⁹⁸⁴. El objetivo de este tipo de intervenciones es doble: por un lado, evitar el deterioro de los espacios y de la imagen en determinados lugares en desuso, y, por el otro, obtener retornos temporales, tanto en forma de beneficios sociales como de generación de oportunidades de actividad económica.

A la vista de que la crisis ha impedido la urbanización o la renovación de espacios productivos obsoletos, el urbanismo adaptativo defiende la flexibilización de la gestión urbanística frente al urbanismo rígido, formalista y defensivo permitiendo a un bajo coste usos temporales, provisionales y transitorios de los pasivos urbanos y la reutilización activa de espacios públicos y edificios en la ciudad consolidada. Se acabó la era de las grandes soluciones e intervenciones urbanísticas definitivas, y mientras se capea la crisis, hay que transitar con paciencia pudiendo realizar intervenciones mínimas de fácil implementación con usos comunitarios alternativos para una customización adaptativa. Hay que aprovechar los recursos públicos ociosos que ya

P.e., el proyecto de investigación *'Reciclajes Urbanos: Recualificación del tejido residencial para un desarrollo sostenible'* está dirigido por la arquitecta Elisa Valero desde la Universidad de Granada, y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, VI Plan Nacional de I+D+i 2008-2011.); <http://596acres.org> (Es un portal que da publicidad de todos los lotes o terrenos públicos vacíos a la comunidad.); o <http://cadaveresinmobiliarios.org> (Es un portal de base de datos post-burbuja que persigue la localización y documentación de todos estos desarrollos que murieron antes de tiempo).

⁹⁸³ «Urbanismo adaptativo para tiempos de crisis» en su blog <http://www.ciudadesaescalahumana.org> y en línea <http://ateneonaider.com/urbanismo-adaptativo-para-tiempos-de-crisis/>, visitada el 21 de noviembre de 2014.

⁹⁸⁴ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., «Estrategias de reactivación transitoria de activos urbanos en desuso», Diputació Barcelona, junio 2014, disponible en <http://www1.diba.cat/liblioteca/pdf/54051.pdf>. En este documento trata de sistematizar las posibilidades de usos y funciones de reactivación temporal de determinados espacios y equipamientos públicos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

existen y no están siendo utilizados en su máxima potencialidad para actividades o usos complementarios; así como reactivar los espacios residuales y solares vacíos sin uso que se han convertido en una losa patrimonial de gestores públicos y privados. En definitiva, promueve sacar el máximo partido de dichos pasivos urbanos y convertirlos en activos públicos para el bien común⁹⁸⁵.

En virtud de lo expuesto, el autor propugna una ciudad adaptativa temporal y espontánea -«*temporary and spontaneous city*»-, con una dinámica para favorecer proyectos alternativos de uso transitorios, espontáneos, temporales, accidentales o informales en los intersticios de la regulación formalista y planificadora y desde una lógica de gestión de espacios, permisos y usos más abierta. Algunas de las utilidades que se pueden activar en los espacios marginales o de uso residual identificadas serían: arquitectura efímera, arte público, actividad física, exposición cultural, proyecciones

⁹⁸⁵ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., *Estrategias de reactivación transitoria de activos urbanos en desuso*, op. cit., realiza la siguiente clasificación de espacios, recursos y elementos urbanos susceptibles de estrategias de reactivación para dotarles de nuevos potenciales de uso:

- Lonjas de uso comercial sin actividad, normalmente cerradas durante cierto tiempo y que no tienen salida coyuntural en el mercado inmobiliario.
- Solares y espacios abiertos, con diferentes grados de abandono, calidad de su urbanización o expectativa de edificación.
- Espacios públicos plenamente funcionales que puedan ser escenario para actividades e instalaciones temporales que ensanchen sus posibilidades y maximicen su potencial como atractores de la vida en la ciudad.
- Equipamientos públicos de diferente naturaleza (deportivos, culturales, sociocomunitarios, etc.), pero subutilizados o con un gap importante para su utilización al máximo.
- Edificios industriales en desuso, también con diferentes grados de abandono y condiciones físicas, que puedan servir para acoger actividades compatibles con su estado actual.
- Áreas en obras, especialmente aquellas de un cierto tamaño sometidas a proyectos de renovación urbana o a la construcción de infraestructuras.
- Callejones y otros espacios residuales que, a pesar de su uso abierto como espacios social, de tránsito y de disfrute en la calle, son escasamente utilizados por sus características físicas o un bajo nivel de equipamiento (iluminación pública, falta de mobiliario urbano, etc.) y que con la mayor promoción de arquitecturas y otras intervenciones ligeras pueden tener un mayor uso ciudadano.
- Superficies dedicadas a aparcamiento (aparcamiento regulado en superficie, grandes áreas de aparcamiento en centros comerciales o zonas industriales), que solo en determinados picos del día y de la semana son utilizadas de forma intensiva.
- Mobiliario urbano en desuso, en la medida en que pueda ser objeto de intervenciones que modifiquen su uso, mejoren su utilidad o creen nuevas posibilidades de uso.

Además de esta clasificación inicial, indica otras variables para caracterizar los diferentes tipos de espacios:

- Escala, desde pequeñas pastillas sin urbanizar en un entorno construido y con el suelo agotado, hasta grandes áreas de intervención urbanística.
- Uso planificado o bien sin uso planificado.
- Situación actual, según estos espacios estén funcionalmente abandonados, en obras, en uso no iniciado, subutilizado o incluso en funcionamiento operativo.
- Propiedad, según el propietario del terreno, espacio o equipamiento sea público, privado o comunal.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

visuales, prototipado de tecnologías y diseños, emprendimiento, usos comerciales, arquitectura móvil, parklets, ocio, restauración, reflexión en espacios inesperados, producción cultural, huertos solares, festivales, mobiliario urbano, comercio minorista, huertos urbanos, calidad del espacio público, actividades colaborativas, servicios socioculturales...⁹⁸⁶

En una dimensión alejada de las leyes de urbanismo y de uso del suelo, en España empiezan a proliferar una serie de prácticas urbanas de micro-intervenciones o estrategias de “acupuntura urbana”⁹⁸⁷, incluso no programadas, que contrastan con el urbanismo basado en la generación de plusvalías. “Estonoesunsolar” en Zaragoza, el Campo de la Cebada en Madrid, la eclosión de huertos urbanos o la cesión de grandes espacios como equipamientos sociales autogestionados (Can Batlló en Barcelona) podrían ser algunos ejemplos.

Entonces, cabría preguntarse si este modelo de intervención en una ciudad más espontánea pone en riesgo el principio de planificación urbanística⁹⁸⁸. El marco

⁹⁸⁶ Para ello, toma en cuenta los ejemplos proyectos de usos transitorios o intervenciones urbanas *ad hoc* ofrecidos en PETER BISHOP y LESLEY WILLIAMS, *The temporary city*, New York, Routledge, 2012 y PHILIPP OSWALT, KLAUS OVERMEYER y PHILIPP MISSELWITZ, *Urban catalyst*, Berlin, DOM publishers, 2013. En este último libro, sus autores establecen una diferenciación en función de cuál es el resultado final y la relación entre el uso planificado y el uso transitorio:

-Sustitución. La actividad nueva reemplaza a la anterior abandonada hasta que se inicie la actividad planificada.

-Itinerancia: La actividad es recurrente y se desplaza oportunamente por diferentes espacios sin necesidad de estar ligada a uno de ellos en particular.

-Impulso: La actividad temporal se consolida y, tras el fin del periodo transitorio de uso, se establece en otro lugar de manera estable.

-Consolidación: La actividad temporal se consolida y, tras el fin del periodo transitorio de uso, se establece en el mismo lugar, a la vez que se abandona la planificación de usos prevista.

-Coexistencia: La actividad temporal se consolida y, tras el fin del “mientras tanto”, se establece en el mismo lugar compartiendo espacio con la actividad prevista.

-Desplazamiento: La actividad prevista para usos permanentes es desplazada temporalmente (por obras de renovación, por no haberse iniciado aún) y se localiza en un espacio de forma temporal.

⁹⁸⁷ Concepto desarrollado por LERNER, J., *Acupuntura urbana*, Record, Río de Janeiro-Sao Paulo, 2003.

⁹⁸⁸ MARTÍ-COSTA, RECIO, PYBUS, ARIAS y SUAÚ, «Entre la excepcionalidad y la informalidad: apuntes para un urbanismo posburbuja», en *PAPERS 57: Discursos emergents per a un nou urbanisme*, op. cit., destacan los aspectos comunes de algunas de las formas que subvierten los procedimientos tradicionales de planificar ciudad:

“- Más que la construcción de obra nueva, hay una clara orientación hacia la rehabilitación, la reapropiación, el reciclaje de espacios urbanos y materiales en desuso o infrutilizados. Así, la mayoría de estas intervenciones se centran en pequeños y medianos espacios públicos, la reutilización de viviendas, bloques o equipamientos sociales.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

tradicional del urbanismo ha perseguido siempre ofrecer estabilidad y permanencia en sus decisiones sobre el tipo de usos y la ordenación que hace de la ciudad, dando un marco de seguridad en el tiempo y evitar un urbanismo a la carta. Desde su concepción formal y jerárquica, el urbanismo ordena usos, áreas y expectativas como solución estable y con ánimo de permanencia. La estabilidad es el ámbito preferente del urbanismo, porque es el escenario en el que la normativa, los criterios y las decisiones ofrecen claridad y dan soluciones persistentes. En cambio, la temporalidad de cualquier solución transitoria es una *rara avis* en la intervención urbanística, y el ejercicio planificador huye de estas zonas grises donde las soluciones se adaptan con el tiempo de manera flexible.

Sin embargo, en este momento de cambio, las autoridades locales reconocen el potencial que tiene el urbanismo temporal, debido, principalmente, a su bajo coste y rapidez en comparación con los planes y proyectos tradicionales que requieren grandes inversiones y largos plazos de tiempo, y que ha dependido de la apropiación de las plusvalías del suelo. Empero, el urbanismo temporal no puede ser un sustituto de la planificación urbanística, sino una herramienta que le aporte flexibilidad y le sirva para sestear momentáneamente. Como término medio, la aspiración de permanencia necesita flexibilizar su lógica para poder ser permeable a proyectos y dinámicas que dan valor social a tantos recursos ociosos en las ciudades (espacios vacantes abandonados, no usados, degradados o infrautilizados que pertenecen al tejido urbano). Las dificultades y obstáculos para la efectiva ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico no

- Aunque pueda existir una estrategia, las intervenciones no se inician con un plan detallado donde se establezcan los usos, las fases, el plan económico, etc. Prima una lógica incremental. Se inician con pequeños tests o actuaciones y se valora en función de los resultados, las posibilidades y las necesidades a corto y medio plazo. Más que planificar se interviene, se prueba y se valora.

- Sobre la temporalidad: ya sea por la precariedad de recursos, por las amenazas de desalojo o bien por la propia filosofía de los proyectos, a veces estas intervenciones pueden tener un componente temporal. Otras veces más que temporal es más bien móvil o efímera, tanto para facilitar su traslado a otros espacios como para su adaptación a los cambios en los usos y procesos sociales donde se desarrollan.

- No se responde a ningún tipo de planificación centralizada, prima la autonomía y la descentralización. Normalmente las intervenciones son impulsadas por vecinos y activistas, pero también es posible el apoyo de la misma Administración, comerciantes o bien una combinación de diferentes actores.

- Se pueden desarrollar en espacios de titularidad pública o privada, lo importante no es tanto la titularidad sino el uso. Así, a veces se actúa en la legalidad, otras en la ilegalidad y algunas en la alegalidad o bien con permisividad de las Administraciones.

- Prevale la lógica peer to peer, es decir la cooperación y la horizontalidad entre iguales. Las acciones se desarrollan de forma colectiva con la complicidad activa de los usuarios, no solo en el diseño, sino en el propio proceso de (re) construcción del espacio, elaboración de sus componentes y sus mutaciones”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

excluye que, en el ínterin, puedan producirse otras utilidades provisionales de tales espacios vacíos⁹⁸⁹. Basta un simple ejemplo para ilustrar este extremo; a la espera de disponer de la financiación necesaria para la ejecución de un equipamiento público, el coste económico de pavimentación y pintado de un solar como parking público rotatorio resulta mínimo, y no precisa de alteración de planeamiento.

Una de las mejores muestras de esta política de *meanwhile* de cómo implementar la funcionalidad de los espacios públicos es el ya citado programa “Estonoesunsolar” ensayado en Zaragoza; un programa experimental de uso temporal de pequeños solares y espacios residuales en desuso y vacíos urbanos abandonados que suponían discontinuidades de la trama urbana⁹⁹⁰. El programa “*estonoesunsolar*” en realidad da forma de plan de empleo a la creación de nuevos espacios públicos no planificados, es decir, asume como política municipal incrementar los usos dotacionales públicos en la ciudad de Zaragoza sin alterar el planeamiento urbanístico, ya que los usos públicos transitorios suponen, *de facto*, la afectación del solar -público o privado- al uso general o dotacional.

Por ello, MOREU CARBONELL plantea el problema de la compatibilidad entre el uso público que se asigna transitoriamente y el destino residencial o dotacional previsto para el solar según el planeamiento urbanístico⁹⁹¹. Formalmente los usos públicos transitorios son de tipo dotacional local, tanto equipamientos deportivos, como zonas verdes, plazas y otros similares. Sin embargo, se trata de dotaciones públicas de carácter provisional que pueden concordar, o no, con el destino que el planeamiento urbanístico reserva a los solares intervenidos. En este sentido, la autora se pregunta si el ordenamiento jurídico permite compatibilizar los usos programados en el planeamiento urbanístico con dichos usos públicos provisionales.

⁹⁸⁹ En palabras de FERNÁNDEZ GONZÁLEZ se trataría de pensar la ciudad en *software*, y no siempre en *hardware*.

⁹⁹⁰ Véase GRÁVALOS LACAMBRA I. y DI MONTE P., «La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa “estonoesunsolar”» en *Ciudad y Territorio*, nº 179, primavera 2014, págs. 127-137.

⁹⁹¹ MOREU CARBONELL, E., «Consideraciones jurídicas en torno al programa “ESTONoesUNSOLAR” de Regeneración Urbana», en *Práctica Urbanística*, nº 136, septiembre-octubre 2015.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

La regulación de usos provisionales parte del principio de la función social del derecho de la propiedad, que sujeta el ejercicio de las facultades derivadas a las determinaciones de la ordenación urbanística o sectorial vigente. En ciertos supuestos específicamente establecidos, el ordenamiento permite un uso del suelo no ajustado exactamente a las determinaciones de la ordenación vigente, siempre que no haya de dificultar su ejecución. No se trata tanto de una modificación singular de la ordenación, como de facilitar el uso de los terrenos que no esté prohibido, mientras no se ejecute por la Administración el planeamiento aprobado. Con esta finalidad, algunas leyes autonómica (las de Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Galicia, País Vasco y Madrid, entre otras) expresamente regulan la posibilidad de autorizar en precario usos provisionales en suelos urbanos no previstos en el planeamiento, siempre que se trate de usos realmente provisionales que no dificulten la ejecución del planeamiento y que no estén expresamente prohibidos por él⁹⁹². Esta autorización de uso provisional será esencialmente revocable en el momento en que la Administración acuerde la ejecución del planeamiento; no da derecho a percibir indemnización alguna; y comporta, al tiempo, el desmontaje o el derribo de las instalaciones realizadas.

Los tribunales han advertido que estos usos provisionales -sujetos a licencias en precario- constituyen una excepción al principio general de ejecución del planeamiento conforme a sus determinaciones, y por eso aplican siempre un criterio restrictivo a fin de no convertir lo que no es⁹⁹³. La razón de ser de dicha excepcionalidad respecto al otorgamiento de licencias provisionales se justifica en el principio de proporcionalidad y en el principio de menor intervención en las actuaciones restrictivas del derecho de propiedad⁹⁹⁴. En general, y tratando de armonizar los intereses particulares con el interés

⁹⁹² CANO MURCIA, A., *Urbanismo Menor: Manual de Consulta Practico Para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2009.

⁹⁹³ Sólo pueden admitirse determinados usos provisionales (el almacenamiento o el depósito simples y puros de mercancías o bienes muebles, la prestación de servicios particulares a los ciudadanos, las actividades del sector primario, las actividades comerciales relacionadas con dicho sector y las actividades de ocio, deportivas, recreativas y culturales) y no se admiten como usos provisionales los usos residenciales ni los usos industriales. Las obras ejecutadas para usos provisionales han de ser las mínimas imprescindibles para permitir unas instalaciones fácilmente desmontables.

⁹⁹⁴ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista: a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 93-94.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

público, la jurisprudencia considera que si una edificación o uso no causa daños actuales y no dificulta el planeamiento proyectado, se puede autorizar temporalmente pese a su contradicción con el planeamiento aprobado (por todas, la STS de 19 julio 2000⁹⁹⁵). El principio de proporcionalidad se presenta aquí en una dimensión justamente temporal: si, a la vista del ritmo de ejecución del planeamiento, una obra o un uso provisional no va a dificultar dicha ejecución, resulta desproporcionado impedirlo, aunque siempre sin derecho a indemnización cuando ya no sea posible su continuación. Se entiende así que la posibilidad de autorizar obras o usos justificados de carácter provisional distintos o que no se acomoden a lo previsto en el planeamiento constituye la principal manifestación del principio de proporcionalidad en un sentido eminentemente temporal⁹⁹⁶. Son estas licencias un último esfuerzo del ordenamiento para evitar restricciones no justificadas al ejercicio de los derechos y se fundan en la necesidad de no impedir obras o usos que resultan inocuos para el interés público (Al respecto, Vid. STS 29 de marzo de 1994⁹⁹⁷, STS de 21 de julio de 1994⁹⁹⁸ o STSJ de Andalucía de 30 de septiembre de 2005⁹⁹⁹). De ahí por ejemplo que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia de 24 de junio de 1999¹⁰⁰⁰, haya podido admitir la autorización provisional de la apertura de actividad para la exposición y venta de vehículos de ocasión en una parcela con destino dotacional, incluyendo la instalación de casetas prefabricadas de exposición, caseta para la vigilancia, servicios de bar y servicios sanitarios.

PAREJO ALFONSO¹⁰⁰¹ señala que la provisionalidad se predica, no de la autorización, sino de los usos, no pudiendo por ello estas últimas presentar

⁹⁹⁵ RJ 2000\7431.

⁹⁹⁶ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista: a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, op. cit., pág. 27.

⁹⁹⁷ RJ 1994\2409.

⁹⁹⁸ RJ 1994\5619.

⁹⁹⁹ RJCA 2005\322.

¹⁰⁰⁰ RJCA 1999\5016.

¹⁰⁰¹ PAREJO ALFONSO, L., «Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas», en *Práctica Urbanística*, nº 136, septiembre-octubre 2015.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

características que indiquen su vocación de estabilidad y permanencia¹⁰⁰². Los conceptos de provisionalidad y del carácter desmontable de la obra, construcción o instalación van íntimamente unidos y de hecho se recoge expresamente en algunas normas autonómicas urbanísticas. Como ha sentado la jurisprudencia, el dato decisivo no es el carácter desmontable de las obras o instalaciones sin más, pues todas estas son siempre desmontables; el criterio determinante de la provisionalidad hace referencia a la facilidad de su desmontaje (o demolición), y no a su mera posibilidad (STS 1 de diciembre de 1999¹⁰⁰³). Toda obra es susceptible de demolición o de desmontaje, en unos casos con aplicación de técnicas más sofisticadas y excavaciones considerables, en otros con medios más simples. Así que la mera demolición (o reposición del suelo a su estado originario) no puede ser el criterio de interpretación decisivo, pues en tal caso todas las obras serían provisionales, en contra de la excepcionalidad de la norma.

Por lo que respecta al amparo normativo, efectivamente, la posible implantación de usos y obras provisionales aparece prevista tanto en la legislación estatal de suelo como en las leyes urbanísticas autonómicas¹⁰⁰⁴. La legislación estatal permite en el apartado 2.d del art. 13 y el art. 14 del TRLRS 2015 la implantación de usos y obras provisionales, incluyendo a tal efecto esta posibilidad entre las facultades atribuidas a los propietarios del suelo que se encuentren bien en situación de suelo rural incluidos en un ámbito para el que se prevea su pase a situación de suelo urbanizado, esto es, el suelo normalmente clasificado como suelo urbanizable, bien en la situación de suelo urbanizado, esto es, el suelo normalmente clasificado como suelo urbano¹⁰⁰⁵. Estos

¹⁰⁰² Aunque el concepto de "provisionalidad" sea indeterminado, la zona de certeza positiva se abandona cuando las obras, por sus características, no despejen justamente su provisionalidad, cual sucede en el caso de "*una nave con importante estructura debidamente cimentada, con dependencias para oficinas que indican vocación de permanencia*" [STS 21 de julio de 1994 (RJ 1994\5619)] o en el de una estación de servicio de gran superficie (STS de 22 de junio de 1999).

¹⁰⁰³ RJ 1999\8556.

¹⁰⁰⁴ Sin perjuicio de que la normativa autonómica pueda adoptar otras soluciones más categóricas para impedir las situaciones de vacancia permanentes. Así, el art. 38.4 de la ley castellano leonesa permite destinar a equipamiento privado las parcelas dotacionales urbanizadas y destinadas a equipamiento público a las que no se les hubiera dado un uso o servicio público específico transcurridos 8 años desde su recepción.

¹⁰⁰⁵ «d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

artículos tienen carácter de condición básica (según la Disposición final 2ª.1 TRLRS 2015), y las leyes autonómicas en la mayoría de los casos no vienen sino a reproducir el régimen jurídico, con ligeras modificaciones o matices.

En la legislación catalana, conforme a lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, la autorización de usos y obras provisionales puede producirse en los terrenos comprendidos en sectores de planeamiento urbanístico derivado o en polígonos de actuación urbanística y, fuera de estos ámbitos, en los terrenos destinados a sistemas urbanísticos –se excluye el suelo clasificado como urbano que no esté expresamente afectado a un sistema urbanístico-, mientras no se haya iniciado el correspondiente procedimiento de reparcelación o de ocupación directa o de expropiación para la ejecución de la actuación urbanística que les afecta¹⁰⁰⁶.

Junto a la referida regulación general, la legislación urbanística catalana establece una regulación diferenciada para aquellos supuestos en que la implantación de usos y obras provisionales pretenda llevarse a cabo en terrenos destinados a sistemas

La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria».

¹⁰⁰⁶ Art. 53.1 bis: «En caso de que en los terrenos a los que se refiere el apartado 1 esté prevista la gestión del planeamiento por el sistema de actuación urbanística de reparcelación, pueden autorizarse nuevos usos de carácter provisional a partir de la inscripción en el Registro de la propiedad del proyecto de reparcelación. Los usos autorizados no pueden tener un plazo de vigencia superior a los siete años a contar desde la fecha de inscripción del proyecto de reparcelación, y solamente pueden autorizarse en las fincas edificadas previamente al inicio del proyecto de reparcelación, de conformidad con el planeamiento que se ejecuta, y siempre que no impidan la futura ejecución de sus previsiones. Las obras necesarias para el desarrollo de los usos autorizados con carácter provisional se someten al régimen establecido para las construcciones e instalaciones que están fuera de ordenación».

Si bien únicamente pueden autorizarse con carácter provisional aquellos usos expresamente admitidos a tal efecto, que aparecen definidos en los siguientes términos:

«3. Solo pueden autorizarse como usos provisionales:

- a) El almacenaje o el depósito simple y mero de mercancías o de bienes muebles.
- b) La prestación de servicios particulares a los ciudadanos.
- c) Las actividades del sector primario y las actividades comerciales que estén relacionadas.
- d) Las actividades de ocio, deportivas, recreativas y culturales.
- e) La exhibición de anuncios publicitarios mediante paneles.

f) En las construcciones e instalaciones preexistentes en suelo urbano, los usos admitidos en la zona urbana, los usos admitidos en la zona urbanística en que estén incluidos los terrenos que ocupan.

Si estas construcciones e instalaciones están en situación de fuera de ordenación, la correspondiente autorización de usos y obras provisionales se sujeta a las determinaciones del presente artículo con las limitaciones establecidas por el artículo 108.

4. No puede autorizarse en ningún caso como uso provisional el residencial ni, en suelo no urbanizable, los usos disconformes con el citado régimen de suelo».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbanísticos ya adquiridos por la Administración Pública. En tales supuestos, el artículo 53.6 TRLUCat prevé que dichos terrenos puedan ser ocupados temporalmente por razón de la ejecución de obras o la prestación de servicios públicos, estableciéndose asimismo que tales terrenos puedan ser utilizados, “*de manera temporal y esporádica*”, para la instalación de mercados ambulantes o para desarrollar actividades de ocio, deportivas, recreativas, culturales, de aparcamientos públicos o similares. La autorización de dichos usos por la administración titular no supone el incumplimiento de la obligación de destinar los terrenos a las finalidades determinadas por el planeamiento urbanístico. PAREJA LOZANO opina que la referida regulación específica para los supuestos de terrenos destinados a sistemas urbanísticos ya adquiridos por la Administración Pública resulta sin duda sorprendente, en tanto que establece notables restricciones al régimen general, tanto por lo que se refiere a la duración de los usos provisionales, que en este último supuesto solo podrán implantarse de forma temporal y esporádica, a diferencia de lo que sucede en el resto de supuestos, como a los posibles usos admitidos, notablemente más restrictivos que los admitidos con carácter general¹⁰⁰⁷. A su parecer, el legislador urbanístico se muestra “más comprensivo” o flexible con los propietarios privados en la utilización urbanística provisional de sus predios en tanto se produce la ejecución del planeamiento urbanístico, mientras que, en cambio, se establece una regulación especialmente exigente con las Administraciones públicas titulares de suelos destinados a sistemas¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰⁷ PAREJA LOZANO, «La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana», op. cit..

¹⁰⁰⁸ En concreto, dice: “*No se alcanzan a comprender las razones de tal distinto tratamiento, que en todo caso resulta muy poco congruente con la actual realidad y puede dar lugar, incluso, a que se pueda cuestionar seriamente la legalidad de algunas de las actuales actuaciones, como las contempladas en el plan de espacios vacíos del Ayuntamiento de Barcelona al que antes se ha hecho referencia*”. Se refiere al denominado “Plà buits” o “Plan vacíos” promovido por el Ayuntamiento de Barcelona para promover y regular diversos escenarios o modalidades de utilización de tales espacios. Este programa municipal Plan de Vacíos Urbanos con Implicación Territorial y Social tiene el objetivo de dinamizar terrenos en desuso de la ciudad de Barcelona, a través de actividades de interés público de carácter provisional, impulsadas por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, favoreciendo la implicación de la sociedad civil en la regeneración y dinamización del tejido urbano. Las actividades y usos de cada uno de los espacios, de un año prorrogable a tres años máximo, tienen consideración de interés público o de utilidad social, carácter temporal y sus instalaciones son fácilmente desmontables. Se trata de actividades de ámbito educativo, deportivo, lúdico o recreativo, cultural o artístico, ambiental o paisajístico, social o comunitario, o análogos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En cuanto a la legislación aragonesa, el TRLUAragón no sólo hace posible el otorgamiento de autorizaciones administrativas para usos y obras de carácter provisional que no dificulten la ejecución del planeamiento, y que habrán de cesar en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna cuando lo acordare el órgano municipal competente (art. 29.3), sino que da facilidades para que los inmuebles se destinen a un uso público de carácter provisional, pudiendo el municipio suspender el plazo para la ejecución del deber de edificar que corresponde al propietario con carácter excepcional (art. 217.4) y el deber de conservación de terrenos y solares puede traducirse en su acondicionamiento para dicho uso público provisional del suelo (art. 254.4).

De conformidad con la legislación patrimonial, la afectación al uso público determinaría la integración de estos bienes en el dominio público municipal (arts. 5, 65 y 66 de la LPAP, y concordante normativa autonómica), por eso MOREU CARBONELL defiende que mientras se encuentran afectados transitoriamente los solares afectados pasan a ser bienes de dominio público, a través de una suerte de afectación implícita y presunta, claramente en cuanto a los solares de titularidad pública, y más dudosamente en cuanto a los solares de titularidad privada, precisamente porque no son bienes públicos. En cualquier caso, a pesar de que la afectación transitoria no modifica la calificación urbanística del solar¹⁰⁰⁹, tanto los solares de titularidad pública como de titularidad privada se convierten en dotaciones públicas locales, en concreto, en dotaciones transitorias.

Desde el vacío jurídico, la virtud de este tipo de programas temporales de uso de espacios vacíos en suelo urbano consolidado, más allá de la puesta en valor de recursos urbanos ociosos, es que hace posible la incorporación de nuevas dotaciones urbanísticas (si bien transitorias) mientras que el planeamiento no sea ejecutable por culpa del parón edificatorio. El urbanismo transitorio o provisional ofrece a la ciudad compacta nuevas posibilidades de aprovechamiento de parcelas privadas y públicas con destino dotacional, y resulta justificable y razonable si permite a los ciudadanos un uso general de las mismas, pero tarde o temprano deben acabar destinándose a los usos que el

¹⁰⁰⁹ El punto séptimo del modelo de contrato utilizado por Zaragoza Vivienda S.L.U. dispone que la cesión para uso público temporal “no altera la clasificación ni la calificación urbanística de las fincas de referencia en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

planeamiento les reserva. En este sentido, más vale que sea más bien temprano, de lo contrario se quiebra o al menos se pone en entredicho la regla básica en materia del régimen del suelo: el principio de obligatoriedad o vinculatoriedad de los planes y consiguientemente la regla de que el uso de los terrenos no puede apartarse del destino previsto en aquéllos. Y si las circunstancias obligan a prolongar el uso artificial sin que se baraje mutar permanentemente a dicho destino, parece necesario plantear una modificación singular de la ordenación –aunque en realidad, se trataría de una adaptación o acomodación del Plan o de la situación jurídica a la situación fáctica existente-, aunque sea sirviéndose de figuras flexibilizadoras de los Planes Generales como los Estudios de Detalle.

De todas formas, las previsiones urbanísticas de afectación a usos públicos transitorios y las dotaciones urbanísticas consiguientes no encajan en las categorías clásicas de bienes del dominio público y los bienes patrimoniales, y se multiplican los problemas jurídicos relacionados con su gestión y utilización¹⁰¹⁰. Piénsese en que si se observa la idea prevalente de que la parcela dotacional obtenida por título de cesión es un bien de naturaleza demanial, la afectación esporádica o temporal de un espacio público vacante a un uso distinto al fijado constituye *per se* un uso anormal, y si se pretende conceder una utilización privativa, habrá que articular adecuadamente la forma jurídica patrimonial que permita dicha disposición sin tacha de legalidad. Dado que la afectación es el elemento determinante de la demanialidad de los bienes de titularidad pública y el elemento justificativo de su régimen tuitivo, debería condicionarse su uso anormal a la compatibilidad con el destino normal de dichos bienes. Es decir, la plena validación jurídica de este urbanismo adaptativo tanto en el plano urbanístico como patrimonial se alcanza siempre y cuando el Plan General permita, expresa o implícitamente, la compatibilidad del uso dotacional previsto con otros usos asociados, entre los cuales se halla necesariamente el uso transitorio.

En conclusión, este título sobre un urbanismo adaptativo y provisional sirve, tanto para presentar una práctica acorde con las exigencias del interés general en el

¹⁰¹⁰ De ahí que MOREU CARBONELL termine por hacer una llamada a reformar la normativa patrimonial en aras de contemplar estas afectaciones y desafectaciones de uso público transitorio («Consideraciones jurídicas en torno al programa “ESTONOESUNSOLAR” de Regeneración Urbana», op. cit.).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

modelo de ciudad compacta bajo ciertas condiciones y sometida a limitaciones temporales, como para ilustrar un ejemplo de entrelazamiento de las perspectivas puramente urbanísticas y las patrimoniales conectado con las dotaciones urbanísticas. Ahora bien, en esta línea de confluencia del binomio urbanismo-bienes públicos, procede introducir dos preguntas relevantes en relación con las diversas posibilidades de gestión patrimonial municipal. En concreto, en primer lugar, ¿Qué estado de titularidad de las dotaciones urbanísticas, pública o privada, facilita o favorece mejor al desarrollo de una ordenación compacta de la ciudad? Y, adelantando desde ahora el mayor provecho de disponer parcelas dotacionales de titularidad pública, en segundo lugar, ¿Qué naturaleza o calificación jurídica, demanial o patrimonial, facilita o favorece mejor al desarrollo de una ordenación compacta de la ciudad? Sobre estas y otras cuestiones versa el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 5. LA VERTIENTE PATRIMONIAL DE LAS PARCELAS DOTACIONALES EN LA CIUDAD COMPACTA

1. LA GESTIÓN ACTIVA DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES

Hasta el momento, este trabajo se ha centrado en el plano urbanístico de las dotaciones urbanísticas, haciendo especial hincapié en las dotaciones públicas, producto del cumplimiento de deberes de cesión de parcelas dotacionales en el proceso de urbanización. Es hora de girar la mirada hacia el plano o vertiente patrimonial de las dotaciones urbanísticas públicas y las alternativas que ofrece su gestión patrimonial por parte de las Administraciones públicas en el contexto de la ciudad compacta. No hay que olvidar que tanto las parcelas dotacionales, soporte físico de las dotaciones públicas -tanto si requieren o no de obras de ejecución y construcción-, como las propias dotaciones públicas que se ejecutan e implantan sobre las mismas, son bienes públicos. Por ello, resulta inevitable aventurarse a explorar su condición patrimonial en tanto bienes públicos sujetos a una serie de vicisitudes reguladas en el ordenamiento jurídico de la propiedad pública. Precisamente, la titularidad pública otorga a dichos bienes dotacionales una serie de características comunes, aunque luego, dependiendo de su naturaleza patrimonial -en su caso, como integrante del patrimonio municipal del suelo-, o demanial, e incluso, ya dentro del demanio, de su pertenencia a otros subtipos -dominio natural o artificial, afecto a un uso público o a un servicio público-, es preciso matizar a efectos de distinguir las distintas posibilidades de una gestión pública favorecedora de un desarrollo urbanístico compacto.

Ahora bien, como quiera que los terrenos de uso dotacional son cedidos a la Administración local, este examen debe circunscribirse a la utilización de los bienes públicos locales -o de titularidad municipal o de titularidad de las entidades locales-. O lo que es lo mismo, aunando los vocablos jurídicos del binomio urbanismo-bienes

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

públicos, la atención se focalizará en las dotaciones urbanísticas públicas municipales o bienes públicos dotacionales de titularidad municipal¹⁰¹¹.

Los bienes públicos y el urbanismo deben contemplarse desde una perspectiva integrada y conjunta, ya que se relacionan continuamente y se solapan sobre un mismo espacio a través de mecanismos jurídicos comunes o coordinados¹⁰¹². A pesar de que cada campo del Derecho Administrativo tiene un ordenamiento jurídico autónomo, el interés general que guía su regulación jurídica y la actividad de la Administración Pública ha de ser idéntico, y, en todo caso, confluir en la consecución de un medio ambiente sostenible. Dentro de este marco, al estudio de la vertiente patrimonial de las parcelas dotacionales se extenderán los mismos postulados adoptados hasta ahora, de manera que se analizarán en cuanto elementos públicos con potencialidad para facilitar el desarrollo urbanístico compacto de la urbe y se procurará alumbrar algunas de las fórmulas patrimoniales en poder de la Administración para disponer de ellas a fin de configurar la ciudad compacta.

En el capítulo anterior, en el marco de los discursos emergentes de un urbanismo transitorio y adaptativo, se ha expuesto la representación de una práctica actual de gestión activa de suelos públicos vacantes favorecedora del modelo de ciudad compacta donde, no sólo se produce la confluencia de las vertientes patrimoniales y urbanísticas de las parcelas dotacionales, sino donde resulta imprescindible un enfoque coordinado de dichas vertientes puesto que la intervención de la planificación urbanística se reduce a su mínima expresión. Así las cosas, el régimen jurídico urbanístico y el régimen jurídico patrimonial se plantean como dos carreteras paralelas que se entrecruzan constantemente con una serie de elementos que sirven de nexo de unión entre los dos planos jurídicos. El Ayuntamiento no podrá utilizar y disponer de los bienes públicos con total libertad, sino que se halla constreñido por la normativa urbanística y

¹⁰¹¹ Recuérdesse una vez más que las cesiones del porcentaje de aprovechamiento urbanístico correspondiente a las plusvalías generadas por la urbanización también se materializan en terrenos entregados a la Administración, e igualmente constituyen bienes públicos. La diferencia principal respecto a las cesiones de uso dotacional estriba en que aquellos terrenos son lucrativos y pasan directamente a formar parte del PMS. Su gestión no forma propiamente parte de este estudio, sin perjuicio de que puntualmente también se aborde el gobierno del PMS.

¹⁰¹² Sobre esta cuestión, véase en particular el artículo ya ante citado de AGOUES MENDIZABAL, «Urbanismo y bienes públicos», op. cit..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En síntesis, la Administración Pública puede hacer que aquellos elementos urbanos que son caracterizados como estáticos se transformen a su vez en elementos dinámicos en aras a la consecución del modelo comunitario de medio ambiente urbano¹⁰¹⁵. A nivel interno, a pesar de las diferencias en la concepción legislativa más amplia o restringida de los bienes públicos en las normativas europeas (Francia, Alemania o Italia), todas ellas coinciden en el elemento caracterizador y catalizador de su servicio o destino a un fin público. Es este fin público el que legitima que los bienes públicos tengan un régimen dinámico¹⁰¹⁶. Situados en un entorno urbano, si bien la finalidad inmediata del bien público es la accesoria al uso o servicio público afecto, junto a ella, la finalidad mediata o final latente es la satisfacción del interés general plasmada en la protección del medio ambiente urbano. La prevalencia de este segundo grado significa que el uso o servicio público inmediato debe estar al servicio de la finalidad mediata, que es el interés público superior; y, llegado el caso, justificaría debidamente un posible cambio de destino de cualesquiera bien de titularidad pública.

A partir de la función social que todos los bienes están llamados a cumplir, la funcionalidad es, sin duda, una de las nociones claves que singulariza y guía a los bienes públicos en su papel configurador de la ciudad compacta, de modo que deben ser utilizados con dinamismo y mejor adaptabilidad al interés público¹⁰¹⁷. Y ya en el ámbito

en el subsuelo sin contar con recursos dinerarios o para la construcción de viviendas sociales en dotaciones o equipamientos municipales.

¹⁰¹⁵ GALERA RODRIGO, S., en «Urbanismo sostenible: La política europea de medio ambiente urbano», en *RDUMA*, núm. 224, marzo 2006, recordaba que la Comunicación *Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano* de la Comisión de 2004 distinguía que el sistema físico urbano comprende variados elementos estáticos, incluyendo las edificaciones, infraestructuras, espacios verdes, zonas abandonadas y degradadas, agricultura y bosque, y elementos dinámicos como el transporte, el agua, el aire, la energía y los residuos. En cambio, aquí se parte de que habrá que ampliar el espectro de los elementos urbanos dinámicos, independientemente de que signifique romper ciertos esquemas ya asumidos.

¹⁰¹⁶ En palabras de DEL POZO, C., en «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea», en *Ciudad y Territorio*, nº 180, 2014, págs. 241-252: “*En el siglo XX, el concepto de paisaje evoluciona desde ser una escena, a ser considerado un sistema dinámico que funciona mediante procesos*”. Al fin y al cabo, las ciudades se forman, se remodelan y evolucionan en el tiempo y el propio paisaje urbano es un sistema dinámico; de ser considerado una escena o algo pictórico pasa a ser un elemento instrumental, estratégico y operacional.

¹⁰¹⁷ En aplicación de la funcionalidad, se determinará que a pesar de que haya un sustrato estático, inmutable, invariable o inquebrantable que acompaña a los bienes públicos que obedece a razones de protección medioambientales, históricos o culturales y perpetúa su existencia, ello no puede

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

concreto de las dotaciones urbanísticas, en adelanto de conclusiones posteriores, la ciudad compacta ensalza, en primer lugar, la importancia de mantener la titularidad pública de parcelas dotacionales y elementos urbanos, y, en segundo lugar, demanda la máxima optimización de las dotaciones urbanísticas existentes, hallándose múltiples opciones para su gestión atendiendo a la naturaleza patrimonial de los bienes públicos.

Así es, la parcela dotacional puede ser objeto no sólo de tráfico jurídico –tanto público como privado tratándose de bienes patrimoniales, y público especial en el caso de bienes demaniales-, sino de cambio y multiplicidad de usos, cambio de propietarios, cambio de objeto mediante su transformación, etc.. En consecuencia, se procurará relacionar las diversas posibilidades de gestión patrimonial municipal que contribuyen al desarrollo compacto de la ciudad, aunque los negocios patrimoniales locales tienen un régimen jurídico de una complejidad tal que se abre la puerta a la comisión involuntaria de vulneraciones normativas. En último término, la consecución de un determinado modelo de medio ambiente urbano constituye el objetivo final que sirve para orientar la gestión de los bienes públicos y para enjuiciar la discrecionalidad de la intervención pública; es decir, constituye el faro y la meta que ilumina la falta de señalización en el camino, y no habrá riesgo de extravío si la Administración no desecha su patrimonio.

2. DESDE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD A LA FUNCIONALIDAD DE LA PROPIEDAD PÚBLICA

La Constitución Española se ocupa del derecho de propiedad en el art. 33 reconociendo el derecho de propiedad y de herencia, y estableciendo como delimitación de estos derechos «la función social» que están llamados a cumplir, de acuerdo con las leyes¹⁰¹⁸. Pero el legislador no puede configurar a su antojo el derecho de propiedad,

llevar a justificar la constitución de elementos públicos sin uso o baldíos. Habrá que procurarles un uso o una reutilización, utilizando todos los instrumentos al alcance dentro de las alternativas jurídicas y posibilidades económicas existentes.

¹⁰¹⁸ El artículo 33.2 de la Constitución establece que «La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes». STEFANO RODOTA en *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Civitas, Madrid, 1986, pág. 381, señala que “por lo menos en lo que se refiere a la propiedad privada, el elemento unificador general está constituido por el principio de la función social, que se presenta como el instrumento técnico a través del cual, mediante la atribución al

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

sino que ha de respetarse su contenido esencial¹⁰¹⁹. El principio de reserva de ley garantiza que sólo por medio de ley, tanto estatal o autonómica, de acuerdo al orden constitucional de distribución de competencias, se regulará el contenido esencial del derecho de propiedad¹⁰²⁰; y la ley se remitirá para ello a las normas reglamentarias especiales que son los planes urbanísticos.

Así pues, el derecho de propiedad del suelo no es un derecho ilimitado, sino un derecho mediatizado por su función social que contempla la Constitución, lo que entraña una concepción estatutaria del mismo, como situación jurídica compleja compuesta de un conjunto de obligaciones y derechos¹⁰²¹. La propiedad inmobiliaria es una propiedad estatutaria integrada por las concretas facultades señaladas por la ordenación urbanística, y al propietario le corresponde el *ius aedificandi* solo en determinadas circunstancias. “*El contenido del derecho de propiedad será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística*” (STS de 6 de marzo de 1998¹⁰²²); esto es, depende del estatuto que le sea concedido por el planeamiento a cada punto del terreno¹⁰²³.

legislador de un explícito poder de configuración del contenido de la propiedad, se legitima la pluralidad de los estatutos de la propiedad”.

¹⁰¹⁹ El Tribunal Constitucional en la STC 11/1981, de 8 de abril, en el FJ. 8, acerca del significado del “contenido esencial” de los derechos, postula dos sentidos diferentes, pero que podrán ser utilizados de un modo complementario: como aquella parte del derecho subjetivo sin la cual éste pierde su peculiaridad, o bien, como aquella parte del mismo imprescindible para que los intereses en juego queden protegidos.

¹⁰²⁰ La STC 37/1987, de 26 de marzo, resume conceptualmente el núcleo esencial del derecho de propiedad: “*en la facultad de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa o derecho sin más limitaciones que aquellas que se impongan mediante ley o no vayan más allá de lo que en cada momento se considere razonable por la sociedad*”, al mismo tiempo que atribuye al derecho de propiedad una naturaleza elástica en cuanto que en su alcance siempre influirá la función social.

¹⁰²¹ La función social es un componente interno del derecho de propiedad. Las limitaciones al derecho de propiedad como consecuencia de su sometimiento al cumplimiento de la función social han sido reconocidas por la jurisprudencia. A tenor de la STS 29 diciembre de 1990 (RJ 1991\1495), “*la tradicional concepción absolutista del derecho de propiedad ha venido siendo objeto de progresivas y muy variadas limitaciones basadas en la prevalencia del fin social que debe cumplir sobre los derechos individuales que sobre la misma corresponden al propietario*”.

¹⁰²² RJ 1998\2491.

¹⁰²³ En relación a la cuestión de si la facultad de edificar forma parte del contenido esencial del derecho de la propiedad, DE FRANCO PAZ, op. cit., considera que el *ius aedificandi* forma parte del contenido esencial de la propiedad, delimitado por la función social, y que la normativa urbanística establece deberes –urbanizar o solicitar la licencia para edificar, entre otros- de necesario cumplimiento, pero que, en todo caso, no son requisito previo para la adquisición de las facultades propias del derecho,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Esa vertiente social del derecho de propiedad se integrará junto al aspecto privado en el propio contenido del derecho de propiedad del suelo y desde una perspectiva urbanística se determina a través de los planes urbanísticos¹⁰²⁴. Además, esta función social es un concepto dinámico que, con arreglo a la conciencia social de este momento, obliga a los poderes públicos a la consecución de un medio urbano sostenible, en consonancia con los parámetros constitucionales –muy especialmente los arts. 45, 46 y 47 CE- que enmarcan la potestad de planeamiento que debe ordenar los usos de los suelos, vuelos y subsuelos de acuerdo con el interés general¹⁰²⁵.

sino que sólo afectan al ejercicio del mismo. Defiende que no sería admisible la teoría según la cual el *ius aedificandi* emana del poder público, sino que la facultad de edificar es un ejercicio intervenido por la legislación urbanística haciendo prevalecer los intereses colectivos sobre los de los propietarios particulares, pero la propiedad urbana no puede ser una figura casi desnuda al servicio de la actuación administrativa en materia de urbanismo.

¹⁰²⁴ MUÑOZ GUIJOSA, M^aA., en *El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana*, Civitas Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 129, define la función social de la propiedad privada como elemento integrante del derecho de propiedad que, definido, en su caso, por el legislador, hace referencia a la destinación del bien objeto de derecho, incorporando de esta forma los intereses colectivos en el seno de aquél. Es la función social la que introduce el elemento finalista en la estructura del derecho de propiedad y el referido elemento funcional de la propiedad privada requiere de activación legislativa para su operatividad. A efectos de activación del elemento funcional del derecho de propiedad, el legislador debe apreciar la relevancia social del suelo como bien susceptible de apropiación y explotación (págs. 290-291 y págs. 302-303).

El planeamiento urbanístico es el instrumento que concreta espacio-temporalmente el elemento funcional del derecho de propiedad del suelo, y precisamente la concreción del elemento funcional del derecho de propiedad sobre aquél “parte de y descansa” en el mecanismo de clasificación del suelo, partiendo de la decisión primaria relativa a la incorporación o exclusión del suelo “con vocación urbana” del proceso de desarrollo urbano. El *ius aedificandi* es la facultad esencial y básica del derecho de propiedad del suelo con vocación urbana, y a través del mecanismo de la calificación del suelo se especifica la manera en que debe materializarse ese *ius aedificandi*. Una vez concretada con carácter bifásico el elemento funcional del derecho de propiedad del suelo a través de la clasificación y calificación urbanística del suelo, la determinación cuantitativa del alcance de las facultades de edificación se concretan a través del aprovechamiento urbanístico (pág. 304).

¹⁰²⁵ Para AGOUES MENDIZABAL, C., «La función social en la propiedad del subsuelo urbano», en *RVAP*, núm. 73, 2005, págs. 11-52, la función social de la propiedad urbanística se materializa también en las cargas y obligaciones que ha de cumplir el propietario a quien se atribuye aprovechamientos artificiales por el plan; en la obligación de realizar cesiones gratuitas al Ayuntamiento de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico del sector, así como de terrenos destinados a viales, parques, jardines, centros culturales y otras dotaciones de interés público, y en costear la urbanización y las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Por el contrario, MUÑOZ GUIJOSA, en *El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana*, op. cit., págs. 143-144, considera que dichos deberes de cesión son reflejo del mandato constitucional contenido en el art. 47 CE, pero no son consecuencia de la proyección operativa en el contenido del derecho de la función social de la propiedad.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

De este modo, la función se presenta como un elemento caracterizador de la situación de propiedad, pero hay que distinguir cuando se habla de una función social de los bienes –incluyendo a los de propiedad privada- y los bienes funcionales, en clara referencia a los bienes de propiedad pública¹⁰²⁶, ya que la propiedad pública es en sí misma función social¹⁰²⁷. En efecto, en el caso de los bienes públicos, la exigencia de funcionalidad debe ser mayor, hasta el punto de erigirse en directriz de la política de su gestión, reflejada en parte en su potencialidad para configurar el modelo de ciudad compacta.

Tanto el contenido de la propiedad privada como el contenido de la propiedad pública están determinados por las leyes y por los planes, y los bienes públicos como cualquier otro elemento de propiedad están al servicio de la función social¹⁰²⁸. El contenido del derecho de propiedad, esto es, el conjunto de relaciones que la propiedad de un bien crea entre el titular y terceras personas, tiene que estar inspirado por el interés general, y ello tanto en el caso de la propiedad privada como de la propiedad pública¹⁰²⁹. La diferencia entre una y otra es de grado: toda propiedad está subordinada al interés general, pero en el caso de los bienes públicos con mayor intensidad, ya que la Administración Pública sirve al interés general¹⁰³⁰. La jurisprudencia constitucional ha

¹⁰²⁶ RODOTA, S., *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, op. cit., pág. 254.

¹⁰²⁷ FONT i LLOVET, T., «La ordenación constitucional del dominio público», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Vol. V, Madrid, 1991, pág. 3934, afirma que “el dominio público no solo tiene una función pública superior en grado de intensidad a la función social de la propiedad privada, sino que, como se ha dicho, es en sí misma función pública”.

¹⁰²⁸ GUTIÉRREZ COLOMINA, V. en *Régimen de bienes de las entidades locales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 63 señala que “no hay contradicción entre los conceptos de dominio público y derecho de propiedad, entendida ésta, no en la concepción individualista tradicional, sino subordinada a su función social”.

¹⁰²⁹ El art. 128.1 CE impone la «subordinación al interés general» a «toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titular». Es decir, este precepto impone a todos los bienes -«la riqueza del país»- la sumisión genérica al interés general, tanto si los bienes pertenecen a entes privados como si pertenecen a entes públicos. Tal sumisión opera como un límite para el legislador -no puede imponer una regulación manifiestamente contraria al interés general- y también como una habilitación -le autoriza a dictar regulaciones generales amparadas en el desarrollo de ese precepto constitucional-, pero no convierte en pública a toda la riqueza del país.

¹⁰³⁰ SAINZ MORENO, F., «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”» en *RAP*, núm. 150, septiembre-diciembre 1999, págs. 477-514.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

llegado a declarar que el servicio a los intereses generales es “*lo único que justifica la propiedad pública*” (STC 52/94)¹⁰³¹.

El artículo 132 de la Constitución se refiere a los bienes destinados especialmente al interés público, bien mediante su afectación (bienes demaniales en general, comunales y bienes del Patrimonio Nacional), bien, menos intensamente, mediante su incorporación al régimen administrativo de los bienes patrimoniales. Aunque todos los bienes están subordinados al interés general, atendiendo al estatuto constitucional del sujeto jurídico-público que ostenta su titularidad, los bienes públicos están más vinculados a la satisfacción del interés general, con una sumisión específica a un determinado fin de utilidad pública¹⁰³².

¹⁰³¹ GONZÁLEZ GARCIA, J.V., «Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones Públicas», en GONZÁLEZ GARCIA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3.^a ed., Valencia, 2015, pág. 175, viene a decir lo siguiente: “*El dato del titular es especialmente relevante, por cuanto que mientras que en los patrimonios privados el fin último que justifica su constitución es la mera acumulación de bienes, aunque deban cumplir con su función social, en los patrimonios de los entes públicos y de sus entes instrumentales la idea esencial es la del servicio a los intereses generales, lo que hace que sólo ingresen en él los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, lo que habrá de acreditarse en el momento de la adquisición, tal como dispone el art. 116 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*”.

¹⁰³² Asimismo, PAREJO ALFONSO en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 19-20, sobre los grados de vinculación a la satisfacción del interés general, añade: “*Es, pues, el tipo de interés general subordinante y el grado de vinculación al mismo (la forma y la medida en que el bien sea necesario para la realización de aquél), y no la naturaleza del bien o del derecho sobre el mismo, el que determina el régimen jurídico a partir de la diferenciación entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Y con ello, la diversidad de tal régimen, incluso dentro de cada una de estas dos categorías. En la Constitución están inscritos, pues, el valor de los bienes públicos y sus claves en cuanto categoría jurídica. Su valor, en tanto que medios para la preservación (por ej. La naturaleza, el medio ambiente) o la garantía (por ej. El patrimonio histórico-artístico, la salud, la seguridad social) de bienes constitucionales y, por tanto, la satisfacción de intereses generales. Y, por lo que hace a las claves, su importancia como elementos de la organización pública en general y de la administrativa en particular. Pues es la Administración la encargada constitucionalmente del servicio de todos los intereses generales. Y éstos resultan de las relaciones jurídicas de concernencia establecidas, gracias al principio de legalidad y conforme en último término al orden constitucional, entre la Administración y los correspondientes bienes directamente declarados o correctamente deducidos de dicho orden constitucional. De donde en la organización administrativa se reúnen coordinadamente la finalidad (bien a preservar o conseguir, es decir, interés general) y los medios a emplear en la actuación por ésta guiada. Perspectiva ésta, que revela el sentido de la preocupación del legislador constitucional por el régimen jurídico de los bienes y el de su gestión o, lo que es igual, su administración, defensa y conservación*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por todo ello, cabe afirmar que la funcionalidad de los bienes públicos es la satisfacción del interés general¹⁰³³. Por tanto, la titularidad pública tiene que ser capaz de dar un mayor valor añadido de funcionalidad o interés general al bien. En sentido estricto, todos los bienes públicos poseen un carácter instrumental respecto de la realización de tareas o funciones de la Administración, es decir, todos ellos están especialmente abocados a satisfacer fines públicos. La satisfacción de determinadas necesidades generales vitales y la situación de escasez ocasionan que, en algunos casos, se deba preservar el carácter público de los bienes y el modo peculiar de gestión, para la satisfacción de fines de interés general, mediante una derogación absoluta del régimen común de los bienes¹⁰³⁴. En consecuencia, la regulación de los bienes públicos tiene gran cuidado en articular una serie de medidas que los protejan, no meramente con el fin de proteger la titularidad pública, sino, al mismo tiempo, *“para garantizar las funciones públicas que se estén prestando con estos bienes, funciones que son los que dan sentido a la propia existencia de bienes públicos”*¹⁰³⁵.

En conexión con este tema, LÓPEZ RAMÓN utiliza un límite negativo y positivo de las potestades de regulación y apropiación de las cosas para delimitar el ámbito de las cosas públicas¹⁰³⁶. El límite negativo estaría conformado por las

¹⁰³³ El hecho de que la Administración sea por esencia una organización destinada al servicio objetivo de los intereses generales (art. 103.1 CE) hace que no pueda usar y disponer de las cosas que le pertenecen como si fuera un propietario particular, y, a su vez, que tales cosas deban estar necesariamente destinadas al cumplimiento, directo o indirecto, de fines de interés general por ser éstos los únicos fines de la Administración.

¹⁰³⁴ Por el contrario, según FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, op. cit., pág. 44, *“cuando las características de la cosa permiten su fácil sustitución por otro bien equivalente, la atribución de un régimen especial de protección carece de sentido. Deja de ser una mejora para los bienes y las funciones públicas, pasando a transformarse en un inconveniente que perjudica las posibilidades que otorga el ordenamiento jurídico para que una Administración Pública preste adecuadamente un servicio público”*.

¹⁰³⁵ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., «Cuestiones del régimen general del dominio público», en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 125.

¹⁰³⁶ LÓPEZ RAMÓN, F., «Teoría jurídica de las cosas públicas» en *RAP*, núm. 186, septiembrediciembre 2011, págs. 9-51. En su teoría de las cosas públicas identifica las siguientes grandes categorías: *“a) las cosas comunes, que no están atribuidas a la propiedad de ninguna persona y de las que todos pueden usar libremente, aunque pueden requerir intervenciones del poder público a fin de garantizar tanto su permanencia como su utilidad colectiva; b) los bienes de dominio público pertenecientes a las Administraciones con el objeto de garantizar diversas utilidades de interés público, lo que lleva a su exclusión del comercio, al menos mientras sigan presentando tales utilidades; c) los bienes patrimoniales teóricamente sujetos al Derecho privado, cuya titularidad administrativa no cabría negar sin desconocer*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

exigencias del derecho de propiedad –la prioridad del derecho de propiedad privada- y el límite positivo se identificaría con las utilidades públicas directas o indirectas que proporcionan las cosas públicas.

El límite negativo general de la escala de publicidad de las cosas vincula preferentemente la apropiación y el intercambio de los bienes a la propiedad y la iniciativa privada. El legislador debe respetar las fronteras derivadas del derecho de propiedad privada y evitar abusos demanializadores. Las competencias sobre diferentes actividades materiales (correspondientes al Estado o a las Comunidades Autónomas) permitirán declarar bienes de dominio público únicamente cuando la utilidad pública requiera la afectación de un determinado bien previamente adquirido (en su caso, mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria) por la correspondiente Administración, pero esta publicación no tiene por qué ser necesaria en todos los casos¹⁰³⁷, y considera que incluso habrá que dar preferencia al régimen de la propiedad privada cuando resulte apto para cumplir el fin.

En cambio, el límite positivo de las potestades de regulación y apropiación de las cosas lo proporcionan las utilidades públicas que justamente prestan las cosas públicas. Ante todo, hay utilidades que proporcionan directamente, consistentes básicamente en los usos por el público o por los servicios administrativos –bienes de dominio público- y en los eventuales rendimientos económicos –bienes patrimoniales-. *“Esas utilidades públicas directamente proporcionadas por las cosas públicas constituyen el fundamento del legítimo empleo de las potestades administrativas de adquisición, afectación y regulación de las cosas. Las mismas utilidades pueden ser también un argumento importante frente a eventuales operaciones privatizadoras, cuya licitud habrá de derivar de las mayores ventajas que generen para el interés*

la personalidad jurídica de las Administraciones, aunque ciertamente han de relacionarse con el interés general del que aquéllas son servidoras; y d) los bienes de interés público dotados de un valor inmaterial que se considera patrimonio colectivo y para mantener el cual es necesaria la intervención administrativa”.

¹⁰³⁷ En palabras del autor (Ibid.), *“habrá que dar preferencia al régimen jurídico que, siendo apto para satisfacer las exigencias de los intereses generales, implique el menor grado de publicidad de las cosas. Así, cuando el régimen correspondiente a la función social de la propiedad permita satisfacer la necesidad pública, no hay razón para constituir un nuevo bien de interés público, o si es esta última categoría la adecuada, no será preciso proceder a la demanialización”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

público”¹⁰³⁸. Para el autor, el mejor ejemplo de la especialidad de los bienes públicos para satisfacer o proporcionar utilidades públicas se ofrece desde la óptica de la protección del medio ambiente, hasta el punto de que incluso se plantee que la finalidad de protección del medio ambiente sea en última instancia el nexo de unión de las cosas públicas¹⁰³⁹.

Recapitulando lo expuesto en este título, en el plano teórico, la titularidad pública de un bien resulta siempre garantía de una utilidad pública, y su inclusión en la categoría demanial entrevé una vocación mayor de satisfacción del interés general que lo hace merecedor de una protección reforzada, a pesar de que existen otras vías adecuadas para ello. No hay duda de que a la entidad local le debe interesar disponer de propiedades públicas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, e inexcusablemente en la ciudad compacta, estas propiedades tienen que concebirse desde una perspectiva activa y dinámica. Ahora bien, a estas alturas, convendría dar cuenta de que, en mayor o menor medida, las ciudades están conformadas también por elementos urbanos con valores histórico-artístico-culturales y que dicho legado patrimonial debe conservarse, incluso extendiendo a las mismas un régimen demanial. La siguiente cuestión se reduce a determinar hasta qué punto debe conceptuarse el patrimonio

¹⁰³⁸ Ibid..

¹⁰³⁹ LÓPEZ RAMÓN, F., en «Teoría jurídica de las cosas públicas», op. cit., y en *Sistema jurídico de los bienes públicos*, op. cit., pág. 56, advierte la función ambiental de las cosas públicas en todas las categorías que identifica en su escala. Además de los clásicos bienes de dominio público y bienes patrimoniales asumidos en el Derecho positivo, enumera dos categorías no apropiables ni disponibles por las Administraciones públicas: las llamadas cosas comunes y los bienes de interés público: “a) en las cosas comunes materiales cabe destacar que un objetivo ambiental como es la lucha contra el cambio climático constituye en la actualidad el principal elemento vertebrador de la categoría, pues ha legitimado el intento de la comunidad internacional de controlar globalmente las emisiones de gases de efecto invernadero, que afectan fundamentalmente al aire y las aguas marinas (Convenio Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, de 1992, y Protocolo de Kioto, de 1997); b) en los diversos sectores del dominio público se advierte de manera creciente la presencia destacada de los intereses públicos de tutela del medio ambiente, de manera que, en abierto contraste con el régimen tradicional caracterizado por una conflictiva relación del demanio con los valores conservacionistas, observamos que en la legislación de costas se protegen las marismas en vez de dar facilidades para su desecación, que la legislación de aguas resulta caracterizada por la idea de garantizar la calidad del recurso abandonando viejos planteamientos exclusivamente cuantitativos, o que la normativa minera ha vinculado a la misma gestión de los recursos geológicos la recuperación de los espacios afectados; c) idéntico proceso se advierte en relación con los bienes patrimoniales, cuya protección ambiental en ocasiones se asume conjuntamente con otras categorías de bienes públicos, según se advierte, por ejemplo, en la entusiasta acogida de la defensa de la biodiversidad dentro de la legislación forestal, que afecta a todos los montes, sean de propiedad privada o pública, de dominio público o patrimoniales; y d) finalmente, en relación con los bienes de interés público puede sostenerse que su mismo concepto se relaciona directamente con los elementos ambientales que nutren el patrimonio natural y cultural”.

cultural e histórico como el sustrato inmutable, inalterable y pasivo de la ciudad, o, por el contrario, cabe la posibilidad de intervenir en estos escenarios mediante algún tipo de transformación o de puesta en valor.

3. DESDE LA PROTECCIÓN PÚBLICA DE LOS BIENES CON VALOR HISTÓRICO Y CULTURAL A SU FUNCIONALIZACIÓN DOTACIONAL

3.1. La demanialidad del patrimonio ambiental y cultural

En el plano patrimonial, la declaración como demanial de un bien conlleva un régimen de protección particularmente intenso, que permite la mayor intervención posible de la Administración. Determinados bienes no gozan del régimen exorbitante de protección por el uso o servicio público que prestan, sino por sus propios valores intrínsecos: se trata de un conjunto de bienes a los que hay que otorgar un estatuto protector por razones ambientales o culturales (Piénsese en los bienes medioambientales como el litoral o los bosques o en los bienes culturales como el patrimonio arquitectónico de bienes de un valor artístico o memorial excepcional), fenómeno éste potenciado, además, desde las políticas públicas sobre ordenación del territorio. A tal fin, cabe presuponer que la demanialización de ciertos bienes por sus valores naturales y culturales puede ser particularmente idónea y efectiva para su máxima protección y son causas para justificar la asignación del carácter demanial. Por su parte, en el plano urbanístico, el Plan otorga una protección adicional o reforzada a los recursos naturales a través de sus determinaciones sustantivas (clasificaciones de suelo no urbanizables, planes especiales...), pero no solamente a los recursos naturales, sino que todo Plan deberá contener un catálogo de bienes y espacios protegidos por su especial valor histórico o cultural con un régimen de protección especial, todo ello con independencia de su titularidad pública o privada.

Ya desde la primera sentencia que hace referencia al desarrollo sostenible, la STC 102/1995 (FJ. 4)¹⁰⁴⁰, se reconoce que la protección del patrimonio histórico forma parte de la protección del medio ambiente; al definir qué debe entenderse por «medio

¹⁰⁴⁰ Mediante la insistencia de la necesidad de armonizar desarrollo y medio ambiente, para lograr un *desarrollo sostenible, equilibrado y racional*, citando el informe Brundtland donde se acuñó la expresión.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ambiente», junto con los elementos naturales, incorpora “*otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*” (FJ. 6)¹⁰⁴¹. En esta línea, el propio TRLSR 2015 establece que, en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas del suelo contribuirán 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» (art. 3.2.a)). Si bien el ambiente y patrimonio cultural obedecen a intereses distintos, con un tratamiento jurídico específico, cuando recaigan sobre la misma dimensión espacial, las interacciones entre los factores ambientales y culturales pueden ser suficientes para justificar su interrelación y la integración del patrimonio cultural en el concepto extenso de medio ambiente¹⁰⁴².

En algunas situaciones, la tutela del patrimonio y del ambiente se confunden de manera especial¹⁰⁴³. Sobre ciertos espacios, el deslinde entre el valor cultural y el ambiental es realmente difícil, sobre todo cuando los factores ambientales son los que en realidad constituyen el propio valor cultural¹⁰⁴⁴. Es el caso de espacios culturales complejos como el Camino de Santiago o el palmeral de Elche, o las vías pecuarias que han servido desde tiempos históricos para permitir la trashumancia del ganado y cuyo sentido ha cambiado singularmente, pasando a ser considerados como entornos de alto valor ambiental que deben quedar excluidos de actividades agresivas y de

¹⁰⁴¹ Tal construcción del Tribunal Constitucional ha calado en la jurisprudencia española, y en el mismo sentido de la sentencia dictada pueden destacarse otras como las SSTs de 14 de febrero de 2007 (RJ 2007\1803) o 26 de noviembre de 2008 (RJ 2009\197).

¹⁰⁴² BUSTILLO BOLADO, R. O., «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, enero-abril 2014, págs. 85-121, destaca la necesaria conexión entre lo natural y lo cultural a través del paisaje y los monumentos y su consideración conjunta como elementos integrantes del medio ambiente. Los ámbitos objetivos de aplicación de las normas protectoras del medio ambiente y de las normas protectoras del patrimonio cultural tienen un amplio espacio de coincidencia constituido por el paisaje y los monumentos, y cita al Convenio Europeo sobre el Paisaje, ratificado por España el 6 de noviembre de 2007, donde el patrimonio cultural y el patrimonio natural se funden en una visión integral del paisaje europeo.

¹⁰⁴³ Incluso se pretende aunar los dos valores para extender las técnicas proteccionistas propias del patrimonio cultural a recursos o bienes previamente publicados. Así, BERMEJO LATRE proponía extender la categoría de bienes culturales a las aguas, en «La protección jurídica del agua como patrimonio cultural» en la obra colectiva *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 1263-1280.

¹⁰⁴⁴ MOLINA GIMÉNEZ, A., «La protección del patrimonio cultural en su dimensión ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000, págs. 327-384.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanización¹⁰⁴⁵. En cambio, en otras situaciones puede ocurrir que exista un conflicto sobre el valor digno de mayor protección: el medioambiental o el del interés cultural¹⁰⁴⁶.

En este contexto, respecto al valor histórico-artístico-cultural de determinados equipamientos y edificios públicos, así como infraestructuras y obras públicas, se ha desarrollado un ámbito de protección en aras de su conservación a perpetuidad. Precisamente, el último paso de la tendencia a extender las potestades y exorbitancias clásicas ofrecida por la demanialidad a bienes que difícilmente encajan en el molde tradicional caracterizado por la necesidad de afectación ha sido el de estos bienes pertenecientes al patrimonio cultural e histórico¹⁰⁴⁷. A tal efecto, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y las diferentes legislaciones autonómicas han abierto camino para poder mantener un régimen de protección de diferentes edificios históricos en estado de abandono, y que, de otra forma, servirían para su derribo y ejecución de nuevas operaciones de reforma urbanística.

En ocasiones, se realizan alteraciones jurídicas que son producto de las circunstancias de ahorro que aconsejan la disposición patrimonial de los bienes municipales; en otras ocasiones, la desafectación realiza cambios de derecho a lo que ya

¹⁰⁴⁵ P.e. la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales protegidos de Extremadura en su art. 26 introduce la categoría de corredores ecoculturales para acoger a las vías pecuarias y cañadas reales, como bienes tradicionales de dominio público con un alcance histórico y cultural, y al mismo tiempo ambiental.

¹⁰⁴⁶ A modo de ilustración, en relación con los toros de Osborne, el 30 de diciembre de 1997 (RJ 1997/9700), el Tribunal Supremo dictó sentencia a favor del mantenimiento de los toros de Osborne debido al “*interés estético o cultural*” que se les ha atribuido, declarando este símbolo como “*parte del patrimonio cultural y artístico de los españoles*” y sosteniendo que la imagen va más allá de lo meramente comercial *superando su sentido publicitario e integrándose en el paisaje*. La sentencia recoge que *debe prevalecer como causa que justifica su conservación, el interés estético o cultural, que la colectividad ha atribuido a la esfinge del toro*. De esta forma en el FJ. 3, la catalogación como bien cultural se impone al Reglamento General de Carreteras que prohibía los toros de Osborne al ser elementos de publicidad en lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera. BENSUSAN MARTÍN, M.ªP., «Regulación jurídico-administrativa del toro de Osborne: especial atención a aspectos culturales, urbanísticos y medioambientales» en *RDUMA*, núm. 273, abril-mayo 2012, págs. 91-152, subraya que “*debe prevalecer pues el interés cultural como símbolo del toro de Osborne frente a un hipotético impacto ambiental*”, afirmando de todas formas la inexistencia de impacto ambiental a la vista de su simbiosis integrado en el paisaje natural del medio ambiente rural.

¹⁰⁴⁷ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La protección jurídica del patrimonio cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, destaca la imparable ampliación del objeto del patrimonio cultural a nuevas realidades.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

es un hecho: la finalización de la razón de ser de la afectación demanial. Pero, a pesar de la pérdida de uso o de servicio público, se han protegido bienes, con o sin demanialización, porque con el paso del tiempo constituyen bienes con valores culturales e históricos, lo que desaconseja su tráfico jurídico privado¹⁰⁴⁸.

Por lo tanto, la gestión activa del patrimonio público tendrá un límite no escrito en las propias características del bien público del que se trate, en concreto, respecto a los bienes que deben ser especialmente protegidos, cuya gestión debe contribuir a su protección y conservación, por su riqueza histórica o cultural, para los cuales existirán determinadas condiciones más rigurosas que las que existen actualmente en lo que respecta a la desafectación y reclasificación, o incluso habrá que prescribir su inalienabilidad absoluta, si la demanialidad pública se erige en su régimen protector.

Frente a ello, resulta curioso comprobar que idéntica acusación de «hipertrofia» lanzada desde hace años en el ámbito de los bienes públicos afectos a los servicios públicos se está reproduciendo ahora en la categoría del patrimonio cultural, tal y como ha puesto de relieve la doctrina que considera que el dominio público debe resultar el último recurso de ordenación de bienes para la satisfacción de las necesidades colectivas, y debe reservarse para aquellos casos en que los objetivos que se pretenden no se puedan obtener mediante el uso de otras técnicas jurídicas, como la declaración de bien de interés público que sin mutar la titularidad privada puede someterle a un régimen legal e intervencionista muy intenso. De ahí que en las siguientes líneas se insistirá en dotar a este tipo de bienes de una puesta en valor en forma de una funcionalidad externalizada, y, de paso, contribuir a configurar la ciudad compacta.

3.2. La categorización de bien cultural y la protección urbanística sometida a la normativa de patrimonio histórico

¹⁰⁴⁸ Por ejemplo: obras públicas y patrimonio edificado vinculado con vías, caminos y senderos como el Camino de Santiago y las calzadas romanas; puentes; canales y acequias; túneles; puentes; viaductos; patrimonio ferroviario (estaciones, cocheras, talleres y puentes ferroviarios); patrimonio marítimo-terrestre (fortalezas marítimas, instalaciones portuarias, faros y torres de vigilancia); edificaciones auxiliares de obras públicas e intervención en el patrimonio arquitectónico de interés cultural (museos, teatros, patrimonio histórico); edificios religiosos (catedrales, abadías, monasterios y conventos); bienes incluidos en la lista de Patrimonio Mundial UNESCO; parques y yacimientos arqueológicos; murallas urbanas; castillos y demás elementos de la arquitectura defensiva; paisajes culturales; intervenciones en conjuntos históricos; etc.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Sin desdeñar las garantías protectoras ofrecidas por la titularidad pública de un bien y aún más con la demanialización en la vertiente patrimonial, si se examina la tutela ofrecida desde el régimen jurídico urbanístico y sectorial del patrimonio histórico, cultural y artístico, la titularidad pública o privada de dicho patrimonio resulta más indiferente que nunca. Principalmente, porque la clásica institución del dominio público puede ser sustituida o completada a través de la consolidación de la nueva categoría de bienes culturales dentro de los bienes de interés público¹⁰⁴⁹. La categoría del bien cultural -o ambiental- puede servir como válvula de escape que evite la absoluta privatización de los patrimonios públicos a consecuencia de su desafectación para su enajenación posterior y es capaz de solapar las técnicas propias de las propiedades públicas¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁹ LÓPEZ RAMÓN, F.: «Teoría jurídica de las cosas públicas», op. cit., explica que los bienes de interés público son bienes en los que el ordenamiento jurídico, con independencia de si son de propiedad pública o privada, ha identificado elementos inmateriales dotados de un valor que pertenece a la colectividad y que corresponde a las Administraciones públicas tutelar. El aspecto determinante del carácter público de los mismos es la incidencia en su régimen jurídico de un relevante interés público cuya presencia se formaliza mediante un acto administrativo que declara la pertenencia del bien al género previamente diseñado en la legislación. En estos bienes, la Administración patrimonializa el valor correspondiente al interés público cuya tutela y valorización le corresponde asegurar. En el Derecho español, los supuestos más relevantes de bienes de interés público estaría constituido por los bienes de interés cultural como el Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) y los bienes del Patrimonio Natural como los espacios naturales protegidos (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad).

Los bienes de interés público con regímenes “para-públicos” encuentran apoyo constitucional no en el art. 132 CE que da respaldo a las dos grandes categorías de los bienes de dominio público –así como sus modalidades- y de los bienes patrimoniales; sino, de una parte, para el patrimonio natural, en la protección otorgada al medio ambiente por el artículo 45 CE, y, de otra parte, en relación con el patrimonio histórico, cultural y artístico, en la específica referencia contenida en el artículo 46 CE. PARADA VAZQUEZ los sitúa como una categoría intermedia entre el dominio público y el privado (*Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico.*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pág. 242).

En Italia, una comisión de expertos dirigida por el experto civilista STEFANO RODOTÁ quien da nombre a esta “Comisión RODOTÁ” elevó una propuesta de innovación del Derecho de las propiedades públicas, distinguiendo los bienes en bienes comunes, públicos y privados. Se introduce la categoría de bienes comunes que son “cosas que despliegan utilidades funcionales para el ejercicio de los derechos fundamentales así como para el libre desarrollo de la persona”, y de ellos formarán parte los recursos naturales, los bienes arqueológicos, culturales, ambientales y las otras zonas paisajísticas protegidas. Su titularidad puede ser pública o privada y su uso no es excluyente pero sí consuntivo, motivo por el cual el Derecho ha de garantizar su disfrute colectivo, universal y directo, a la vez que su preservación para las generaciones futuras. Son indispensables para una calidad de vida digna del ser humano, pero este uso universal debe ser compatible con su conservación (Vid. BERMEJO LATRE, J.L., «La non nata reforma del ordenamiento italiano de los bienes públicos» en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013).

¹⁰⁵⁰ MOREU CARBONELL, E., «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público» en *RAP*, núm 161, mayo-agosto 2003.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

BARCELONA LLOP señala que el patrimonio cultural está compuesto por bienes de titularidad pública y bienes de propiedad privada, y ambos cumplen idéntica función pública¹⁰⁵¹. El art. 46 de la CE sanciona que el elemento subjetivo es indiferente a los efectos de la actuación pública en materia de patrimonio cultural, haciendo abstracción de la titularidad y régimen jurídico de los bienes y asumiendo que hay bienes culturales públicos y privados¹⁰⁵². La propiedad de estos bienes se concibe como dividida, distinguiendo en ella una titularidad patrimonial, que corresponde al propietario del soporte físico, de la propiedad de la utilidad cultural o espiritual, que recae en la colectividad¹⁰⁵³. Conforme a la tesis de GIANNINI, en los bienes culturales la titularidad sobre la cosa queda relegada a un segundo plano en beneficio de su valor cultural que se configura como un interés público y objetivo tutelado por los poderes públicos¹⁰⁵⁴. Se menoscaba el dato subjetivo y alzaprima que los bienes culturales cumplen por definición un destino público que es el que prepondera, lo que justifica que estén sujetos a un régimen particular en el que se armonizan los intereses particulares y la tutela pública con restricciones y vinculaciones singulares para los propietarios¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵¹ «Patrimonio cultural», en *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, 3. ed., Valencia, 2015, págs. 1577-1648.

¹⁰⁵² Para BARCELONA LLOP, *Ibid.*, pág. 1580, “*los artículos 33.2 (función social de la propiedad) y 46 de la Constitución le suministran armas suficientes para sostener que los bienes privados que poseen un valor cultural son de interés público y que por ello su régimen jurídico es, en lo esencial, de derecho público, siquiera sea ineludible armonizar los elementos públicos con los privados pues, al fin y a la postre, hablamos de bienes de propiedad particular*”.

¹⁰⁵³ ALONSO GARCÍA, J., *Patrimonio cultural y urbanismo*. Tesis doctoral dirigida por SANZ LARRUGA, Universidade da Coruña, Departamento de Dereito Público Especial, 2016. pág. 85. Disponible en línea: <http://hdl.handle.net/2183/16231> [Fecha de último acceso 7 de junio de 2016].

¹⁰⁵⁴ GIANNINI, M. S., «I beni culturali», en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, págs. 3-38, 1976 (publicado como «I beni culturali nell'ordinamento italiano», en el volumen colectivo *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, págs. 511-523; trad. esp. en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 9, 2005).

¹⁰⁵⁵ Y ello a pesar de que la protección del patrimonio cultural constituye un fin legítimo que justifica la privación de la propiedad privada, tal y como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Este Tribunal ha subrayado que la preservación del patrimonio histórico y cultural constituye una causa de utilidad pública que justifica su expropiación (Kozacioglu contra Turquía (sentencias de la Segunda Sección 2007 y de la Gran Sala de 2009). Ello bien, las injerencias no pueden conseguirse a cualquier precio y el justiprecio debe incluir de alguna forma el valor cultural del bien expropiado. Asimismo, constituye una violación del art. 1 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos si no se indemniza la clasificación de un bien como de interés cultural que acarrea la cancelación de aprovechamientos urbanísticos (Sentencia Potomska y Potomski contra Polonia de 2011).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Para decidir si los bienes culturales en los que concurre la titularidad pública son demaniales o patrimoniales¹⁰⁵⁶, BARCELONA LLOP aplica el criterio general de la afectación¹⁰⁵⁷: *“Serán demaniales si están afectados al uso o servicio público y patrimoniales en otro caso. Sin necesidad de descender a detalles y matices, parece que la demanialidad es predicable de los bienes culturales públicos afectados a la prestación de los servicios públicos culturales (museos, archivos y bibliotecas públicas, etc.), de los que ornamentan permanentemente las dependencias oficiales, de los que sirven de soporte físico a las mismas (edificios) y de todos aquellos de titularidad pública cuya función esencial es la difusión cultural (murallas, castros, castillos, etc.). Los demás serán patrimoniales, aunque debemos tener en cuenta que la STC 166/1998, de 15 de julio, se refiere a ellos para afirmar que quedan al margen de la embargabilidad de los bienes patrimoniales que la propia Sentencia facilita, por lo que, en principio, no estarían sometidos al régimen común de los bienes públicos no demaniales”*.

Lo cierto es que sin acudir a las normas generales del patrimonio público, los inmuebles histórico-artísticos son objeto de protección jurídica tanto por el ordenamiento regulador del patrimonio cultural como por el ordenamiento urbanístico, aunque con una perspectiva diferente. El primero los contempla para preservar su intrínseco valor cultural y su reconocido valor propio susceptible de ser transmisor de conocimientos de la historia del hombre, mientras que la legislación urbanística los contempla como elementos configuradores del medio urbano y partes integrantes de un marco más complejo¹⁰⁵⁸. El ejercicio de competencias normativas en materia de patrimonio cultural condiciona el urbanismo, de la misma forma que el urbanismo

¹⁰⁵⁶ El legislador estatal sí declara que los bienes arqueológicos descubiertos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Patrimonio Histórico Español son de dominio público y alguna norma autonómica como el art. 27 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco, sí declara a los calificados bajo el régimen del dominio público, pero no hay más referencias legales.

¹⁰⁵⁷ «Patrimonio cultural», op cit., págs. 1579-1580.

¹⁰⁵⁸ ALONSO GARCÍA, J., *Patrimonio cultural y urbanismo*, op. cit., pág. 634.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

condiciona las políticas protectoras del patrimonio cultural inmueble, y los dos ordenamientos deben coordinarse¹⁰⁵⁹.

El planeamiento urbanístico coloca a los Ayuntamientos como principales defensores de los valores históricos, artísticos y arquitectónicos del municipio¹⁰⁶⁰, ya que el desarrollo y mejora del medio urbano debe prestar especial atención a los inmuebles y conjuntos históricos que reflejan su memoria, su arte, y, en definitiva, su identidad¹⁰⁶¹; y todo ello con independencia de su titularidad. En este sentido, el planificador urbanístico a veces ha tenido que dejar que primase la acción de tutela frente a la ordenación de crecimiento racional de la ciudad¹⁰⁶².

¹⁰⁵⁹ VILLAGRASA ROZAS, M^aM., «Patrimonio cultural inmobiliario, urbanismo y medio ambiente», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 569-598.

¹⁰⁶⁰ Tanto la legislación sectorial sobre patrimonio histórico como la normativa reguladora de la Administración local atribuyen a los municipios competencias propias sobre cooperación y colaboración en materia de patrimonio histórico y sobre aprobación del planeamiento urbanístico con destino a la protección del mismo. El art. 25.2 apartados e) y m) de la LBRL reconoce competencias al municipio en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA «sobre patrimonio histórico artístico y sobre actividades o instalaciones culturales o deportivas».

¹⁰⁶¹ SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C.J., «Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», en *RDU*, núm. 88, mayo-junio 1984.

¹⁰⁶² Véase la STS de 21 de enero de 1992 (RJ 1992\717) sobre la preponderancia del valor histórico de una finca en la calificación urbanística: *“Se cuestiona en las presentes actuaciones judiciales la calificación urbanística otorgada a una determinada finca por la revisión del Plan de Ordenación Urbana de Gerona llevada a cabo en 1987. La Revisión acabada de indicar califica la finca en cuestión como verde privado, lo que supone la conservación de la edificación y jardín existentes, pretendiendo los recurrentes que dicha calificación se sustituya por la de ensanche urbano que posibilitaría la construcción de un edificio de viviendas con varias plantas.*

TERCERO.- Ya se ha indicado que en el caso enjuiciado se cuestiona la racionalidad de la conservación de la realidad existente en la finca litigiosa con una calificación a la que se achaca una clara desigualdad respecto de las calificaciones del entorno. Preciso es indicar que según se razonó al fundamentarse la resolución que desestimó el recurso de reposición en su día planteado, una de las finalidades del Plan General de Gerona es la de preservar los elementos que configuran la imagen colectiva y característica de la Ciudad, y que por esta finalidad el planificador había buscado siempre una particular protección para la finca de referencia. Resulta de lo que se acaba de señalar que en el supuesto que se examina, al igual que en el resuelto por la sentencia ya mencionada, la protección otorgada a la finca litigiosa no deriva del valor estético de la edificación y su jardín, sino de la circunstancia, en el caso presente, de constituir, como se recoge en el dictamen pericial emitido, «una de las pocas fincas de la zona que conserva las peculiaridades propias del barrio en el momento de su ejecución como ensanche de la Ciudad».

CUARTO.- Conforme al art. 176 de la Normativa del Plan en cuestión, la calificación de verde privado se otorga a los suelos urbanos con edificaciones aisladas y/o jardines de interés que es necesario conservar incluso su propio valor patrimonial para el mantenimiento del carácter y peculiar identidad que confieren a la fisonomía de Gerona. Habida cuenta de lo que se acaba de indicar, y dado que, según ya se ha expresado en el fundamento anterior, la finca litigiosa es una de las pocas que conservan las peculiaridades propias del barrio en el momento de su ejecución, forzoso se hace entender que la Sala de instancia resolvió con acierto al declarar conforme a Derecho la calificación cuestionada. A lo que se

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Al margen de las determinaciones de protección del patrimonio cultural inmueble que pudieran contener los planes generales de ordenación municipal, los planes especiales de protección son concebidos como los instrumentos adecuados para la función de control administrativo municipal, completados también por la figura de los catálogos urbanísticos. Precisamente, los arts. 20 y 21 de la Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE) encomiendan a las técnicas urbanísticas de protección, en concreto, al Plan Especial y a los catálogos, la tutela de los Conjuntos Históricos, cuya gestión corresponde a los Ayuntamientos¹⁰⁶³. En concreto, el art. 20 LPHE se refiere a la obligación por parte de los municipios en que se encuentran los conjuntos históricos, sitios históricos o zonas arqueológicas de redactar un Plan Especial de protección u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística¹⁰⁶⁴; y el art. 21.1 LPHE impone al catálogo urbanístico incluido en los instrumentos de

acaba de expresar no pueden ser obstáculo determinadas afirmaciones que se exponen en el dictamen pericial practicado en la primera instancia, que indican que la casa no tiene especial valor artístico y que el jardín tampoco posee características especiales, pues, como ya se dijo anteriormente, la protección discutida no deriva de las peculiaridades artísticas de la casa y el jardín, sino de la circunstancia de ser una construcción característica del barrio en cuestión en el momento en que se ejecutó. Ya se indicó por esta Sala en la sentencia repetidamente aludida, que la racionalidad del planeamiento no se circunscribe a la exigencia de una ordenación con criterios puramente funcionales con proyección de futuro sino que alcanza también a la conservación de los elementos que reflejan la historia de la Ciudad".

¹⁰⁶³ La promulgación de la LPHE supuso en su momento, el desarrollo legislativo del principio constitucional recogido en el art. 46 CE y la aspiración de proteger todo el patrimonio cultural. Esta vocación generalista cambió por la STC 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia, y permitió a las Comunidades Autónomas aprobar sus propias leyes de patrimonio histórico o cultural, en algunos casos con regulaciones diferentes a las contenidas en la Ley estatal. La sentencia reconoce que el patrimonio cultural es una materia compartida entre el Estado y las CCAA, y que el Estado tiene competencia exclusiva en la defensa contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28). Sobre el reparto competencial en la materia puede consultarse ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994, págs. 641 y ss.

¹⁰⁶⁴ La mayoría de las leyes culturales autonómicas reproducen el art. 20 LPHE con remisión a los planes especiales añadiendo algunas especialidades (arts. 41-43 Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón; arts. 30-32 Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias; arts. 62-65 Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria; arts. 40-41 Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; arts. 44-45 Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; art. 37 Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra; arts. 51-52 Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja; arts. 39-41 Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Cultura de Castilla-La Mancha; o art. 26 Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid). En general, estos planes especiales ordenarán los monumentos con prohibiciones de alteración en las alineaciones y de la edificabilidad, así como prohibiendo la sustitución de edificios.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

planeamiento la necesidad de definir las clases de intervención en los bienes que se incluyan en el mismo y la fijación de un régimen de protección. Además de los declarados bienes de interés cultural en los conjuntos históricos, también se pueden catalogar otros bienes y elementos dignos de conservación, como los bienes declarados catalogados e inventariados en la legislación cultural de las CCAA, así como bienes residuales no protegidos por una declaración cultural¹⁰⁶⁵.

Una de las constantes de la doctrina del Tribunal Supremo es el sometimiento de la potestad de planeamiento a la prevalencia de los criterios y límites contemplados en la legislación sobre patrimonio histórico-artístico y la consiguiente minoración de la discrecionalidad¹⁰⁶⁶. Si la modificación del planeamiento en vigor supone la reforma o renovación urbana de una parte de la ciudad con valores históricos o culturales, hay que distinguir entre dos supuestos: que dicha parte de la ciudad haya sido formalmente encuadrada en alguna categoría administrativa de protección prevista en la legislación estatal o autonómica (Conjunto Histórico, por ejemplo), o que no sea así¹⁰⁶⁷. En caso de que la zona haya sido formalmente encuadrada en una categoría de protección, mientras la declaración formal exista, el Plan no podrá adoptar ninguna medida contraria al

¹⁰⁶⁵ Aunque hay que tener cuidado porque la catalogación tiene consecuencias jurídicas restrictivas para el propietario que en muchos casos serán susceptibles de indemnización. Los titulares del derecho se ven limitados en sus posibilidades normales de uso y disfrute, junto con la obligación muy común de conservar y mejorar el bien catalogado, lo que excede de las limitaciones normales de la propiedad. Será necesaria la indemnización cuando haya un perjuicio singular para los propietarios [SSTS de 18 de diciembre de 1996 (RJ 1996\9525), de 25 de junio de 2003 (RJ 2003\4460) y de 25 de marzo de 2003 (RJ 2003\2929)]. Para más detalles, vid. ALONSO IBAÑEZ, M^aR., *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del Patrimonio Cultural inmueble*, Aranzadi, Pamplona, 2005.

¹⁰⁶⁶ Vid. al respecto, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999 (recurso de casación 1857/1993), 15 de noviembre de 2012 (recurso de casación 6882/2010), 15 de marzo de 2013 (recurso de casación 6243/2009) y 5 de noviembre de 2013 (recurso de casación 4673/2010). Así, en la citada sentencia de 15 de noviembre de 2012 (RJ 2013\257), el Tribunal Supremo reitera el sometimiento de la potestad de planeamiento a los criterios y límites contemplados en la legislación sobre patrimonio histórico-artístico y la consiguiente minoración de la discrecionalidad, declarando que “*en esta clase bien específica de planes, de protección de los Conjuntos Históricos, la Administración urbanística no actúa con la discrecionalidad que es propia del planeamiento urbanístico salvo en los aspectos de éste que son reglados. Por el contrario, los instrumentos de protección de esta clase deben respetar determinadas reglas y seguir los criterios y directrices contenidos en la legislación de patrimonio, en particular en el artículo 21 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, sobre mantenimiento de las alineaciones existentes, excepcionalidad de las sustituciones de inmuebles, mantenimiento de la estructura urbana, etc.; de manera que la potestad de planeamiento sobre estos espacios es bastante más limitada que la que rige con carácter general*”.

¹⁰⁶⁷ BUSTILLO BOLADO, R. O., «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos», op. cit..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

régimen jurídico preceptivo de la categoría de protección aplicable (como puede ser la apertura de nuevas calles o plazas en una trama histórica). Si no existe declaración formal, pero se demuestra que pese a no estar formalmente protegida, esos valores históricos o culturales existen, la reforma o renovación urbana podrá llevarse a cabo en términos de desarrollo sostenible, es decir, buscando equilibrio entre la satisfacción de las necesidades que justifican la renovación y la conservación de los valores culturales o históricos de la zona de la ciudad afectada.

En todo caso, cabe constatar que hay autores que critican que en ocasiones se ha realizado una política urbanística de excesiva protección monumental. De hecho, FERNÁNDEZ TORRES opina respecto a la figura de bien de interés cultural que “*se ha hecho uso y abuso de esta figura por medio de una extensión desafortunada e irreflexiva a numerosos conjuntos que carecen de méritos para ello*”, y debería ceñirse a bienes especialmente singulares¹⁰⁶⁸. En este sentido, para que no haya dudas sobre el fundamento de las políticas proteccionistas, a la valorización cultural (o medioambiental), se le debe procurar una valorización funcional (P.e., la utilización de viejas líneas férreas o históricas vías pecuarias como corredores verdes con usos ambientales alternativos).

3.3. La asignación de funcionalidad dotacional al patrimonio cultural e histórico

Verdaderamente, existe un sustrato o dimensión estática, inmutable, invariable o inquebrantable que acompaña a determinados bienes que obedece a razones medioambientales o ecológicos, históricos y culturales, lo que perpetúa su existencia bajo el manto protector de la Administración Pública. Sin embargo, ello no puede llevar a justificar la proliferación de elementos públicos congelados, sino que habrá que procurarles una reutilización o puesta en valor, utilizando todos los instrumentos al alcance dentro de las posibilidades jurídicas y económicas existentes. Al igual que la ciudad compacta no permite su tematización y, en el fondo, banalización, a través de nuevos megaproyectos con probable inutilidad, ha de procurar dar utilidad a las viejas infraestructuras patrimoniales.

¹⁰⁶⁸ FERNÁNDEZ TORRES, J. R., «La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, enero-abril 2014, págs. 15-38.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Las infraestructuras históricas integran la doble consideración de recurso urbano por sus condiciones funcionales y sus valores intrínsecos de reconocimiento social e histórico¹⁰⁶⁹. Si los planes urbanísticos hacen inventario, a efectos de su preservación, de aquellos elementos de interés arquitectónicos, arqueológicos, urbanísticos o naturales, y a su vez ordenan todas las infraestructuras dotacionales, especial relevancia adquirirán aquellos elementos que, por su condición de infraestructuras -funcionales- y sus valores patrimoniales culturales, participen de las dos categorías.

Las obras de ingeniería civil e infraestructuras antiguas nacían normalmente con una funcionalidad y con el transcurso de los años alcanzaron valores históricos, y sólo por estos valores continúan siendo protegidos con un tratamiento conservacionista. Pero el objetivo prioritario de la planificación no ha de ser el de protegerlos como elementos museísticos y símbolos identitarios de la ciudad, sino el de procurar revalorizarlos repensando su nueva funcionalidad. En otras palabras, darles un tratamiento integrador y comprensivo de las infraestructuras o elementos históricos en las pautas de ordenación del plan para que se transformen en verdaderas estructuras o elementos estructurantes urbanos¹⁰⁷⁰. Sólo así adquirirán realmente la consideración de dotaciones urbanísticas,

¹⁰⁶⁹ VÁZQUEZ JUSTEL, G., «Infraestructuras patrimoniales y plan urbano», en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, N° 11, 2008 (Ejemplar dedicado a: Ciudad e infraestructuras), págs. 155-166.

¹⁰⁷⁰ VÁZQUEZ JUSTEL, *Ibid.*, explica perfectamente la metamorfosis deseada: *“Los pasos y caminos históricos, estaciones y ferrocarriles, fortificaciones y arquitecturas civiles... se han mantenido hasta nuestros días, adaptándose a los cambios urbanos, físicos y sociales, en ocasiones sometidos a fuertes cambios de uso y función, y no tiene sentido “congelar” estas infraestructuras en el momento presente, condenándolas al limbo funcional de lo “museificable”. Se trata de repensar con imaginación posibilidades de reuso y someterlas a la verificación técnica y social desde el Plan, para preservar con nuevas funciones, y lecturas, estas piezas urbanas, trascendiendo en lo posible sus cualidades estéticas y escenográficas, para potenciar sus valores estructurantes de lo urbano o del territorio...*

La “superestructura” de los lugares, su dimensión social y cultural, emerge en la ciudad ligada a la simbiosis de la “estructura”, esto es, la forma urbis y el espacio físico reconocible, con la “infraestructura” que lo soporta funcionalmente y lo condiciona.

Cuando por su condición histórica y revalorización cultural las infraestructuras se cargan de otros valores o funciones (simbólicas, representativas...), proceso siempre de un grupo social o una comunidad, legitimador de su condición patrimonial actualizada, su capacidad de ordenar y conformar el espacio, de transformarse en “estructura”, se potencia y aquellas se convierten en elementos clave de la organización del espacio urbano.

Así, la recarga de significado de estas infraestructuras, se procura, paradójicamente, con su actualización funcional y su “absorción” como estructuras o elementos estructurantes urbanos o territoriales reconsiderados, evitando su pérdida o su artificialización / desvalorización por los

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

hasta el punto de que en el contexto de una ciudad compleja y compacta, a falta de la condición de funcionalidad, se deberá reflexionar sobre su tratamiento protectorio y costes de mantenimiento en relación a la utilidad al servicio de la ciudad.

Al fin y al cabo, es la misma crítica que se hacía al urbanismo megalómano y de marketing urbano de la era del despilfarro, con un exceso de inversiones en costosas infraestructuras singulares de escasa funcionalidad a mayor gloria del mandatario político de turno (quien, a la vista de la temporalidad de su gobierno, no tenía reparos en gastar el dinero público para trasladar el problema de su reposición y deuda al siguiente gobierno electo)¹⁰⁷¹. En los tiempos de bonanza, se pretendía que las obras públicas con valor icónico pasasen directamente a conformar la ciudad y el paisaje urbano, no por su aportación de servicios básicos o de mejora de la calidad de vida de la ciudad, sino por su espectacularidad o por el prestigio del artista. A lo largo de la Historia, los monumentos y elementos arquitectónicos han demostrado tener capacidad para reunir un paisaje en torno suyo, para constituirse en nuevo centro neurálgico y, a partir de ello, otorgar impulso vital y de retorno comercial a su derredor. Es también lo que se ha conseguido en la ría de Bilbao con el museo Guggenheim, y muchas capitales de provincia españolas han querido seguir el mismo efecto del patrón Guggenheim construyendo su propio centro de arte contemporáneo, sin entender que la transformación va más allá de un mero contenedor. En la realidad, estos contenedores de patrimonio cultural no han funcionado como imagen de marca e instrumentos de motor de la ciudad, y no han puesto a la ciudad en el mapa con la excusa del arte y del turismo. De esta forma, se reproducen los equipamientos subutilizados o directamente cerrados por falta de financiación, enterrando la inversión realizada y el efecto multiplicador que prometían. Y lo más grave de todo para el planificador urbanístico de

frecuentes procesos de museificación, o banal “artistificación”, como piezas con nuevo sentido en el conjunto del plan urbanístico o de los instrumentos proyectivos que éste vehicule”.

¹⁰⁷¹ BERNABÉU, J. y AGUILÓ, M., «Las obras públicas en la formación de la ciudad», en *Ciudad y Territorio*, nº 169-170, 2011, citan: “*En el caso de las Obras Públicas, no se trata solo de la desmesura de algunos puertos, de la excesiva dotación de glorietas en desérticas circunvalaciones, de la redundancia de autopistas y carreteras con y sin peaje, o de la estrambótica forma o desmedida escala de algunos puentes. Es que además de construir un paisaje descontextualizado y sin sentido, hay aeropuertos sin aviones, puertos vecinos que se quitan los barcos, trenes veloces pero vacíos, autopistas desiertas o vistosas puentes que no salvan obstáculos. Las estaciones de tren se despliegan como mariposas metálicas, los aeropuertos brillan como ciclópeas gotas de rocío, los puentes se extienden a menudo sobre insignificantes orillas como versiones grotescas y ampliadas del arpa. Cada riachuelo tiene su propio Calatrava”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

la ciudad compacta es que en muchos casos han roto el equilibrado control del paisaje urbano, a la par que han provocado la desinversión en equipamientos y dotaciones de escala local y uso cotidiano más necesarios.

Antaño se construían puentes para ser piezas claves en el sistema de comunicación y estructuración de la ciudad¹⁰⁷², y es lo que hay que lograr de nuevo: que las obras públicas e infraestructuras sean recursos funcionales. El hecho de que se conviertan, además, en obras públicas e infraestructuras con valor cultural o histórico debe ser inicialmente de importancia secundaria, y quizás el tiempo lo dirá¹⁰⁷³.

En definitiva, a estas alturas, convendría que, caso de construirse una nueva dotación urbana, disponga de antemano justificadamente de uso racional y proporcional. El nuevo puente tiene que tener un sentido claro y un uso futuro. Y el viejo puente otro tanto.

Baste un supuesto de recuperación y reconversión del patrimonio en nuevos usos para visualizar esta reutilización funcional del patrimonio cultural. En municipios pequeños, palacios y edificios emblemáticos que formaban parte del patrimonio más valioso del pueblo, a menudo obra de los mejores arquitectos de la zona, quedaron a merced de los estragos de los pasos de los años y la falta de un mínimo de mantenimiento han hecho cada vez más difícil su recuperación y puede llevar irreversiblemente a su desaparición. Algunas entidades locales han optado por efectuar

¹⁰⁷² Es realmente curiosa la situación de los puentes, los cuales son prescritos expresamente por el Código Civil como bienes destinados al uso público (art. 339) y en el Reglamento de Bienes como bienes de uso público local, lo cual significa que tienen vocación de demanio artificial. Al mismo tiempo, son bienes demaniales que se emplazan sobre el demanio natural que constituye el río. Si los puentes son construidos por la Administración Pública, mantendrán dicha condición demanial como obra pública. Pero, si son construidos por particulares en virtud de una concesión administrativa o en virtud de una autorización administrativa sobre el dominio público hidráulico, su situación cambia sobremanera. Se convierten en construcciones temporales dependientes del interés público que acuerde su eliminación. El matiz diferencial inicial es el carácter público o privado del constructor, y después habrá de pasar a examinar a quien sirve la función de los puentes: si es un paso entre fincas privadas o para paso público.

¹⁰⁷³ Así, volviendo a Bilbao, el puente de Deusto fue emblema de modernidad y progreso por su condición basculante que permitía el cruce de los barcos del puerto. Y ya en los albores del siglo XXI, en la misma ría se construye un puente *made in Calatrava* no tanto por la necesidad del paso sino para hacer más atractivo turísticamente una zona. Para ello se utilizan, no ya los tipos estructurales más adecuados para los posibles problemas de resistencia y de pavimentación antideslizante, sino aquellos tipos atirantados que ofrecen mayor presencia o alzado para que sean más visibles y sobresalgan en el paisaje.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

procesos de preservación y recuperación del patrimonio arquitectónico propio y dar la vuelta a los procesos degradatorios en tanto en cuanto logren que las necesidades públicas fundamenten el reaprovechamiento de antiguos edificios. De esta forma, pequeños edificios administrativos y equipamientos culturales dispersos, que con el paso del tiempo se habrían ido quedando obsoletos o insuficientes, podrían reubicarse y reunificarse en un espacio mucho más amplio y generoso -y de mayor calidad arquitectónica con la adecuada restauración o rehabilitación-. Este es el caso de los municipios que deciden implantar en tales edificios históricos su nuevo Ayuntamiento, y centralizando en el mismo el resto de los servicios municipales: centro cívico, biblioteca, museo, oficina de turismo...

Acorde con la visión de los nuevos tiempos, la L3R apuesta no por la conservación o protección del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural, sino por la puesta en valor de este patrimonio; y lo incorpora como uno de los «fines comunes de las políticas públicas para un medio ambiente urbano más sostenible, eficiente y competitivo». Finalidad recogida actualmente en el art. 3.3 k) del TRLSR 2015 en forma de mandato particular para los poderes públicos: «Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural». Los monumentos y los paisajes con valores históricos o culturales deben protegerse y conservarse, sí, pero con eso no basta, hay que ir más allá. Las políticas públicas deben facilitar que esos bienes puedan ser conocidos, apreciados, visitados, disfrutados. Y ello, en ocasiones, va a suponer la necesidad de realizar obras o transformaciones en el bien o en su entorno, cuya procedencia deberá decidirse en cada caso a la vista de las exigencias legal y reglamentariamente aplicables y a la vista del equilibrio de intereses que integra el principio de desarrollo sostenible¹⁰⁷⁴.

Igualmente, los cascos antiguos de las ciudades buscan su adaptación a las actuales necesidades sociales desde una perspectiva no sólo urbanística, sino también social y económica, manteniendo los valores que lo relacionan con su pasado histórico, pero superando la visión museística de la ciudad antigua. A tal respecto, la ciudad

¹⁰⁷⁴ BUSTILLO BOLADO, R. O., «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos», op. cit..

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

histórica debe configurarse en un núcleo vivo, y no solamente en términos turísticos, pues el patrimonio cultural goza de una evidente *vis atractiva* como recurso económico vinculado a la actividad turística. El planificador de la ciudad compacta más que contemplar el bien cultural como elemento territorial susceptible de aprovechamiento económico en cuanto recurso turístico, debe atender a su carácter de elemento territorial funcional de ordenación de la ciudad. Todo ello supone, en primer lugar, la labor de identificar todos aquellos elementos de la ciudad histórica susceptibles todavía de uso dotacional, y, en segundo lugar, llevar a cabo la necesaria remodelación para que sirvan al uso dotacional sin poner en riesgo los valores protegidos¹⁰⁷⁵.

4. LA TITULARIDAD PÚBLICA O PRIVADA DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS DE ACUERDO A SU FUNCIÓN DOTACIONAL

Tras este paréntesis teorizador en el cual se ha concluido, de un lado, con la atribución de una utilidad pública intrínseca a los bienes de titularidad pública, y, de otro lado, con la exigencia de un plus de funcionalidad a los bienes que deben preservarse por su interés cultural e histórico en el entramado urbano a fin de que todavía sean soportes inmuebles para el desarrollo de un servicio o función pública, procede retornar más concretamente a las dotaciones urbanísticas y debatir acerca de qué tipo de régimen de titularidad de las dotaciones urbanísticas debe primar en un modelo de ciudad compacta. Actualmente sólo existen dos estados generales de titularidad de los bienes: público y privado. Lo cual significa que hay que moverse en ese escenario, sin perjuicio de complejizar jurídicamente estos dos estados si resulta necesario y el ordenamiento jurídico así lo permite.

Las dotaciones urbanísticas como elementos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos pueden ser de titularidad pública o de titularidad privada, y dicha distinción proveniente de la

¹⁰⁷⁵ SABATÉ BEL, J., «Algunas pautas metodológicas en los proyectos en paisajes culturales» en MOYA, LUIS (Coord.), *La práctica del urbanismo*, Editorial Síntesis, Madrid, 2011, págs. 101-124, reivindica que los paisajes culturales no pueden ser “no-lugares”, sino que tienen que ser vivos y transformables, para lo cual los planes urbanísticos deben integrar una visión forzosamente evolutiva de estos paisajes, apostando por intervenir en ellos valorando su código genético y su memoria, pero transformándolos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

normativa estatal anterior¹⁰⁷⁶ es mantenida en las legislaciones autonómicas actuales, incluso exigiendo al planeamiento que realice tal distinción respecto a determinadas dotaciones¹⁰⁷⁷. Así pues, el planeamiento debe precisar el régimen de uso público o privado previsto para cada porción de superficie, junto con el carácter público o privado de las dotaciones urbanísticas a ejecutar¹⁰⁷⁸. El Plan definirá los ámbitos en los que una

¹⁰⁷⁶ El Reglamento de Planeamiento en el art. 29.1 d.2 señala que «El plan deberá puntualizar el carácter público o privado de la titularidad de cada una de las zonas deportivas, de recreo y expansión, diferenciándolas, en todo caso, de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos». Asimismo, los arts. 72.2.e) y 83.3 del TRLS de 1992 hablaban del «Carácter público o privado de las dotaciones».

¹⁰⁷⁷ Véase por ejemplo los arts. 63 y 64 de de la Ley 5/2006 de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Rioja; arts. 59 y 60 del Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias; o la recientemente aprobada Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo y Urbanismo de Galicia. Su art. 52 j) señala como determinación de carácter general de los planes generales de ordenación urbana el «Carácter público o privado de las dotaciones»; y específicamente en suelo urbano consolidado, según el art. 53, la «c) Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos o zonas deportivas, de recreo y expansión, indicando su carácter público o privado y d) Espacios reservados para dotaciones, equipamientos y demás servicios de interés social, señalando su carácter público o privado».

¹⁰⁷⁸ La importante STS de 22 de septiembre de 2011 (RJ 2012\3416) FJ. 3 se refiere a la necesidad de que las normas urbanísticas distingan claramente entre suelos destinados a usos privados y suelos destinados a usos públicos, sin indefiniciones o ambigüedades en cuanto al uso posible y a las correlativas facultades de los propietarios. El recurso argumentaba que la calificación de unos terrenos como espacios libres de uso indeterminado, público o privado, deja sin contenido su derecho de propiedad, al no poderse predecir si serán o no expropiados, careciendo al mismo tiempo de usos lucrativos:

“Cuando el planeamiento urbanístico ordena y califica pormenorizadamente el suelo -como es el caso-, concretando así el contenido del derecho de propiedad respecto de cada finca, debe especificar si se ha de destinar a un uso público o privado. Es decir, debe concretar, en lo que aquí importa, si la parcela preexistente de titularidad privada debe incorporarse en ejecución del Plan al dominio público, para dedicarse a un uso o servicio público, o si, por el contrario, puede mantenerse en manos privadas. En el primer supuesto -uso público- el planeamiento habrá también de establecer en su programa de actuación un plazo o término concreto en el que los terrenos deberán ser obtenidos por la Administración actuante, y habrá de prever en su estudio económico-financiero el coste y modo de financiación de la adquisición del suelo por la Administración (artículos 34, 58.1 y 59.1.e/ de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña aplicable al caso por razones cronológicas; artículo 25.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de julio; y sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2005 (RJ 2005, 3680) (casación 693/2002) y 05 de julio de 2010 (casación 2674/2010). En el segundo caso -uso privado-, bastará con que el instrumento de planeamiento ordene los usos a los que se podrá dedicar el terreno en cuestión.

Esa distinción entre el destino público o privado a que se ha de dedicar cada predio del término municipal opera de forma excluyente, porque de ella se derivan muy diferentes efectos y expectativas para los propietarios del suelo.

Lo que no resulta admisible, como sucede en el caso que examinamos, es que se califique una finca con un uso genérico público/privado de espacio libre, de manera que, como reconoce expresamente la sentencia recurrida (fundamento tercero), "... se contemple para estos suelos la posibilidad de titularidad privada, con la consiguiente exclusión del uso público de los mismos " y, al mismo tiempo, se indique la posibilidad de "... que la Administración pueda alcanzar su titularidad a través de (...) cesión obligatoria y gratuita o actuación aislada por expropiación".

Esa indeterminación sobre la vocación pública o privada de los citados terrenos genera, en efecto, una gran inseguridad jurídica y una indefinición del contenido concreto del derecho de propiedad de los

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

vez culminado el proceso de ordenación pormenorizada y el de reparto de cargas y beneficios, sus terrenos deban transformarse en parcelas de propiedad pública destinadas bien a un fin de uso público (vialidad, aparcamientos, paseos peatonales, espacios libres y zonas verdes) bien a un servicio público (edificaciones de equipamiento comunitario, de carácter religioso, docente, asistencial, deportivo, sanitario, etc.) o en parcelas de dominio privado destinadas al emplazamiento de un espacio, equipamiento o elemento para la prestación y desarrollo de actividades privadas pero con un interés público y social (muchas veces coincidente con las actividades destinadas a servicios públicos), los cuales englobarían la categoría de dotaciones privadas¹⁰⁷⁹.

Las dotaciones públicas tienen vocación de incorporarse a la titularidad de la Administración como elementos de uso y servicio público, vertebradores del funcionamiento de la ciudad¹⁰⁸⁰. En el caso de determinadas dotaciones urbanísticas, necesariamente habrán de ser de titularidad pública y pertenecer a la categoría de dotaciones urbanísticas públicas, e incluso con naturaleza de dominio público por su afectación. En cuanto a los sistemas generales, los elementos integrantes del sistema general de comunicaciones parece evidente que deben ser de titularidad pública y dominio público, al estar destinados a un fin de uso público (carreteras y áreas de

recurrentes, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 9.3 y 33 de la Constitución; pues, como se afirma en el recurso de casación, según la normativa urbanística de aplicación (artículo 108 de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, vigente cuando se aprobó el Plan impugnado, y artículo 114 del actual Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña) los propietarios no podrán exigir su expropiación por ministerio de la ley, al no haberse predeterminado su destino público con carácter insoslayable. Pero tampoco podrán operar en el tráfico inmobiliario como si de una finca con un uso privado se tratase, al pender sobre ella la posibilidad de que en cualquier momento la Administración actuante decida expropiarla para incorporarla al dominio público”.

¹⁰⁷⁹ Hay que tener cuidado con determinados equipamientos de titularidad privada que son de uso restringido y no permiten el uso público a personas distintas de sus propietarios. Por ejemplo, un campo deportivo cuyo disfrute está reservado a sus titulares y a las personas que éstos decidan y no al servicio de la colectividad. Estos equipamientos exclusivistas no pueden calificarse como dotaciones urbanísticas puesto que no están destinados a servicios de interés público y general.

¹⁰⁸⁰ En el *Diccionario de Derecho Urbanístico* de PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M.A. Comares, 5ª ed., Granada, 2009, se define el término «Dotaciones Públicas» como “*los elementos urbanísticos que determinan la estructura básica de la ordenación del territorio; las infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad; son los terrenos, edificios e instalaciones que el planeamiento califique como tales por estar destinados al establecimiento de los usos colectivos y servicios públicos precisos para asegurar el derecho de la población a una mejor calidad de vida en los núcleos urbanos*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

acceso) o bien de servicio público (líneas de ferrocarril, estaciones de autobuses, etc.). En contraste, el sistema general de equipamientos puede ser tanto de titularidad pública como de titularidad privada¹⁰⁸¹. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su sentencia de 29 noviembre 1989¹⁰⁸² al declarar que la titularidad del suelo edificado para fines de equipamiento comunitario con emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales, sanitarios y demás servicios de interés público o social no necesariamente ha de ser pública, ya que los centros a edificar o mantener pueden ser privados, siempre que sean susceptibles de su consideración como interés público y social¹⁰⁸³.

Partiendo de la generalización de las cuatro clases de funciones tradicionales que las dotaciones urbanísticas están llamadas a cumplir en el entorno urbano –vías públicas, espacios libres, servicios urbanos y equipamientos–, se procurará determinar el mayor o menor provecho que se deriva para la consecución de la ciudad compacta como consecuencia de decantarse por la titularidad pública o privada de dichas dotaciones urbanísticas locales y de su consiguiente y respectiva calificación jurídica como bienes públicos o privados.

¹⁰⁸¹ MENÉNDEZ REXACH, Á., «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)» en *Revista Jurídica del Deporte*, nº 13, 2005, caracteriza la necesaria naturaleza pública o privada de determinados sistemas generales y sistemas locales. Partiendo de la distinción entre los sistemas generales que recoge el Reglamento de Planeamiento en sus arts. 19 y 25, los sistemas generales de Comunicaciones y los de Espacios Libres han de ser necesariamente de uso y titularidad públicos, mientras que el sistema general de Equipamiento Comunitario (educativo, deportivo, cultural, sanitario asistencial, administrativa y servicios urbanos), podrá ser de titularidad pública o privada. En cuanto a los sistemas locales, el sistema viario habrá de ser público de forma implícita, pero ya las zonas verdes, deportivas y de recreo y expansión podrán ser públicos o privados –si bien con la fijación de una reserva mínima legal que será necesariamente de uso y dominio público–, al igual que el de equipamientos de interés público y social –en este caso, sin que se marquen mínimos–.

¹⁰⁸² RJ 1989\8371.

¹⁰⁸³ De igual modo se refiere a ello la sentencia de fecha 13 de octubre de 1986 (RJ 1986\6423 FJ. 4 y 5): “*Legalmente, los usos docentes, culturales, religiosos, asistenciales, etc., incluidos o incluíbles en una zona de equipamientos, no exigen necesariamente su asentamiento sobre suelo de titularidad pública, porque la afectación a un uso de equipamiento no requiere per se el carácter demanial del suelo, pues la normativa urbanística no cuestiona la posibilidad de la titularidad privada de los equipamientos, ya que lo esencial es la disponibilidad de un suelo cuyo uso y destino sea el de contener un equipamiento comunitario de forma estable y adecuada, pudiendo emplearse diversas técnicas en razón de las circunstancias concurrentes. (...) De lo expuesto se desprende que tanto la Ley como el Reglamento de Planeamiento no cuestionan la posibilidad de la titularidad privada de los equipamientos, lo esencial es la disponibilidad de un suelo cuyo uso y destino sea el de contener un equipamiento comunitario de forma estable y adecuada, pudiendo emplearse diversas técnicas en razón de las circunstancias concurrentes; pero sin exclusión de uno de los términos posibles de una forma generalizada*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Respecto a la red viaria urbana, las mismas se definen como vías asfaltadas destinadas al tránsito peatonal y al desplazamiento y tráfico automovilístico, y como tal, su función es facilitar la circulación o comunicación intraurbana o interior dentro del espacio urbano. Por tanto son bienes de uso público que forman parte del dominio público viario¹⁰⁸⁴, y a efectos de los deberes de cesión y urbanización tienen siempre carácter de dotaciones urbanísticas públicas¹⁰⁸⁵.

En el caso del sistema de espacios libres (zonas verdes, parques, jardines, áreas recreativas, de paseo), se debe dar cumplimiento a los estándares de espacios libres públicos, y como tal, en todo caso son de uso y dominio público y a efectos de los deberes de cesión y urbanización tendrán carácter de dotaciones urbanísticas públicas los destinados a parques y jardines públicos. A partir de la observancia de las reservas dotacionales públicas, el planificador puede configurar libremente espacios libres en forma de zonas deportivas, de recreo y expansión, señalando su carácter público o privado¹⁰⁸⁶.

Las dotaciones urbanísticas correspondientes al sistema de servicios urbanos (redes e instalaciones para la prestación de los servicios de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución de agua; saneamiento depuración y reutilización de aguas residuales, recogida, depósito y tratamiento de residuos; suministro de gas, energía eléctrica, telecomunicaciones y demás servicios esenciales o de interés general) pueden ser de titularidad pública o privada, si bien, a efectos de los deberes de cesión y

¹⁰⁸⁴ Si bien en relación con el momento de su publicación, la inclusión por el plan de terrenos de propiedad privada destinados a viales no los convierte en viales públicos y deberán materializarse los actos de ejecución y de entrega para el cambio de titularidad y mutación del estatuto jurídico demanial. Es decir, los terrenos que el plan destina a zona viaria se urbanizan y se transforman efectivamente en vías urbanas mediante la ejecución del planeamiento.

¹⁰⁸⁵ De todos modos, no cabe descartar que ciertas vías de funcionalidad limitada puedan figurar como viales privados en el propio planeamiento urbanístico o que algunas vías puedan considerarse de dominio y uso privado por sus singulares características (fondos de saco para el acceso a bloques interiores de una manzana; vías creadas en terrenos privados; vías que por su diseño y capacidad no están afectas a un uso público sino reducido a un número determinado de vecinos o que no puedan utilizarse como itinerario alternativo de la vía pública).

¹⁰⁸⁶ El artículo 25.1 c) del RPU puntualizaba que tanto los parques urbanos como las áreas destinadas al ocio cultural o recreativo conformadores del sistema general de espacios libres han de ser necesariamente públicos, lo cual no se exige para las dotaciones locales.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanización, sólo los servicios esenciales o de interés general tienen carácter de dotaciones urbanísticas públicas¹⁰⁸⁷.

Finalmente, el sistema de equipamientos (sistema de construcciones, instalaciones y espacios asociados que se destina a la prestación de servicios de carácter educativo, asistencial, cultural, sanitario, social, religioso, deportivo, administrativo, comercial, de ocio, de transporte y logística, de seguridad, o de cementerio) puede ser de titularidad pública o privada¹⁰⁸⁸. A efectos de los deberes de cesión y urbanización, sólo los equipamientos de titularidad pública tienen carácter de dotaciones urbanísticas públicas, sin perjuicio del modo de gestión privatizado que utilice la Administración para su ejecución y/o explotación.

Simplificando al máximo lo expresado, las vías públicas y espacios libres constituyen en la mayoría de los casos dotaciones públicas, y los servicios urbanos y los equipamientos pueden constituir dotaciones públicas o dotaciones privadas. Ahora bien, un esquema urbanístico basado en identificar absolutamente la titularidad pública de una dotación urbanística con su uso público y su explotación pública posterior no se adecúa a la realidad, y, desde la perspectiva patrimonial, hay que tener en cuenta que los bienes públicos se caracterizan modernamente por una serie de procesos y tendencias, en parte contrapuestas o contradictorias, lo que ocasiona disfunciones y relativiza la importancia del carácter público de determinadas dotaciones urbanísticas.

4.1. La privatización de los espacios libres públicos

¹⁰⁸⁷ Así se declara por ejemplo en la Disposición adicional única del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero.

¹⁰⁸⁸ Algunas legislaciones autonómicas de forma expresa solamente admiten las dotaciones privadas cuando se categoricen equipamientos comunitarios (es el caso del País Vasco o de Murcia). En relación a la titularidad pública y privada de los equipamientos, ARGULLOL MORGADAS, E., «Notas sobre el régimen jurídico de los equipamientos» en *RDUMA*, núm. 84, 1983, págs. 13-34, ya concluía que las disposiciones del ordenamiento urbanístico apuntan a una preferencia clara por la titularidad pública en las reservas de equipamientos comunitarios, pero sin que ello supusiese negar la iniciativa privada respecto del concepto de equipamiento, que *“puede producirse al margen de los espacios expresamente integrados en los sistemas si los particulares ostentan la titularidad, o en el marco de los procedimientos de utilización privativa de espacios o instalaciones públicas si la iniciativa privada se produce en el campo de la gestión”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Los espacios libres públicos entran dentro de la enumeración que la legislación local realiza de los bienes de uso público local¹⁰⁸⁹. En principio, los espacios libres públicos se caracterizarán por su pertenencia a la entidad local y porque son entregadas obligatoriamente cuando se materializan los actos de ejecución de la ordenación urbanística. En siguiente término, su conservación y policía es competencia de la entidad local, y serán de utilización general y directa por los ciudadanos con vocación de ser su punto de interacción.

Ello no obstante, hay una serie de fenómenos que llevan a declarar que el espacio libre público hoy por hoy se está privatizando¹⁰⁹⁰. En primer lugar, determinados espacios libres se van identificando cada vez más en espacios de consumo. Véase el fenómeno de la terraficación de las plazas como símbolos de la vida social basada en el consumo. La plaza y la calle están perdiendo su sentido estructurante de la vida en sociedad para pasar a convertirse en puntos de gasto, fomentado por el Ayuntamiento puesto que ello le permite obtener o recaudar importantes ingresos fiscales a través de las licencias de terrazas y veladores¹⁰⁹¹. El espacio público se

¹⁰⁸⁹ El art. 74.1 TRRL y el art. 3 del RBEL – en concordancia con el párrafo primero del art. 344 del Código Civil- listan los siguientes bienes de uso público local: «los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad».

¹⁰⁹⁰ Con independencia de otro fenómeno relacionado con una mayor regulación y normativización del espacio libre en determinados lugares donde parece que se quieren controlar dinámicas y procesos de apropiación indeseable del espacio. A pesar de la gran cantidad de espacios que presumen de titularidad pública, en determinadas circunstancias no son de libre acceso, sino que éste es restringido. Las plazas y jardines de las ciudades pueden estar sujetas a normativas y regulaciones que imponen normas y formas de conducta e incluso con horarios de cierre por seguridad. En ocasiones, el propio diseño urbano se dirige no tanto a conseguir espacios públicos de calidad o modernidad, como a eliminar parias urbanas o población indeseable. Así, con la instalación de bancos individuales se evitarían los grupos y que las personas duerman en las bancas. También la supresión de escalones puede obedecer no tanto a motivos de accesibilidad, como para impedir que los individuos se sientan y se reúnan grupalmente (p.e. para realizar los famosos “botellones”). Asimismo, la sensación puede ser de que se estén regulando los espacios públicos no para ser espacios de libertad y de reunión de la vida cotidiana, sino para garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, y evitar que se utilicen como centros subversivos de protesta ciudadana mediante concentraciones o manifestaciones. La aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana acentúa esa tendencia de limitar o restringir la utilización y permanencia en las vías o lugares públicos bajo el pretexto de la preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas, y las situaciones de alerta terrorista dan pie a ello.

¹⁰⁹¹ Nótese que en determinados lugares públicos, socializar sin consumir resulta extraño. Si no media alguna forma de consumo, el disfrute de ese espacio queda manco, y existe una tensión entre el que consume y el que no, llegando el que no toma algo a ser considerado como un mal ciudadano o poco menos que vagabundo en la mayoría de las Plazas Mayores o Plazas de la Constitución de las ciudades españolas.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

transforma en un centro comercial abierto donde opera la lógica del mercado, y lo que es peor, el uso dotacional no lucrativo se torna en lucrativo¹⁰⁹².

En segundo lugar, es habitual encontrar espacios de titularidad pública pero de acceso restringido y gestionado por empresas privadas concesionarias o en consorcio con la Administración Pública que extraen del mismo un rendimiento económico a través del cobro de tarifas o peajes a los usuarios, a la par que pagan un canon demanial en base al aprovechamiento privado del dominio público (Es el caso común de los aparcamientos municipales de vehículos). El otorgamiento de concesiones administrativas para usos privativos puede acabar desnaturalizando el uso público de este tipo de dotaciones, sustrayéndolo del uso común¹⁰⁹³.

En contraposición a la privatización del espacio público, el espacio privado tiende en ocasiones a convertirse en espacio abierto al público, de forma que lo llamado “público” lo es cada vez menos, y lo “privado” adquiere las capacidades funcionales de lo público. Piénsese en los grandes centros comerciales que disponen de grandes galerías de paso y zonas de uso público y sirven de santuario de ocio, recreo y esparcimiento, sobre todo los fines de semana invernales y lluviosos¹⁰⁹⁴. Al fin y al cabo, estos equipamientos privados pertenecen a la noción amplia de «dotación urbanística» integrada por todos los elementos que están al servicio de la población asegurando la calidad del medio urbano, y donde se incluyen tanto a los espacios y dotaciones públicas como los equipamientos y servicios urbanos privados para la prestación y desarrollo de actividades privadas pero con un interés público y social.

¹⁰⁹² MANUEL DELGADO en el prólogo de *Mierda de ciudad. Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*, ARICÓ, G., MANSILLA, J.A. y STANCHIERI, M.L. (Coords.), Pollen Edicions, Barcelona, 2015, pág. 14 declara: “La diferencia entre lo público y lo privado, en este sentido, se desvanece en nombre de una colosal operación de mercantilización de la ciudad. La estrategia es transformar el espacio a la vez que se transforma a vecinos y vecinas privándolos de su estatus de usuario, y reduciéndolos, en cambio, a meros consumidores del mismo. Bajo el neoliberalismo, la ciudad se presenta concebida para una ciudadanía obediente, pasiva y adinerada, que disfrutará consagrando sus calles únicamente al ocio y al consumo masivo”.

¹⁰⁹³ Advierte MENÉNDEZ REXACH, Á., «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)», op. cit..

¹⁰⁹⁴ Incluso existen enormes centros comerciales que se diseñan a modo de ciudades interiores simulando ser exteriores de ciertos centros históricos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En estas condiciones, en la práctica, el carácter público o privado del espacio libre puede devenir más indiferente que nunca, puesto que la titularidad pública de la dotación urbanística no garantiza su uso dotacional público y no lucrativo, y el mismo título de “espacios libres” puede ser una entelequia en el caso de que no se configuren realmente como zonas abiertas de uso no privativo y de libre acceso¹⁰⁹⁵. Una vez que el planeamiento municipal observe y se ejecuten los estándares dotacionales legales, el uso público de la dotación urbanística debe corresponderse con la afectación real. Estos espacios de titularidad pública deben estar destinados al uso público, y únicamente así podrán cumplir adecuadamente su finalidad y no desvirtuarse en sustancia.

4.2. Los equipamientos y servicios urbanos privados de interés público

Tanto los equipamientos como las redes básicas de servicios urbanos comparten el hecho de formar parte de una noción amplia de infraestructura que hace referencia a la base o soporte material indispensable para la prestación de una actividad de servicio público. Sin embargo, no es necesaria la titularidad pública de dichas dotaciones urbanísticas para garantizar la prestación de interés general a la comunidad. El proceso de liberalización y privatización de servicios de interés general prestados en régimen de libre competencia impulsado desde instancias comunitarias ha ocasionado que cada vez sean más las dotaciones susceptibles de titularidad privada, sin que, por ello, puedan dejar de considerarse instalaciones de interés público o servicio al público. En particular, lo más normal es que determinadas redes de infraestructuras sean privadas, ya que se tratan actividades con marcado carácter privado en los cuales los prestadores de los servicios son también titulares de las redes (redes eléctricas, red de telecomunicaciones o red gasística)¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁵ Es un llamamiento a que las plazas y jardines públicos se remodelen para dar posibilidad de sentarse de forma confortable, tumbarse, leer, jugar, practicar distintas actividades deportivas (fútbol, baloncesto, patinaje, skate...), de realizar actividades gimnásticas dirigidas a mejorar la salud física y mental (yoga, taichí, aeróbic) o de poder reunirse para realizar otro tipo de actividades sociales como comer, beber o escuchar música.

¹⁰⁹⁶ Y aún si son inicialmente públicas, también se pueden privatizar. Sobre el tema de las privatizaciones del dominio público, se reproducen las palabras de VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., en «Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción», op. cit.: “no hay que perder de vista que en ocasiones el uso del adjetivo “público” alude no al titular, sino al carácter abierto o de dación al público de un servicio esencial, como lo puede ser la puesta en el mercado de una actividad que aún

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A este respecto, en el campo patrimonial, el Derecho contemporáneo de los bienes públicos se caracteriza por la compatibilidad de dos tendencias de signo opuesto. De una parte, se asiste a un proceso incesante de incremento y consolidación de los bienes públicos; y, de otra parte, en los últimos decenios se ha intentado también el adelgazamiento del sector público mediante las privatizaciones y la liberalización económica.

Hay una serie de fenómenos que confirman que la línea de incremento de los bienes públicos ha sido una constante histórica¹⁰⁹⁷. La *vis expansiva* del dominio

prestada por particulares representa un beneficio común y respecto de la que los poderes públicos no asumen más que una posición reguladora y fiscalizadora. Esto ocurre, por ejemplo, en relación con las infraestructuras de titularidad privada empleadas en la prestación de servicios anteriormente considerados públicos y hoy calificados de interés general. Infraestructuras que, naturalmente, forman parte del elenco de dotaciones indispensables en la sociedad moderna. Como muestra, téngase en cuenta la noción de red pública de comunicación que ofrece el Anexo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que la presenta como «una red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público.

En este punto, no resulta excesivo incluir una advertencia que tiene que ver con la privatización que han experimentado diversas infraestructuras hasta hace poco integrables en la idea de dotación pública demanial. En efecto, la privatización de los sectores en los que se integran ha determinado que sea posible hablar de la titularidad o propiedad privada de dichas realidades. Nos encontramos inmersos en plena fase ejecutiva de un agudo proceso de liberalización de muy dispares sectores, así el de las telecomunicaciones, el del gas o el de la energía, que hasta fechas recientes estaban en manos del Estado bajo el ropaje del servicio público. La apertura a la competencia de los distintos mercados a que dan lugar los ámbitos afectados impone un cambio en el régimen normativo que incide tanto sobre las actividades desarrolladas en cada uno de ellos como sobre la configuración jurídica de otros elementos necesarios para la prestación de las actividades liberalizadas tales como las infraestructuras sobre las que las anteriores se prestan. A pesar de que en buena parte la liberalización se ha traducido en el reconocimiento de la titularidad privada sobre las mismas a favor de los operadores de los mercados citados, el tendido o construcción de las infraestructuras se somete a autorización administrativa y el titular de la misma no puede llevarla a cabo donde quiera, pues no se niega que las Administraciones hayan dejado de tener un papel determinante en su planificación. En todo caso, se rompe respecto de ellas su relación con el régimen demanial. Han pasado a ser en muchos casos infraestructuras de interés general de titularidad privada, ahora bien, con un destino muy concreto en el que subyace una afectación a la prestación del servicio de interés general del mercado correspondiente”.

¹⁰⁹⁷ De acuerdo a LÓPEZ RAMÓN en *Sistema jurídico de los bienes públicos*, op. cit., pág. 33, cabría recordar diversos fenómenos: “a) La formación de los patrimonios empresariales de las Administraciones públicas, destacadamente a partir de la creación del Instituto Nacional de Industria en 1941, que determinó un constante crecimiento de las empresas públicas; b) el amplio desarrollo de servicios públicos, como los sanitarios, para cuya prestación, conforme lo exigían el seguro obligatorio de enfermedad (1942) y después la Seguridad Social (1963), se construyeron hospitales, ambulatorios, residencias y otros bienes públicos; c) la ampliación de sectores demaniales tradicionales tratando de comprender toda la tipología del recurso natural implicado, como se advierte para los recursos geológicos en la Ley de Minas de 1973 y particularmente, tras la CE de 1978, para el demanio marítimo-terrestre, que es objeto de una enérgica defensa en el mismo texto constitucional (art. 132.2), luego completada con la LC de 1988, así como para el demanio hídrico con la inclusión de las aguas subterráneas (LA) y últimamente para el demanio forestal constituido con los montes catalogados en la

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

público se ha caracterizado por extender el régimen exorbitante del dominio a nuevas realidades que requieren de un título intenso de protección¹⁰⁹⁸, sobre todo, el dominio público artificial fue propagándose a todo lo que se relaciona con el servicio público y a las obras públicas, frente a lo cual se han ido sumando voces de acusación de “hipertrofia” desde la doctrina¹⁰⁹⁹.

La obra pública encierra una vertiente dinámica o de actividad y una estática o de resultado, ya que toda obra implica una actividad humana de transformación que conducirá a la obtención de un resultado físico concreto¹¹⁰⁰. Interesa destacar esta segunda óptica de las obras públicas como el resultado constructivo de operaciones de transformación física artificial por parte del hombre que recaen sobre bienes inmuebles y que están destinados al uso de la colectividad (como el transporte por carretera) o a la prestación de servicios a esa colectividad (como el servicio público de abastecimiento de agua a una población a través de las redes de suministro), pues en ella se produce el matrimonio perfecto entre las categorías de dominio público, servicio público y obras públicas. Las obras públicas creadas y que servían de soporte material o físico para el establecimiento y explotación del servicio público serían de titularidad pública y de dominio público artificial¹¹⁰¹. El servicio de transporte por ferrocarril era un claro

Ley de Montes de 2003; y d) la formación de nuevos sectores de bienes públicos dotados de una singular problemática, como el dominio público radioeléctrico establecido por la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 (actualmente la LGT de 2003) o los derechos de emisión de gases de efecto invernadero incluidos en el Patrimonio del Estado por la Ley 1/2005 (modificada por Ley 3/2010)”.

¹⁰⁹⁸ El FJ. 4 del STC 149/1991, de 4 de julio, se refiere a “*la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa*”.

¹⁰⁹⁹ En tal sentido, MARTÍN-RETORTILLO, S., *Instituciones de Derecho administrativo*, Aranzadi, Madrid, 2007, págs. 413-415, denunciaba el “*desbordante criterio expansivo del dominio público*”, especialmente como consecuencia de la amplitud del concepto de servicio público, que permite dar cobijo en la categoría demanial a todo bien público relacionado con cualquier actividad administrativa, aunque también debido a directas declaraciones legales (patrimonio de RTVE, ondas hertzianas, animales salvajes) que han determinado un “*notable -e impropcedente- incremento de los bienes que se consideran de dominio público*”.

¹¹⁰⁰ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., *Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006, pág. 89.

¹¹⁰¹ Según MESTRE DELGADO, J.F., *La extinción de la concesión de servicio público*, La Ley, Madrid, 1992, utilizando expresiones de ADOLFO POSADA y VILLAR PALASÍ, “*en definitiva, se ha podido afirmar que el servicio público es la obra pública en explotación*”. Por su parte, VILLAR EZCURRA, J.L, en *Servicio público y técnicas de conexión*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1980, pág. 54-56, entendía que cuando la obra material concluye, desaparece la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

exponente de esta ligazón entre los conceptos de dominio público, servicio público y obra pública¹¹⁰².

En los últimos años, el término de obra pública ha sido desbordado por el más amplio de infraestructuras, el cual resulta en principio más neutral, al poder utilizarse sin añadir la referencia a su carácter público o privado¹¹⁰³, lo cual parece conveniente puesto que este vínculo perfecto de dominio público, obra pública y servicio público no es tan consistente como parecía y se rompe definitivamente en el contexto de un “proceso jurídico despublificador”¹¹⁰⁴. Por una parte, como consecuencia de la crisis irreversible de la financiación pública de las infraestructuras, se considera a la ejecución y explotación de estas instalaciones como una actividad económica susceptible de ser realizada por la iniciativa privada por su carácter rentable. Por otra parte, con los procesos de liberalización de los servicios públicos de carácter económico, se ha ido separando la infraestructura de la explotación de la misma, facilitando su gestión y

obra pública para pasar a ser un bien demanial; en concreto, se convierte en la infraestructura del servicio público.

¹¹⁰² Así lo expone CANALS AMETLLER, D. en *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Cedecs Editorial SL, Barcelona, 2000, pág. 27: “Los ferrocarriles reciben desde el principio la categoría formal de obra pública e, incluso, en cuanto a la consiguiente explotación, la categoría de servicio general, término que, aun con sus difusos perfiles, proporcionará a la legislación posterior un punto de partida para el tratamiento jurídico de los servicios públicos”. Así es, a tenor del art. 7 de la Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, «todas las líneas de ferrocarriles destinadas al servicio general son de dominio público y serán consideradas como obras de utilidad pública que lleva consigo la expropiación forzosa».

¹¹⁰³ Ante el empleo creciente del término infraestructura, VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., en *Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, op. cit., págs. 120 y ss. descarta la absoluta equiparación entre las dos nociones, más bien las infraestructuras públicas serían una especie particular del género de las obras públicas, en concreto, cabría asimilarlas a las obras públicas artificiales (construcciones tangibles) con un alcance económico importante. En este sentido critica a VILLAR EZCURRA, J.L. («Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos», en *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Montecorvo, Madrid, 2001, págs. 82-85), quien señalaba que lo que diferencia el viejo concepto de obra pública del más moderno de infraestructura es la posibilidad de que se integren en la infraestructura elementos no tangibles o inmateriales en forma de servicios y donde se englobarían todos los elementos indispensables para que funcione una organización. Para este autor, las obras públicas no susceptibles de ser concebidas como redes o elementos de una red no debieran considerarse infraestructuras (los museos, hospitales, polideportivos), sino que serán equipamientos o dotaciones públicas. Considera inherente a la idea de infraestructura su disposición en forma de red.

¹¹⁰⁴ Explicado de manera brillante por MOREU CARBONELL, E. en «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público» en *RAP*, núm 161, mayo-agosto 2003, págs. 435-477.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

explotación por entidades privadas sin sujeción a los rigores del régimen tradicional de la titularidad pública¹¹⁰⁵.

Tradicionalmente las infraestructuras dotacionales se creaban para la prestación de servicios públicos monopolizados –mediante concesión administrativa- y su demanialidad derivaba de su afección al servicio público. Como consecuencia de los procesos de liberalización económica, poco a poco se abandona la calificación tradicional, formal, subjetiva y estricta del servicio público caracterizada por la reserva y la atribución de la titularidad pública de una actividad a la Administración por la nueva expresión de servicio de interés general¹¹⁰⁶. Se adopta el plano funcional del servicio público que equivale a la prestación con determinadas características - continuidad, regularidad, igualdad de acceso y trato, precio asequible, universalidad- requerida por el interés general con independencia del sujeto que la desarrolle, es decir, sin exigir una organización público-administrativa de la provisión de los bienes o el

¹¹⁰⁵ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., («Hacia un nuevo concepto de infraestructura público/obra pública desligado del dominio público y del servicio público» en *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Montecorvo, Madrid, 2001, y en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 3, 1999 (Ejemplar dedicado a: Privatización y liberalización de servicios), págs. 195-202) y RUIZ OJEDA (*Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos*, Marcial Pons, Madrid, 1999) defienden que el uso público o el aprovechamiento general consustanciales a las obras que se vienen declarando públicas no exigen necesariamente que sean de titularidad pública y menos aún su carácter demanial y por ello puede hablarse sin problemas de obras públicas de titularidad privada o infraestructuras privadas. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID en «Hacia un nuevo concepto de infraestructura público/obra pública desligado del dominio público y del servicio público» explica que “*el hecho de que la iniciativa empresarial privada pueda ejecutar y gestionar este tipo de obras no resta un ápice a su carácter público, pues pueden considerarse exactamente igual obras públicas por su destino a un uso público o a la satisfacción de una necesidad general (aprovechamiento general). No hay, pues, ningún problema jurídico en aceptar que una obra pública puede ser objeto de explotación retribuida y proporcionar una rentabilidad económica al empresario que la que construye y gestiona, y sin embargo, mantener su carácter de obra pública por ser de uso o aprovechamiento general. Por supuesto, además, se exigirá que tal infraestructura estuviera prevista en los instrumentos de planificación sectorial, que son el motor del desarrollo económico y social del país. (...) El uso público y el aprovechamiento general no exigen necesariamente la titularidad pública de las obras y menos aún su carácter como dominio público, con las consecuencias perturbadoras que ello produce en el tráfico jurídico y económico de unos bienes e instalaciones susceptibles de producir renta e inversiones. El dogma de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las obras públicas produce más disfunciones que beneficios en lo que se pretende proteger. Si se garantiza el uso general o se sigue conservando la obra que es de aprovechamiento para todos los ciudadanos, de quién sean éstas y su inclusión en el tráfico económico son cuestiones secundarias*”.

¹¹⁰⁶ La Comunicación de la Comisión *Los servicios de interés general en Europa*, de septiembre de 2000, ofrece una definición en su Anexo II al advertir que “*es el término utilizado en el artículo 86 del Tratado (de entonces, actualmente 106 TFUE) y se refiere a los servicios de mercado a los que los Estados miembros imponen determinadas obligaciones de servicio público en virtud de criterios de interés general*”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

suministro de los servicios correspondientes¹¹⁰⁷. El servicio público debe continuar llegando a sus destinatarios una vez levantada la *publicatio* de la actividad y privatizada la empresa gestora. Para ello, el Estado tiene que cumplir una función reguladora de los grandes servicios públicos o grandes infraestructuras de uso público que se privatizan. En palabras de VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, “*las obras sobre las que se prestan han pasado de calificarse como «públicas» a considerarse «obras de interés público»*”¹¹⁰⁸.

De todos modos, la liberalización de servicios no se ha resuelto de la misma forma en todos los sectores¹¹⁰⁹. En el caso de las infraestructuras en red (del gas, electricidad y las telecomunicaciones), hay un abandono de la titularidad pública cubierta porque las actividades se estiman de servicios esenciales o de interés general¹¹¹⁰, admitiendo la titularidad privada de las redes, pero con un régimen de actuación fuertemente condicionado y regulado, hasta el punto de afirmarse que la propiedad de los agentes privados es una “*propiedad vinculada*”¹¹¹¹.

A su vez, en otros sectores como el sector ferroviario o portuario, la apertura en el mercado de la prestación de servicios a distintos operadores no lleva aparejada la liberalización de las infraestructuras imprescindibles para su prestación que soportan las actividades, sino que se da lugar a la técnica de la separación de las infraestructuras fijas y la provisión del servicio, de forma que las redes de ferrocarril o la zona portuaria continúan gozando de la consideración de bienes demaniales. El Estado retiene la

¹¹⁰⁷ PAREJO ALFONSO, L., «Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 7-2ª semestre 2004, págs. 51-68, donde explica la noción de servicio público en cuanto a sus planos subjetivo-orgánico y funcional y su evolución.

¹¹⁰⁸ VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., en *Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, op. cit., pág. 144.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, págs. 142 y ss..

¹¹¹⁰ En el caso del sector eléctrico, la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, califica en su art. 2.2 a las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica como de “*servicio esencial*”; la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos en su art. 2.2 se refiere a las actividades del sector como “*actividades de interés económico general*”; y la Ley 12/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones califica en su art. 2 a las actividades de su ámbito de aplicación como “*servicios de interés general*”.

¹¹¹¹ DE LA CUETARA MARTÍNEZ, en el prólogo al libro de GONZALEZ SANFIEL, A.M., *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo, Madrid, 2000.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

responsabilidad en la construcción y en la puesta a disposición de la infraestructura fija necesaria, mientras que los operadores potenciales explotan la nueva categoría de servicio de interés general. Sin duda, el sector del ferrocarril constituye el mejor ejemplo de la liberalización introduciendo la concurrencia de operadores privados en régimen de competencia¹¹¹². En este contexto histórico de imparable proceso de liberalizaciones y privatizaciones de servicios públicos, habrá autores que defenderán que en contrapartida debía fortalecerse el valor del dominio público para disponer de un mayor control sobre las actividades de los operadores privados que se desarrollan sobre soportes demaniales¹¹¹³.

Además de la explotación privada de la infraestructura, también se dio entrada a la posibilidad de la ejecución de las infraestructuras a través de la constitución de entes instrumentales¹¹¹⁴ que se encargaban de su construcción vía concesión y después rentabilizan las infraestructuras, amortizando las obras realmente construidas mediante mecanismos de gestión empresarial, entre los que se encuentra como pieza elemental el canon de utilización a exigir por el uso de la infraestructura. De este modo, los costes de

¹¹¹² La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario llevó a cabo un nuevo marco legal de actuación, en el que se suprimió el monopolio existente a favor de RENFE, y se creaba un nuevo campo de actuación en el que puedan intervenir tanto los operadores públicos como los operadores privados, y a su vez, se establecen las facultades y potestades de la Administración para velar por el interés general. Tras la *despublicatio* del transporte ferroviario, la infraestructura ferroviaria demanial podrá ser utilizada por distintos transportistas. Las infraestructuras ferroviarias que el servicio de transporte ferroviario precisa tienen la consideración de obras públicas por ser de general uso y aprovechamiento y por estar destinadas al servicio ferroviario. Esta actividad que casi desde sus orígenes se calificó de servicio público, pasa a engrosar la categoría de servicio de interés general, prestado en régimen de libre competencia, quedando al propio tiempo separada de la construcción y ampliación de la infraestructura ferroviaria con la que hasta ahora formaba un conjunto indisoluble. La propia Ley señala como su fin la separación del «régimen jurídico aplicable a las infraestructuras ferroviarias del de los servicios que sobre ellas se prestan». En efecto, la regulación pivota sobre la separación de las actividades de construcción y administración de la infraestructura, por un lado, y de explotación de los servicios, por otro, y sobre la progresiva apertura de estos últimos a la competencia. Véase la obra colectiva MAGDALENA ANDA, J.A. (Coord), *La liberalización del ferrocarril en España. Una aproximación a la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario*, Escola Galega de Administración Pública/RGLJ/Díaz-Bastien&Truhán Abogados, Madrid, 2005.

¹¹¹³ A juicio de GONZALEZ SANFIEL (*Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, op. cit., págs. 333-335), la Administración al verse privada de las potestades inherentes al servicio público, se refugia en otros títulos jurídicos como el dominio público para no perder su influencia sobre las actividades liberalizadas, y pone como ejemplo la liberalización de los servicios portuarios y el mayor control de las correspondientes autorizaciones y concesiones demaniales por parte de las autoridades portuarias.

¹¹¹⁴ Bien con personalidad jurídico-pública (AENA, GIF, autoridades portuarias), o bien de naturaleza mercantil (Sociedades Estatales para la construcción y explotación de carreteras y obras hidráulicas, GISA, ARPEGIO, GICALSA, etc.).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

construcción y explotación de las nuevas obras públicas se trasladan a los usuarios, a través del cobro de las tarifas o peajes por el uso de la obra pública por parte del ente gestor de la infraestructura. Llegado un momento en que las Administraciones ya no tienen capacidad para financiar por sí solas las grandes infraestructuras públicas, a la par que la demanialidad en el ámbito de las obras públicas es un obstáculo para permitir operaciones de financiación privada de infraestructuras, surgen fórmulas novedosas para la ejecución de contratos de construcción de infraestructuras caracterizados por la colaboración público-privada y la externalización de la financiación en terceros para la obtención de bienes y servicios por parte de las Administraciones públicas como las concesiones de obras públicas¹¹¹⁵, el arrendamiento operativo¹¹¹⁶ o la figura excepcional del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado¹¹¹⁷.

Lo que ocurre es que si se quiere que la iniciativa privada colabore en la financiación de estas infraestructuras hay que garantizarle la amortización y rentabilidad de sus inversiones, por lo que no queda otro remedio que ampliar los plazos de reversión de las obras a favor de la Administración. *“Pues bien, si los plazos pueden ampliarse a fin de hacerla más atractiva a la inversión privada, ¿por qué no llevar hasta sus últimas consecuencias esta idea y permitir la titularidad privada de las obras e infraestructuras?”*¹¹¹⁸. Es decir, la apertura al mercado o liberalización de los

¹¹¹⁵ Regulado en el art. 7 del TRLCSP y en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora de la concesión de obra pública.

¹¹¹⁶ El arrendamiento operativo consiste en que la Administración Pública encomienda a un tercero la construcción de una infraestructura vinculada a un servicio público o administrativo y dicho operador privado arrienda el inmueble a la Administración Pública encomendante en perfectas condiciones para su utilización a cambio de pagos periódicos (Vid. GONZALEZ GARCÍA, J.V., *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 170 y ss.). Para VALENCIA MARTÍN, G. («Arrendamientos de inmuebles» en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004), el contrato de arrendamiento operativo puede estar vinculado al otorgamiento de un derecho de superficie *“en virtud del cual el contratista, previa constitución a su favor de un derecho real de superficie sobre terrenos de propiedad pública, asume la obligación de construir, financiar y mantener la obra o equipamiento que servirá de soporte a la prestación del servicio público principal, así como, en su caso, la de facilitar otra serie de servicios accesorios, a cambio del derecho a percibir de manos de la Administración contratante y durante toda la vigencia del contrato (calculada de forma que permita amortizar la inversión) un precio en concepto de arrendamiento o alquiler del inmueble y, retribución, en su caso, por los demás servicios auxiliares brindados”*.

¹¹¹⁷ Regulado en el art. 11 del TRLCSP.

¹¹¹⁸ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J.: «Hacia un nuevo concepto de infraestructura público/obra pública desligado del dominio público y del servicio público», op. cit..

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

servicios de interés general de carácter económico puede extenderse a la desafectación y traspaso de las propias infraestructuras, enajenando así los activos, obras e instalaciones ya construidas a entes privados.

Así pues, como manifestación de los fenómenos destacados por la doctrina de “*banalización del Derecho Administrativo*” y “*huida al Derecho privado*”¹¹¹⁹, en primer lugar, se ha abierto la puerta a la financiación privada de las infraestructuras a través de nuevas fórmulas; y en segundo lugar, ha surgido un nuevo concepto amplio de infraestructura que admite la posibilidad de su titularidad privada, y completamente liberada de la concepción clásica que con base en el art. 339 del Código Civil define las obras públicas como bienes de dominio público. Por tanto, el principio de libre competencia ha proscrito la técnica tradicional del servicio público, obligando a liberalizar servicios públicos e incluso privatizar las infraestructuras de uso público, como la red eléctrica o las de telecomunicaciones que pasan a ser de titularidad privada. Ello ha comportado que tales actividades hayan dejado de ser servicio público de titularidad del Estado, prestados mediante concesión administrativa, para pasar a ser actividades económicas prestadas en régimen de libre competencia por empresas privadas, lo que obliga a replantear una nueva regulación, distinta del dominio público, pero igual en resultado, en atención al carácter esencial que tales actividades tienen para la comunidad¹¹²⁰.

Todo este proceso de privatización se explica perfectamente por GONZALEZ SANFIEL¹¹²¹: “*Hasta el presente había una ecuación simple que funcionaba razonablemente bien: las infraestructuras públicas son, lógicamente, de titularidad pública y dominio público. Las carreteras, las calles y las plazas; los puertos y los aeropuertos; las presas y acueductos; y los vertederos de basuras, son todos ellos infraestructuras calificadas como dominio público. Pero este panorama cambió hace*

¹¹¹⁹ MOREU CARBONELL, E., «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público», op. cit..

¹¹²⁰ TUTUSAUS TORRENTS, J., «Las transformaciones actuales del dominio público y la admisión de derechos reales sobre el mismo», en *El Consultor de los Ayuntamientos* rev. 18/2014.

¹¹²¹ GONZALEZ SANFIEL, *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, op. cit., págs. 327-328.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

unos años. De una parte, la sociedad necesita cada vez más infraestructuras de distintos tipos (oleoductos, gasoductos, redes eléctricas, de telecomunicaciones, etc); de otra parte, ya no es tan evidente que todas ellas hayan de ser de titularidad pública. Es más, dada la complejidad técnica de su manejo, su gestión con mentalidad burocrática se estima inadecuada; y de otra parte, finalmente, hemos empezado a pensar que algunas infraestructuras pueden y deben competir entre sí o, al menos, deben competir los servicios que sobre ellas se realizan (piénsese en puertos y aeropuertos, o en el transporte ferroviario). Este nuevo planteamiento inmediatamente fue acompañado por otro: es necesario que, de algún modo, se pueda comerciar con las infraestructuras, que puedan hipotecarse, transferirse (conservando su afectación, pero aprovechando otro sus rendimientos) o gravarse de distintas maneras. Y ello es incompatible con el régimen demanial que, como sabemos, hace a los bienes intransferibles (inalienables, intransferibles, inembargables). Debe buscarse otra solución”.

Y partiendo de las anteriores premisas, la solución consiste en consagrar las denominadas «infraestructuras de interés general». Se trata de instalaciones que están vinculadas a la prestación y suministro de determinados servicios que se consideran esenciales para la vida comunitaria –sobre todo en los sectores en red¹¹²²-, pero a pesar de la afectación permanente de las infraestructuras al fin para el que han sido concebidas, no son de titularidad pública ni tienen naturaleza de dominio público.

De este modo, la prestación de servicios de interés general se canaliza bien a través de infraestructuras públicas pero con gestores privados bien a través de infraestructuras privadas. Ello no obstante, los fenómenos de privatización de bienes públicos, bajo cualquier modalidad de privatización de titularidad, uso o gestión, no debe conducir a un desapoderamiento de las Administraciones públicas. Al contrario, la Administración Pública debe retener sustantivas posiciones de control de las actividades encomendadas al régimen de mercado de sociedades privadas y de las infraestructuras privadas que les sirve de soporte: facultades de regulación, de inspección, de aprobación o ratificación de tarifas a percibir por los empresarios privados, sancionadores, etc...

¹¹²² Especialmente en el campo de la energía y de las telecomunicaciones, la construcción de gaseoductos para conducir el gas natural, y la instalación de redes de fibra óptica o de antenas para la transmisión de señales de telefonía móvil.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

para garantizar el derecho de uso de todos los ciudadanos a los bienes o recursos afectados¹¹²³.

La menor propiedad en mano pública se debe compensar con un mayor control sobre la conservación y fomento del fin público. Ahora ya la facultad de dominio no es tan importante como el de la preservación del fin general al que sirve; prima la privatización funcional sometida a una obligación de dominio público. MOREU CARBONELL señala que se produce una suerte de “*publificación alternativa*” del Derecho Administrativo con el reforzamiento del fin público o de interés general asignado originalmente por la ley a esos servicios y bienes, y al incremento de los controles y garantías por parte de la Administración Pública para que el servicio se mantenga a lo largo de su plazo de vida útil. La legislación debe centrarse en el desarrollo de unas «obligaciones de dominio público» para los bienes que realizan funciones públicas, cualquiera que sea su naturaleza pública o privada, orientadas a garantizar su integridad física y su afectación al fin público de que se trate. En este sentido, esta autora propugna alumbrar un nuevo concepto de cosa pública desligada del dato definitorio de la titularidad pública y vinculada a la afectación de ciertos bienes y recursos a las finalidades públicas¹¹²⁴.

Desde el punto de vista doctrinal, se afirma que estamos presenciando la evolución del “*garantismo estatal*”, es decir, la conversión del “*Estado prestacional*” al “*Estado garante*”. Con la locución “*Administración garante*” se viene a designar aquel nuevo redimensionamiento del sector público por el cual este ya no trata de dispensar directamente todas las prestaciones que de él se esperan, sino que se limita a garantizar de manera efectiva que esos servicios sean satisfechos por el sector privado y no directamente por el aparato público. Se trata de un movimiento estratégico en el que la Administración prestacional se repliega a una posición en la que se concentra en los

¹¹²³ MOREU CARBONELL, E., «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público», op. cit..

¹¹²⁴ La regulación de “*un nuevo concepto de cosa pública que pivote exclusivamente en torno a la afectación para englobar a todos aquellos bienes que, con independencia de su titularidad en manos pública o privadas, se encuentren afectados a un servicio de interés general o a una finalidad pública. Porque es, precisamente, la afectación lo que reviste a dichos bienes, en tanto que soporte material para un destino público, de un régimen exorbitante pero condicionado en todo momento a dicha afectación, es decir, no absoluto ni inmanente al bien*” (Ibid.).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

finés, dada la imposibilidad material, financiera y tecnológica de realizar toda la actividad prestacional¹¹²⁵.

En virtud de todo lo expuesto, atendiendo a las distintas posibilidades de liberalización de la gestión y de despublificación de las infraestructuras, cabe distinguir las siguientes categorías de infraestructuras:

-Infraestructuras públicas, promovidas y sostenidas por una Administración pública para la atención de algún fin de utilidad pública o interés social, que se corresponde con la noción tradicional de obras públicas. La construcción y/o explotación de estas infraestructuras públicas puede ser encomendada a una sociedad mercantil con capital público o acudir al capital privado mediante las concesiones de obra pública. Además, pueden ser obras públicas sobre las que se prestan servicios públicos u obras públicas que sirven de soporte a la dación al mercado de actividades liberalizadas. En el primer caso, la ligazón entre la obra pública y la actividad de servicio público es plena y se materializa en que los bienes afectos a su prestación se declaran demaniales. En el segundo caso en el que se “despublifica” una actividad, no opera automáticamente un “efecto dominó” en el sentido de que sobre los bienes anteriormente afectados al servicio deje de imperar el régimen demanial y se produzca el reconocimiento a favor de particulares del derecho de propiedad privada sobre ellos, sino que las obras que sirven de base física pueden mantener el calificativo de públicas. En el último extremo en que se entienda que la privatización de servicios deba ir acompañada de una paralela privatización de las obras que sirven de base física necesaria para su prestación, el derecho dominical privado, si factible, queda fuertemente intervenido (es el caso de los sectores liberalizados de redes de telefonía y suministro)¹¹²⁶.

-Infraestructuras privadas, construidas por la iniciativa privada de titularidad privada para dar servicio a un sujeto privado.

¹¹²⁵ “El Estado garante tiene, pues, ante sí el reto de mantener los fines sin disponer de los medios” considera ESTEVE PARDO, J., «La Administración garante. Una aproximación», en RAP, núm. 197, mayo-agosto 2015, págs. 11-39.

¹¹²⁶ VALCARCEL FERNÁNDEZ, P., *Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, op. cit., págs. 149-150.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

-Infraestructuras de interés general u obras de interés público, que son aquellas obras de titularidad privada con idéntico fines a las obras públicas, cuya existencia contribuye a saciar intereses generales reportando, por consiguiente, un beneficio o utilidad con trascendencia pública (plantas de tratamiento de residuos, abastecimiento de aguas y depuradoras, desaladoras, escuelas, guarderías, instalaciones deportivas, hospitales, centros sanitarios, etc.)¹¹²⁷.

Las infraestructuras de interés general tienen su correspondiente reflejo en la normativa urbanística en los equipamientos y dotaciones urbanísticas de carácter privado aunque abiertas al uso público –habitualmente previo abono de las cantidades fijadas por su uso-. Por tanto, junto a ejemplos de dotaciones urbanísticas públicas de gestión privada, se suceden en los últimos años dotaciones urbanísticas de propiedad privada afectos a servicios de interés general, en los cuales la Administración Pública, en lugar de por su propiedad pública y su calificación demanial, asegura la funcionalidad pública por otras vías, sobre todo a través de la actividad de regulación. Los Planes Generales de Ordenación Urbana reflejarán el uso dotacional privado de estos elementos de interés público, los cuales se conciben también como dotaciones urbanísticas puesto que dotan a la población de unos estándares de calidad de vida acordes a sus necesidades.

4.3. La preferencia por la titularidad pública de la parcela dotacional

La cuestión de la titularidad pública o privada de la parcela de soporte dotacional no es baladí si se pasa a la gestión urbanística ya que tendrán un régimen jurídico de adquisición diferente. Por una parte, en relación a los gastos relativos a la obtención de los terrenos o al pago del costo de la urbanización, la calificación de dotación pública supone que la obtención de la parcela y, en su caso, su urbanización, corre a cargo de los propietarios del ámbito o unidad correspondiente, y sea de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración; y esto no sucede si se trata de una dotación privada¹¹²⁸. Las parcelas dotacionales privadas no pueden obtenerse mediante la

¹¹²⁷ Ibid., pág. 150.

¹¹²⁸ LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico», op. cit, págs. 44 y 45, distingue dos esferas: el planeamiento

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

utilización de los instrumentos urbanísticos típicos de obtención gratuita de dotaciones que quedarían acotados en exclusiva para las de titularidad pública. En efecto, no cabe que las dotaciones de titularidad privada puedan ser obtenidas por cesión gratuita derivada de su inclusión o adscripción a una unidad de actuación urbanística, ni por ocupación directa, permuta forzosa o por transferencias de aprovechamiento¹¹²⁹, sino que deberá realizarse mediante los procedimientos ordinarios de adjudicación de parcelas privativas; usualmente, mediante la aprobación del procedimiento de equidistribución que adjudique al propietario interesado la parcela destinada a tal fin¹¹³⁰. Las parcelas destinadas a dotaciones privadas consumen aprovechamiento general atribuido por el Plan a un ámbito concreto, y el que lo reciba habrá aportado previamente parcelas al ámbito de equidistribución¹¹³¹.

Por otro lado, el carácter público o privado también afectará a la gestión urbanística futura, ya que las parcelas públicas obtenidas por cesión gratuita carecen de

urbanístico en el que se admiten las dotaciones privadas y la gestión urbanística, ámbito éste que sólo atiende a las de titularidad pública. Indica que *“en la gestión no se puede igualar la condición de dotación de sistema general público y dotación privada. Ambas tienen un régimen jurídico muy diferente (...) “desde la perspectiva de la gestión urbanística las dotaciones solamente pueden ser públicas, en ningún caso privadas”*. Critica la perversión en la utilización de la calificación de dotaciones públicas para la construcción de instalaciones privadas como campos de golf. La operación consiste en incluir en un sector determinado un campo de golf como dotación pública, y en los gastos de urbanización del sector, que constituye también una unidad de ejecución, se imputan como cargas el costo de la construcción del campo de golf. Dicha instalación privada no termina de cederse, e incluso si fuese a ser de titularidad municipal a través del urbanismo no se podría financiar su construcción y urbanización, al ser una infraestructura supramunicipal cuyos terrenos debieran obtenerse mediante procedimientos expropiatorios. En este sentido, ni siquiera deberían responder a la definición de dotación, porque es un contrasentido cuando su titularidad privada se mueve por parámetros distintos al del interés público.

¹¹²⁹ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit. pág. 67 y ss., opina que ello sería contrario al principio de recuperación de las plusvalías por la comunidad, ya que las dotaciones privadas ya cuentan con aprovechamiento lucrativo mientras que en las dotaciones públicas se compensa al propietario afectado por la calificación de su terreno como dotación pública, con aprovechamientos excedentarios obtenidos por la Administración. Las parcelas destinadas a dotación privada, al consumir aprovechamiento, no son cedidas gratuitamente, y la forma típica de su adquisición será a través de su asignación a los propietarios mediante la adjudicación operada con la aprobación de un proyecto equidistributivo.

¹¹³⁰ En la mayor parte de las ocasiones las entidades privadas interesadas -piénsese en la obtención de suelos para la construcción de un colegio privado-, deberán instar la vía paccionada – convenio urbanístico de planeamiento y/o gestión- con el fin de que el plan dibuje dichas dotaciones y obtener los suelos con la calificación urbanística adecuada para la implantación de sus actividades.

¹¹³¹ Así el art. 147.1 e) de la Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja indica que «e) Toda la superficie susceptible de aprovechamiento privado de la unidad de ejecución que no afecte a uso dotacional público deberá ser objeto de adjudicación entre los propietarios afectados, en proporción a sus respectivos derechos en la reparcelación».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

aprovechamiento, mientras los suelos dotacionales privados –además de los dotacionales públicos obtenidos onerosamente- tienen asignado aprovechamiento urbanístico lucrativo y computan a efectos del cálculo del aprovechamiento tipo del área de reparto correspondiente de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado¹¹³².

Y sin embargo, de lo expuesto hasta ahora, cabría concluirse que hoy día, *a priori*, la titularidad pública o privada de un equipamiento o infraestructura es más indistinta que nunca si se observa su uso real y explotación pública o privada posterior. Tómese los espacios y edificios públicos en los que se otorgan concesiones demaniales de uso privativo (terrazas, tiendas, aparcamientos...), en contraposición con los grandes centros comerciales privados pero con zonas de ocio de uso público. O bien, tómese cualquier centro de educación, de atención a la tercera edad o de carácter sanitario: la Administración competente puede decidir encarar la prestación de estos servicios mediante la realización de las obras públicas para contar con la base física donde prestarlos, o, por el contrario, la realización de ese tipo de actividades de claro interés público se promueven por la iniciativa privada de forma que los centros que las acojan son obras privadas, aun cuando se traten de centros concertados que se beneficien de la recepción de ayudas públicas¹¹³³. Incluso hay argumentos de peso a favor de plantearse una ciudad donde gran parte de los espacios libres y equipamientos deban ser de dominio privado sujetos a un uso público: el régimen jurídico patrimonial de los bienes privados es más flexible permitiendo múltiples posibilidades de disposición; si las

¹¹³² Por ejemplo, el artículo 124, letra g), de la Ley 13/2015 de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia señala con claridad que la edificabilidad destinada a equipamientos públicos no computará en el aprovechamiento del sector, al contrario de lo que sucede con los de titularidad privada, que sí deberán computar su edificabilidad en el aprovechamiento del sector, como un uso lucrativo más.

MENENDEZ REXACH, A., «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)», op. cit., expresa que “*los terrenos destinados a dotaciones “privadas” (centros docentes, sanitarios, etc. De titularidad privada) tienen aprovechamiento lucrativo, y por ello, entran en el reparto de cargas y beneficios, mientras que los destinados a dotaciones públicas no lo tienen (aunque sean edificables) y, por ello, se obtienen, en principio, en virtud de los deberes de cesión impuestos legalmente a los propietarios*”.

¹¹³³ La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad en los arts. 90 al 94 alude expresamente a la existencia de centros o establecimientos sanitarios de titularidad privada que convivirán con los centros públicos.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

cesiones dotacionales se producen en gran número y proporción, su mantenimiento puede llegar a ser económicamente insostenible e inasumible para el Ayuntamiento...

En contraposición, son muchos los argumentos a favor de la titularidad pública de las dotaciones urbanísticas, contando con su natural finalidad pública. Lo público siempre es una garantía de permanencia y de que bajo la titularidad de la Administración Pública, los bienes deben satisfacer intereses públicos –aunque ello no suponga que los vaya a disfrutar todo el mundo por igual-, cosa que no ocurre con lo privado, resultando habitual que esté destinado a grupos concretos. Una privatización excesiva de las dotaciones fomentaría una ciudad de guetos y desigualdades, aunque una postura absolutamente limitadora de las mismas podría vulnerar derechos constitucionales como la libertad de empresa, la libertad de educación o la libertad religiosa¹¹³⁴. Asimismo, la ventaja de la titularidad pública es que los ciudadanos tienen una posición más reforzada para exigir a la Administración el uso de sus potestades que cuando se trata de ejercitarlas frente a una titularidad privada desacorde con dicho ejercicio.

La normativa urbanística obliga al planeamiento a señalar el carácter público o privado de las dotaciones, y se entiende que con ello se refiere al espacio reservado a la dotación, lo que condiciona el régimen de obtención de la parcela dotacional por su titular. Sin lugar a dudas, es fundamental que el Plan predetermine el destino público o privado de la finca, ya que la indeterminación de la vocación pública o privada de los terrenos genera una gran inseguridad a los propietarios iniciales. Ahora bien, clasificado un suelo bajo la categoría de equipamiento comunitario de titularidad pública, y obtenido el suelo por cesión obligatoria, el devenir siguiente puede consistir en que la Administración otorgue una concesión sobre el suelo para que se construya en él un centro privado, o bien en que sea la propia Administración la que construya el centro para luego adjudicarla a entidades privadas en su condición patrimonial. En uno u otro caso, la dotación final termina siendo privada, y se ha desnaturalizado, incluso defraudado, el sistema urbanístico, el cual, en realidad, plantea la necesidad de que los operadores privados deban adquirir onerosamente en el mercado el suelo dotacional

¹¹³⁴ LÓPEZ PÉREZ, F., *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit. pág. 63.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

privado destinado a la dotación y participen en la equidistribución, y no de que se aprovechen de suelos públicos cedidos en el proceso de equidistribución.

Para poner un ejemplo de esta situación, se trae a colación lo que ocurre actualmente en el ámbito educativo con los nuevos colegios y escuelas. La redacción original del artículo 25.2.n) LBRL establecía como competencia local «cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos». Tras la LRSAL, la redacción actual es diferente: «cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes». Es decir, la cooperación de los Ayuntamientos en esta materia se reconduce a la obtención de solares para nuevos centros docentes sin especificar que éstos deban ser necesariamente de titularidad pública, y posteriormente la Administración educativa podrá construir un centro docente o subcederlo a instituciones educativas privadas¹¹³⁵.

En la misma línea se ha creado el artículo 116.8 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), por el artículo 70 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Su tenor literal es el siguiente: «Las administraciones educativas podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de centros concertados sobre suelo público dotacional». El precedente legal del citado artículo 116.8 LOE es la regulación valenciana, en concreto, el artículo 116 de la Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, que habilita al ejecutivo valenciano para «otorgar concesiones sobre bienes demaniales de su titularidad, así como los que le hayan sido transmitidos por otras administraciones, para la construcción de centros educativos de titularidad privada que reúnan los requisitos para ser sostenidos con fondos públicos»¹¹³⁶.

¹¹³⁵ La última de las leyes municipales aprobadas tras la reforma local, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, en su artículo 17 en cambio, recoge entre las competencias propias de los municipios la 23) «cooperación de la Administración educativa en la obtención de solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos», es decir, se ciñe a los centros docentes de titularidad pública.

¹¹³⁶ Vid. GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J., «Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente concertado en la Comunidad Valenciana», en *Práctica urbanística*, nº 116, 2012, págs. 12-29.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Lo cierto es que la concesión administrativa sobre suelos de titularidad pública con concurso público a favor de entidades sociales para la construcción de colegios concertados ha sido práctica habitual en algunas Comunidades Autónomas. A pesar de que no existía el respaldo de la LOE, la concesión sobre dominio público para equipamientos docentes concertados tiene amparo en la legislación patrimonial y el aprovechamiento exclusivo por los particulares con fines educativos es compatible con la afección de un bien a un uso general¹¹³⁷.

La vía normal es que los entes locales cedan suelo dotacional público para equipamientos a la Administración autonómica y ésta después otorgue concesiones administrativas mediante concursos públicos sobre suelo de titularidad pública a favor de entidades sociales para la construcción de colegios concertados de titularidad privada. Otras veces son los propios ayuntamientos los que otorgan las concesiones administrativas sobre parcelas municipales y la intermediación de la Comunidad Autónoma se produce a posteriori para otorgar el concierto educativo a la entidad promotora del centro escolar¹¹³⁸.

De esta forma, terrenos obtenidos por la Administración local a través del mecanismo de la cesión de dotaciones públicas destinada a uso o servicio público terminan dedicados a usos privativos a través de concesiones administrativas, y gestionados por empresas privadas. Es decir, sobre las parcelas dotacionales fruto de las cesiones obligatorias acaban construyéndose equipamientos de titularidad privada¹¹³⁹.

¹¹³⁷ GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. y MANENT ALONSO, L., «La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva manifestación del estado garante» en *Revista Catalana de dret públic*, núm. 51, diciembre 2015, págs. 174-190, declaran que «*la puesta a disposición de terrenos de dominio público a favor de empresarios privados o entidades sin ánimo de lucro, para que estos contribuyan a crear la red de centros privados llamada a ofertar la educación obligatoria gratuita complementaria a la pública, tiene un respaldo constitucional*».

¹¹³⁸ Curiosamente el nuevo artículo de la LOE, en coherencia con las competencias municipales en educación tras la LRSAL, no contempla la posibilidad que las corporaciones locales puedan convocar concursos públicos para la construcción de centros concertados en suelo público de su titularidad, limitando tal posibilidad a las «administraciones educativas».

¹¹³⁹ Es posible encontrar en la doctrina algunas críticas a esta técnica: cfr. IGLESIAS GONZÁLEZ, J. F., «Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo», en *RDUMA*, núm. 237, 2007, págs. 83-118.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El ámbito objetivo de los concursos públicos se restringe a las propiedades públicas que hayan sido calificadas urbanísticamente como suelo dotacional público, lo cual parece implicar que serán de dominio público¹¹⁴⁰, y no se alude a otro tipo de suelo público, como los bienes patrimoniales, o el suelo dotacional privado, cuando la Administración urbanística puede ser titular de solares calificados como suelo patrimonial antes de una reparcelación o incorporados al patrimonio municipal del suelo afectos a otros usos sociales, entre los cuales cabe el uso docente público o privado¹¹⁴¹. Por esta razón, la reforma legal es mejorable, ya que debiera citarse mejor “el suelo de titularidad pública” para englobar todas las tipologías de titularidad de la Administración, y permitir así otros títulos administrativos de ocupación como el derecho de superficie sobre suelo patrimonial –en concreto, sobre suelo perteneciente al PMS-.

De este modo de proceder cabe extraer la posible existencia de discordancias entre la gestión urbanística y la gestión patrimonial de las dotaciones, ya que el planeamiento califica una parcela de dotacional pública y así se ejecuta, mientras que la normativa patrimonial y local facilita su privatización funcional. A continuación, el Plan de ordenación urbana deberá resolver esta falta de comunión y recoger el cambio operado en la titularidad de la dotación, y al mantenerse el uso dotacional, no parecen exigibles mayores compensaciones dotacionales.

Sin embargo, desde la visión de la ciudad compacta, se considera que la calidad de vida ofrecida por las dotaciones urbanísticas se garantiza mejor dando prevalencia a

¹¹⁴⁰ En el caso de la normativa valenciana, expresamente se habla de concesiones sobre bienes demaniales.

¹¹⁴¹ GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «Urbanismo y libertad de enseñanza en la LOMCE: a propósito de la concesión de suelo dotacional público para la construcción de un centro docente concertado», *RDUMA*, núm. 297, 2015, págs. 17-54, se pregunta por qué la LOMCE se circunscribe al suelo dotacional público y la posibilidad de otorgar una concesión de uso privativo del dominio público, y no se tratan otros tipos de suelo de titularidad de la Administración, como los bienes patrimoniales o los bienes incorporados al patrimonio público del suelo. “Además, en la práctica nada impide que una Administración sea titular de solares calificados para uso lucrativo o-incluso- para dotacional privado, en el caso que fuera titular de suelo patrimonial antes de una reparcelación o en el caso que haya procedido a una gran reserva de suelo en la que a través de la expropiación haya quedado como propietario único”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

la existencia de suficientes parcelas dotacionales de carácter público. Las dotaciones urbanísticas constituyen un recurso de ordenación fundamental para intervenir en la ciudad y en manos públicas se garantiza mejor su utilización racional para garantizar el interés público de conservar o mejorar la calidad de vida de la población. Por añadidura, los espacios públicos son los que configuran la imagen urbana, constituidos por las avenidas, calles, plazas, espacios peatonales y zonas verdes de cualquier nivel, por encima de singulares equipamientos privados.

A pesar de que el régimen jurídico privado o público del equipamiento finalmente implantado pueda resultar indiferente en lo que se refiere al cumplimiento de obligaciones de servicio público o de actividades de interés general, el planificador municipal tiene que priorizar la adquisición de parcelas dotacionales de titularidad pública. La propiedad pública del suelo ofrece la disponibilidad de contener un equipamiento de forma estable, sin cerrar el abanico de posibilidades de su gestión posterior, incluso optando por su patrimonialidad. Partiendo de la titularidad propia de la parcela, la Administración Pública podrá manejar las diversas y variadas herramientas jurídicas de ordenación y gestión urbanística y patrimoniales disponibles que hacen posible o mejoran la configuración de una ciudad compacta, aunque teniendo en cuenta otros factores como la naturaleza demanial o patrimonial de la parcela en ese preciso momento y que condiciona la normativa patrimonial aplicable a los actos jurídicos de uso y disposición.

Precisamente, esto lleva a la siguiente incógnita planteada en el contexto de la ciudad compacta. Resuelto un primer debate a favor de la preferencia de la administración de las parcelas dotacionales en manos públicas como forma de garantizar su mejor servicio a los intereses generales, la siguiente cuestión obliga a analizar las implicaciones de la naturaleza demanial o patrimonial de las parcelas dotacionales públicas y cuál de los condiciones favorece mejor al desarrollo de una ordenación compacta de la ciudad. El carácter demanial o patrimonial de la parcela es fundamental, puesto que del mismo depende su régimen jurídico y las alternativas de aprovechamiento y disposición.

5. LA CONDICIÓN PATRIMONIAL DE LAS PARCELAS DOTACIONALES PÚBLICAS

5.1. La presunción de la naturaleza demanial de las parcelas dotacionales públicas

La normativa de suelo estatal exige que los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración especifiquen a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad su carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo (art. 27.5 TRLSR 2015). La consideración de una propiedad pública como patrimonial o demanial tiene repercusiones trascendentales, puesto que su régimen jurídico es diferente, en particular, las posibilidades de gestión y condicionamientos que surgen a los efectos de su uso y disposición divergen, con un régimen más laxo y *a priori* con un mayor abanico de posibilidades para su utilización por terceros privados en el caso de los bienes patrimoniales¹¹⁴².

A lo largo del trabajo, se ha insistido en que a la hora de asegurar la coherencia y la racionalidad en el desarrollo urbanístico, adquiere una importancia fundamental la determinación de las funciones y características de la red de dotaciones urbanísticas que garanticen la calidad de vida y la consecución de un medio ambiente urbano adecuado. Si bien en unas circunstancias el destino del bien que mejora la calidad de vida de la ciudad puede ser compatible con una titularidad privada, en la mayoría de los casos, dicho destino sólo puede garantizarse con la titularidad pública de los mismos, y en unos casos además necesariamente con su demanialidad. En condiciones normales, el suelo calificado por los instrumentos de planeamiento urbanístico para dotaciones públicas está llamado a adquirir la naturaleza demanial, una vez que las Administraciones públicas hayan asumido su titularidad, siendo las cesiones urbanísticas gratuitas y exigidas por ley el mecanismo más habitual de obtención del

¹¹⁴² En adelante de lo que se expondrá, en el caso del dominio público, su enajenación quedaría absolutamente prohibida y el modo común de explotarlo por un privado sería optando a una concesión conforme al art. 93.1 LPAP, y en principio, el otorgamiento de la concesión debe efectuarse en régimen de concurrencia, a salvo de que se trate de alguna de las entidades previstas en el art. 137.4 LPAP (entidad sin ánimo de lucro, declaradas de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida), en cuyo caso cabría su adjudicación directa. En el otro caso, la consideración de un equipamiento comunitario de titularidad pública como bien patrimonial abriría la puerta a que su enajenación o cesión fuera más flexible, en aplicación de las normativas de patrimonio de las entidades locales o, en su caso, de las normas urbanísticas referidas a los patrimonios públicos de suelo.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

suelo dotacional¹¹⁴³. La idea prevalente es que las parcelas dotacionales destinadas por el planeamiento a uso y servicio público por título de cesión libre y gratuita serán bienes de dominio público, en contraposición con el porcentaje de cesión de aprovechamiento en terrenos lucrativos que pasan a formar parte del PMS¹¹⁴⁴.

¹¹⁴³ Un sector importante de la doctrina defiende el carácter demanial de todos estos suelos. MENENDEZ REXACH, A, «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)», op. cit., se muestra tajante al respecto: “*las dotaciones públicas serán siempre de dominio público, por ser de uso o servicio público. De lo contrario, no tendrían ese carácter dotacional público*” y “*Una dotación pública es siempre de dominio público*”. Este artículo doctrinal examina la sentencia de la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid de 6 de octubre de 2004, referida a la cesión gratuita del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid a la Real Federación Española de Fútbol de unas parcelas destinadas por Plan a sistemas generales. El TSJ decidió la identificación de los sistemas generales como dominio público —esto es, que las parcelas cedidas, por su calificación urbanística como sistemas generales tienen la consideración de demaniales— y en consecuencia no susceptibles de cesión directa.

Por su parte, BERMEJO VERA, J., «La controvertida figura de los sistemas generales. De nuevo sobre la cuestionable equivalencia con los bienes de dominio público» en RVAP, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 565-598, a la par que critica esta sentencia, niega la equivalencia absoluta entre sistemas generales y dominio público, ya que puede haber sistemas generales de titularidad privada que cumplen perfectamente el destino intrínseco y previsto por el legislador del común beneficio público: “*De modo que, al igual que la calificación de los bienes como dominio público conecta con el objeto, bien o servicio o equipamiento de destino y no a la inversa, los sistemas generales no son per se y a se bienes de dominio público, o no tienen por qué serlo necesariamente, sino «unidades de destino» para los terrenos urbanos, urbanizables o no urbanizables, que exijan instalaciones para el común beneficio público. Obsérvese que el beneficio público común no puede equivaler al dominio público, institución que, como es perfectamente sabido, exige, además de la expresa declaración legal —publicatio—, el destino a usos o servicios públicos y la titularidad pública de los bienes. Por regla general, la mayor parte de los bienes integrantes del dominio público, estatal o autonómico, podrán adquirir la naturaleza urbanística de sistemas generales. Pero no sucede lo mismo en caso de analizar la presunta equiparación a la inversa, es decir, si los sistemas generales urbanísticos pueden catalogarse siempre y en todo caso como bienes de dominio público. Y, si se piensa en los abundantes supuestos de privatización o liberalización que han provocado, aparte otras consecuencias no analizables aquí, los sistemas generales, incluso de titularidad privada, producen el efecto de mantener el servicio real a las poblaciones y términos, de infraestructuras, equipamientos o espacios anteriormente de indudables condición y titularidad pública que han pasado a titularidades privadas sin merma alguna de su vinculación a la disponibilidad pública. Las tan injustamente controvertidas grandes superficies comerciales —y/o de ocio—, los extendidos parques temáticos, los multiplicados «campus» de las Universidades privadas, los grandes estadios deportivos o instalaciones polideportivas, los «palacios» congresuales, los hospitales privados, los centros educativos de propiedad privada, significan para determinadas urbes elementos básicos de su estructura urbanística, territorial y poblacional y contribuyen al desarrollo de la ciudad. No solamente para el presente, sino para la ordenación urbana futura. Y, sin duda, los sistemas generales de titularidad privada son también aptos para servir al conjunto de la población*”.

¹¹⁴⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, M.Mª, *El Régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2007, págs. 279 y 280: “*se tratará de dotaciones que se convierten en bienes de las Administraciones Públicas, bienes de dominio público afectas al uso público (es claro en el caso, de viales, espacios libres y zonas verdes) o al servicio público (es claro en los centros de Educación General Básica a que se refería el artículo 83 de la LS/76), no teniendo sentido las dotaciones para bienes patrimoniales. La afectación de estos bienes viene dada directamente por el plan e ingresarán directamente en el dominio público de la Administración que los reciba*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

No obstante, hoy por hoy, el TRLSR 2015 no define expresamente todas las dotaciones públicas como bienes de dominio público. El art. 18.1.a) que regula el deber de entrega del suelo no se decanta por la calificación jurídica de los suelos dotacionales públicos cedidos¹¹⁴⁵, aunque la letra d) sí establece la demanialidad de las dotaciones públicas cuando sean soporte inmueble de las instalaciones de redes de dotaciones y servicios, así como cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública, en clara referencia a las obras e infraestructuras públicas de urbanización y servicios (como el abastecimiento y suministro de agua potable, depuración y saneamiento, etc.)¹¹⁴⁶. En último término, la decisión corresponde a las leyes autonómicas, algunas de las cuales han aplicado categóricamente la condición demanial a todas las parcelas públicas dotacionales obtenidas por título de cesión¹¹⁴⁷. Mientras, diversas Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias, han integrado bienes dotacionales de titularidad pública en el listado de los bienes constitutivos del PMS considerando determinados terrenos dotacionales públicos

¹¹⁴⁵ A diferencia de lo que ocurre con los terrenos cedidos a la Administración para la localización del porcentaje de aprovechamiento lucrativo, los cuales se destinan expresamente al patrimonio municipal del suelo.

¹¹⁴⁶ Lo cual no está muy en armonía con los procesos de transformación de parcelas de servicios públicos económicos en servicios de interés general prestados bien en régimen de competencia bien a través de redes e infraestructuras de titularidad privada.

¹¹⁴⁷ Entre la normativa que asigna automáticamente el carácter demanial, la Ley 15/2001 de Ordenación del Territorio y del Suelo extremeña, en los puntos 12 y 13 de la Disposición preliminar que precede a su articulado dice que estos bienes «Tienen siempre la condición de bienes de dominio público» o el art. 53.3 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra que dicta: «El Plan General Municipal deberá definir la red de dotaciones públicas de cada municipio, conformada por parques, jardines, zonas verdes, zonas deportivas y de recreo y expansión pública, equipamientos y dotaciones comunitarias adecuadamente distribuidas en el conjunto de los sectores urbanos y urbanizables del municipio, de modo que se garantice el máximo equilibrio de servicio y de complementariedad. Los terrenos que integren esta red de dotaciones públicas deberán ser de dominio y uso públicos, sin perjuicio de las fórmulas concertadas que se fijen con los particulares para su mantenimiento y conservación».

En cambio, en otras Comunidades Autónomas parecen haber dulcificado sus posiciones absolutas. El Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, fue rectificado mediante el Decreto 45/2009, de 9 de julio, en relación a la naturaleza demanial de las vías públicas, espacios libres y equipamientos públicos, pasando a afirmarse simplemente su titularidad pública. Antes se decía «2. Los elementos de los sistemas locales de vías públicas y espacios libres públicos deben ser de uso y dominio público en todo caso» y ahora «2. Los elementos de los sistemas locales de vías públicas, espacios libres públicos y equipamientos públicos deben ser de titularidad y uso público en todo caso». En Galicia, el artículo 165.1 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, que bajo la rúbrica “definiciones” disponía que: «Se entiende por terrenos destinados a dotaciones públicas los del titularidad del municipio o, en su caso, de la Comunidad Autónoma que tienden a satisfacer necesidades colectivas e implantar usos o servicios públicos, teniendo el carácter de bienes de dominio público», pero en la nueva Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia desaparece la definición de dotaciones públicas y obvia cualquier mención a su naturaleza.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

provenientes de cesiones como bienes integrantes del patrimonio público del suelo¹¹⁴⁸, y en tal condición no serían demaniales -en consonancia con la mayor parte de la doctrina que define la naturaleza jurídica de los patrimonios públicos del suelo integrándolos entre los bienes patrimoniales¹¹⁴⁹- y son enajenables, embargables y prescriptibles en los términos señalados en la normativa de aplicación¹¹⁵⁰.

Lo cierto es que la naturaleza de determinados bienes públicos cedidos a la Administración y ejecutados a costa de los propietarios en ejecución del Plan, en concreto, los protegidos por un uso público –viales, espacios libres y zonas verdes, así como los destinados a infraestructuras de uso general y servicios públicos-, al menos desde la ejecución de las obras de urbanización, recomienda forzosamente su calificación demanial. Se trata de bienes que tienen una naturaleza *per se* de dominio público, latente porque, una vez urbanizadas y recepcionadas, tienen una utilización directa para un único destino, o al menos manifiestamente principal (así, en el caso del vial es el tráfico rodado y peatonal). Por el contrario, en el supuesto de parcelas

¹¹⁴⁸ El artículo 113.2.b) de la Ley de Suelo y Urbanismo vasca dicta: «Forman parte de los patrimonios municipales de suelo los siguientes bienes, bien sean de titularidad municipal directa o bien sean de titularidad de sociedades públicas municipales u organismos públicos locales: (...) b) Los terrenos y los derechos obtenidos en la ejecución del planeamiento urbanístico y en concepto de cesión gratuita de edificabilidad urbanística y para las dotaciones públicas...». El art. 216 del Texto Refundido de Asturias integra también en los patrimonios municipales de suelo los terrenos u otros bienes obtenidos por cesiones y expropiaciones urbanísticas. Y en el art. 230.b de la Ley 2/2001 cántabra integran los PMS los bienes de titularidad municipal obtenidos como consecuencia de cesiones.

¹¹⁴⁹ En torno a la naturaleza de los patrimonios públicos del suelo como bienes patrimoniales, cfr. QUINTANA LOPEZ, T y LOBATO GOMEZ J.M., *La constitución y gestión de los patrimonios Municipales del suelo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 36-38; QUINTANA LOPEZ, T., *Los patrimonios Municipales del Suelo*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 163 y ss; y BLANQUER, D., *Los patrimonios públicos del suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 93 y ss..

La Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid en su art. 173.2 señala expresamente que «a los efectos del régimen aplicable a los actos de disposición, los bienes integrantes del patrimonio público de suelo se considerarán como bienes patrimoniales».

¹¹⁵⁰ Sobre todo es el caso de las leyes autonómicas que han abierto la posibilidad de construir viviendas sometidas a algún régimen de protección pública sobre parcelas dotacionales públicas y creando un nuevo supuesto de obligación de cesión gratuita de terrenos a favor de la Administración en concepto de auténtica dotación pública. Al caracterizar la red de suelos dotacionales para vivienda de protección pública como dotación pública, no participan de la edificabilidad lucrativa ni tampoco computan para generar a su vez nuevas dotaciones públicas de acuerdo a los estándares mínimos. Además, son integrantes por norma del patrimonio público del suelo para así constituir derechos de superficies sobre los mismos. Todo ello erróneamente, tal y como se ha enjuiciado anteriormente, ya que no responden al uso de dotación urbanística en sentido estricto, sino a un uso residencial con aprovechamiento privativo.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

dotacionales que son soporte de futuros equipamientos que sirvan al servicio público, podrían tener la consideración tanto de bienes demaniales como patrimoniales¹¹⁵¹.

BREMOND TRIANA, a través de diversos artículos¹¹⁵², defiende que a tales parcelas destinadas precisamente a equipamiento para futuro servicio público, a diferencia de las cedidas para el uso público, les es aplicable el principio general de «residualidad» o subsidiariedad de la naturaleza patrimonial de todos aquellos bienes públicos que no hayan adquirido efectivamente la afectación demanial, por ser destinados o ser soporte de un servicio público determinado. *“No todos los terrenos dotacionales cedidos obligatoriamente dentro del sistema o red de equipamientos públicos son siempre bienes de dominio público”*¹¹⁵³. En estos casos, la afectación demanial real requiere un acto singular de afectación concreta de su destino, no sólo en términos de ordenación detallada¹¹⁵⁴, sino mediante el establecimiento efectivo del servicio público. Si el servicio público no se ha implantado, la dotación pública no

¹¹⁵¹ Como botón de muestra, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de Mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en su anexo final recoge la siguiente definición de equipamiento:

«2.5. Equipamiento.

Categoría comprensiva de los usos de índole colectiva o general, cuya implantación requiera construcciones, con sus correspondientes instalaciones, de uso abierto al público o de utilidad comunitaria o círculos indeterminados de personas. Puede ser tanto de iniciativa y titularidad públicas como privadas, con aprovechamiento lucrativo. Cuando la iniciativa y la titularidad sean públicas, el bien inmueble tiene la consideración de bien patrimonial. Tiene las variedades o especies que reglamentariamente se determinen. La explotación del equipamiento público puede tener lugar por cualquiera de las formas de gestión permitidas por la legislación reguladora de la Administración titular».

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1983 (RJ 1983\3506) declara: *“El Plan, al definir los tipos de equipamiento, determina afectación del uso del suelo, pero no el carácter de dominio público o no del mismo, que estará en función de la naturaleza del servicio”*.

¹¹⁵² «La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico», en *Práctica Urbanística*, nº 101, febrero 2011, y «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?» en *RDUMA*, núm. 264, marzo 2011, págs. 13-70.

¹¹⁵³ BREMOND TRIANA, L., «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?», op. cit..

¹¹⁵⁴ LLISSET BORRELL, F., *Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1990, pág. 261, sostiene que *“los bienes de afectación imprecisa al servicio público como son los calificados genéricamente como equipamientos, sin determinar, sin destino concreto, no pueden calificarse de dominio público mientras no se haya procedido a la concreción de dicho destino público a través del correspondiente instrumento de ordenación complementario (plan especial, etc.). Entretanto, por falta de afectación deberían considerarse integrados en el patrimonio municipal del suelo, tanto más cuanto que el art. 98,3 LRS admite que dichos bienes puedan estar afectos a usos de interés social”*.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

constituye un bien de dominio público, “*sino como mucho en potencia*”. Hasta tanto constituye un bien patrimonial afectado a un fin que necesariamente ha de cumplirse, y dicha distinción tiene consecuencias jurídicas en la práctica en cuando a la posible flexibilización de su régimen jurídico¹¹⁵⁵. LÓPEZ PÉREZ, por su parte, pone el foco de atención en el cumplimiento de los estándares mínimos legales. Para el cómputo de los estándares, sólo debe contabilizarse el equipamiento comunitario de titularidad pública destinado al uso o servicio público, y por ende demanial; mientras que los equipamientos comunitarios que siendo de titularidad pública son implantados en exceso superando los estándares tendrán la condición de bien patrimonial¹¹⁵⁶.

A mayor abundamiento, incluso a partir de que se implante efectivamente el servicio público y de que una ley las declare expresamente como bienes demaniales, puede ocurrir que sigan las dudas sobre la necesaria caracterización demanial de determinados equipamientos. Sobre todo, piénsese en los edificios administrativos sede de oficinas y dependencias administrativas. El art. 5.3 de LPAP incluye dentro de los bienes demaniales a «los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado», y las leyes autonómicas más recientes responden a dicho patrón declarando el carácter demanial de los edificios de los órganos y organismos públicos de su Comunidad Autónoma destinados a oficinas y servicios administrativos¹¹⁵⁷. Sin embargo, paradójicamente, la propia LPAP dispone para estos inmuebles públicos un régimen cuasi-patrimonial orientado a su optimización: permitiendo derechos de arrendamiento de naturaleza patrimonial, dando facilidades de uso y ocupación por terceros, o incluso en alguna CCAA recogiendo la innecesidad

¹¹⁵⁵ La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos a la Administración para dotaciones públicas en ejecución de un plan urbanístico es conforme a ley mientras tales inmuebles mantengan su condición original de bien patrimonial, más concretamente de bienes integrantes de un patrimonio público de suelo, y no se restringen al régimen propio de la concesión administrativa.

¹¹⁵⁶ *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., p. 64.

¹¹⁵⁷ Así, el art. 4) de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, el art. 4.2 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el art. 4.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias, el art. 5.2 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, o el art. 5.2 de la Ley 2/2008, de 16 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de previa declaración de desafección para su enajenación (bastando con la autorización de enajenación por parte del Consejo de Gobierno para atribuirles la condición de patrimoniales)¹¹⁵⁸. Puede afirmarse que el respeto de cumplimiento de fines públicos sería el mismo si se les confiere naturaleza patrimonial a estos edificios de titularidad administrativa, convirtiéndose específicamente en bienes patrimoniales materialmente afectados por su especial vinculación a un servicio público o a una función pública (categoría prevista en el art. 30.3 LPAP)¹¹⁵⁹.

En suma, a pesar de la previsión general de la inclusión en la red o sistemas de dotaciones públicas del plan de ordenación, no cabe admitir la asimilación completa entre parcela dotacional pública y bien demanial, cuando nada obsta a que los bienes categorizados como equipamiento comunitario sean considerados bienes patrimoniales¹¹⁶⁰.

En realidad, toda parcela dotacional sigue una serie de vicisitudes desde su vinculación al destino urbanístico por el planeamiento hasta la efectiva implantación de la dotación pública. De ahí que se pueda hablar de un progresivo proceso de adquisición de la condición demanial de la parcela en función del momento de la afectación real.

5.2. El proceso de conversión demanial de las parcelas dotacionales públicas

¹¹⁵⁸ P.e. el art. 5.2 de la Ley 2/2008, de 16 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹¹⁵⁹ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA., «Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de lease-back», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 38, Iustel, 2015.

¹¹⁶⁰ El propio MENÉNDEZ REXACH («El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público» en HORGUE BAENA, C., (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007) pide una revisión de las categorías tradicionales y plantea la conveniencia de acotar el concepto de dominio público a los bienes de uso público: *“Las calles, las playas, los caminos, el aire y el agua son de dominio público, porque son bienes colectivos. Los edificios públicos (y, en general, los bienes afectados al servicio público) son de dominio público, pero no deberían serlo, porque son propiedad de la entidad titular, que los utiliza para el cumplimiento de sus fines, es decir, lo mismo que hace con sus bienes patrimoniales, que están muy lejos de tener el significado residual que les atribuye el Derecho positivo. (...) los bienes de las entidades públicas deben ser, en general, patrimoniales, aunque estén destinados a fines públicos (...). El dominio público es otra cosa: los bienes colectivos destinados al uso y disfrute de la comunidad”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El planeamiento asigna una calificación urbanística y un uso determinado a los inmuebles y suelos existentes, y en muchos casos deberán ser objeto de transformación urbanística para alcanzar su destino final. Así es, con la aprobación de los planes de ordenación urbana, los bienes o terrenos privados que se determinen necesarios para un uso público o servicio público pasarán a constituirse en bienes de dominio público –afectación-; mientras que otros bienes de dominio público pueden quedar afectados a un uso o servicio público distinto al que tenían antes de su aprobación –mutación demanial- o incluso desvinculados del fin de uso general de servicio público al que estaban destinados -desafectación-.

La propiedad pública del bien de dominio público preexistente no asegura dicha afectación, sino que es el Plan el que asegura la afectación a un uso dotacional y el que decide la continuación de su condición demanial. Lo habitual será que los bienes de uso público local (viales, zonas verdes y espacios libres, obras públicas e infraestructuras de urbanización y servicios) y las parcelas dotacionales públicas afectas a un servicio público (equipamientos) ya existentes o implantados queden prefijados en el Plan con la condición de dominio público sin alterar su calificación jurídica. Asimismo, cuando se trata de bienes integrantes del demanio natural (costas, minas, aguas continentales, etc.) o cuando la condición demanial de los bienes se deriva del ejercicio de la competencia territorial o sectorial supramunicipal de otra Administración Pública (puertos, carreteras, ferrocarriles, hospitales comarcales, campus universitarios...), el instrumento de planeamiento no puede verificar declaración alguna sobre tales bienes, salvo las encaminadas meramente a reconocer su naturaleza y a respetar su régimen.

Al mismo tiempo, la aprobación del Plan conlleva una afectación implícita al dominio público de bienes de propiedad privada y bienes públicos que antes no eran demaniales al reservar su nuevo destino a un uso o servicio público (para sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, dotaciones locales, espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes, etc....). Tal y como disponen los arts. 81.2.a) de la LRBRL y 8.4.a) del RBEL, la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales se produce por la «aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios». Frente al procedimiento general de afectación expresa que requiere la aprobación del correspondiente acto

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

administrativo por el órgano competente en virtud de «expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad», éste es un ejemplo de la llamada afectación o desafectación tácita o implícita de los bienes de titularidad municipal, en la que un hecho o acto notorio y predeterminado por la norma sustituye la necesidad de tramitar aquel expediente administrativo específico de corte jurídico-patrimonial.

No obstante, la simple calificación otorgada por el Plan predeterminando su régimen de propiedad no modifica automáticamente la titularidad de los bienes ni atribuye automáticamente la condición demanial a los inmuebles afectados, sino que dicha condición se adquiere tras la ejecución urbanística una vez desarrolladas las operaciones oportunas de reparcelación y expropiación. Es decir, en ningún caso se entenderá producida la afectación demanial de los bienes dotacionales como consecuencia de la aprobación definitiva de los planes que califica urbanísticamente los usos de los mismos, sin que se hayan materializado los actos de ejecución del Plan, y, en su caso, los actos de establecimiento efectivo del uso o servicio público dotacional. Hay que distinguir la vinculación de destino en virtud del planeamiento y el momento de la afectación¹¹⁶¹. Por tanto, el primer requisito para que opere la afectación demanial de las dotaciones urbanísticas es la real y concreta ejecución de las determinaciones contenidas en el planeamiento mediante la aprobación del proyecto de equidistribución por el cual se produce la transmisión patrimonial efectiva de los suelos dotacionales¹¹⁶². En materia de urbanismo, existe una vinculación implícita a través del plan urbanístico a un fin de dominio público que condiciona el uso del suelo aun permaneciendo en manos privadas, pero la afectación al uso o al servicio público y la consiguiente incorporación al dominio público, requieren previamente de que el bien dotacional haya sido cedido

¹¹⁶¹ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Afectación, desafectación y mutaciones demaniales», en HORGUE BAENA, C. (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007, habla del necesario paso de la “afectación potencial” a la afectación real por la aprobación del pertinente proyecto o actuación.

¹¹⁶² El art. 3.2 RBEL establece que «sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación de los Planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso, en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística», y el art. 124.1 del Reglamento de Gestión Urbanística establece: «La firmeza en vía administrativa del acuerdo de reparcelación determinará la cesión de derecho al municipio en que se actúe, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el Plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en el mismo».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

efectivamente a la Administración por el instrumento equidistributivo o reparcelatorio¹¹⁶³. Las vías urbanas –con su pavimentación de calzadas y aceras–, y las infraestructuras y obras de urbanización se ponen en posesión de la Administración con el acto procedimental de la recepción de la urbanización, una vez que las mismas hayan sido real y efectivamente ejecutadas conforme al proyecto de urbanización, cerrando el ciclo de la ejecución patrimonial del Plan.

La red viaria local, la red de espacios libres y zonas verdes y la red de servicios urbanos se entregan ya ejecutadas y operativas tras el proceso de reparcelación, de forma que puedan utilizarse por los ciudadanos, produciéndose su afectación real al uso público. Por el contrario, para las parcelas dotacionales que tienen que servir de soporte a los equipamientos, será la implantación y puesta en servicio público los actos que fundamenten su entrada en el dominio público¹¹⁶⁴.

En este sentido, en consonancia con el art. 16 LPAP («Salvo disposición legal en contrario, los bienes y derechos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se entienden adquiridos con el carácter de patrimoniales, sin perjuicio de su posterior afectación al uso general o al servicio público»), parte de la doctrina considera que mientras no sean afectadas a su destino legal, las dotaciones provenientes de las cesiones urbanísticas tendrán transitoriamente un carácter patrimonial¹¹⁶⁵. Más concretamente, hay autores que señalan que antes de que se

¹¹⁶³ En la jurisprudencia, entre otras muchas, véase la sentencia del TSJ del País Vasco 974/2002, de 31 de octubre de 2002 (RJCA 2003\949): “*Precisamente es el acuerdo de aprobación del proyecto de compensación el que produce la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita según el plan*”.

En la doctrina, GONZÁLEZ SALINAS, J. en GONZÁLEZ PÉREZ, J. (Dir.) *Comentarios a la Ley de Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Thomson-Civitas, 3ª 3ª ed., Navarra, 2015, pág. 815, señala: “*El suelo dotacional según el Plan, seguirá siendo de propiedad privada hasta que su propietario reciba el de compensación, es decir, hasta que se apruebe y produzca efecto el proyecto: mientras podrá ejercitar su facultad de exclusión aparte la de disposición en el sentido de enajenación*”.

¹¹⁶⁴ El art. 4 RBEL establece que son bienes de servicio público: los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

¹¹⁶⁵ Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Afectación, desafectación y mutaciones demaniales», op. cit., para quien “*los bienes patrimoniales son bienes en transición a la demanialidad o*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

originase la circunstancia que determinará su demanialidad, dichas parcelas dotacionales locales debieran incluirse transitoriamente en el PMS y podrán ser objeto de aprovechamiento o explotación temporal –por ejemplo, a través de las modalidades de derecho de superficie o arrendamiento-¹¹⁶⁶. Esta respuesta garantiza la seguridad jurídica, puesto que el régimen de uso y disfrute, aprovechamiento, gravamen, cesión y enajenación del PMS es más limitado y restringido que el general de los bienes de propios, y no se compromete el fin público de la parcela cedida¹¹⁶⁷. Lo cierto es que a simple vista no es fácil delimitar la línea de división exacta entre los bienes de propios o patrimoniales y los bienes integrantes del PMS como categoría especial dentro de los mismos, ya que al fin y al cabo depende de la normativa autonómica la delimitación de estos últimos¹¹⁶⁸, y las Administraciones públicas locales deben constituir formalmente dicho patrimonio específico y separado¹¹⁶⁹. De esta distinción se deriva una diferente

en transición a la enajenación, y que “en el primer caso, su vinculación al interés general será en potencia, mientras que esa vinculación se concretará a través de la afectación cuando en efecto, se destinen a un uso general o servicio público y adquieran la condición de bienes de dominio público”.

¹¹⁶⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., en *Régimen de bienes de las entidades locales*, GUTIERREZ COLOMINA, V. (Coord.), Tirant lo Blanch, Valencia 2012, pág. 94, y en *Régimen jurídico estatal y autonómico del Patrimonio Municipal del Suelo*, Editorial Bayer Hnos., 2010, pág. 335.

¹¹⁶⁷ BREMOND TRIANA, L., «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?», op. cit., págs. 13-70. Para LÓPEZ PÉREZ (*El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, op. cit., pág. 66), en tanto en cuanto no se obtengan efectivamente por la Administración, los bienes podrán seguir usándose con normalidad y conforme a su destino actual, si bien bajo la obligación de que las obras o cambios que pretendan realizarse se hagan bajo el régimen de licencias provisionales –es decir, inscritas con tal consideración en el Registro de la Propiedad, con el fin de evitar aumentos en su valor- y sin perjuicio de que el propietario, en su caso, pueda solicitar la expropiación en la hipótesis de que transcurran los plazos fijados en la legislación urbanística.

¹¹⁶⁸ Si se acoge una interpretación extensiva de los PMS, en suelo urbano, salvo las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables del art. 7 RBEL, todos los bienes patrimoniales forman parte del PMS.

¹¹⁶⁹ Así como la determinación del destino de los PMS es competencia estatal, corresponde a la competencia de los legisladores de las CCAA determinar los bienes que integran los PMS. La STC 61/1997 reconoció la constitucionalidad de los arts. 276 y 280 TRLS 1992 referidos a la obligación municipal de constituir su propio PMS vinculado a las finalidades preceptuadas, así como al carácter de patrimonio separado de la figura, y la fijación de los destinos de los bienes integrantes del PMS, apoyándose en el título del art. 149.1.13 CE que otorga al Estado la competencia para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, haciendo especial hincapié en la estrecha vinculación entre la política del suelo, y en particular, la de la vivienda, con la política económica general. En cambio, para la doctrina constitucional, el Estado carece de competencia para determinar qué bien o bienes integran los patrimonios públicos del suelo (art. 277 TRLS 1992), ya que carece de cobertura constitucional bajo el art. 149.1.13 CE (FJ. 36: “A la luz de la doctrina sentada, ha de ser atendida la impugnación del art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

regulación en su disposición y enajenación, ya que el PMS puede enajenarse exclusivamente para hacer efectivo el fin que cumplen y siempre que se respeten las condiciones previstas en la ley sectorial; en cambio los restantes bienes patrimoniales pueden venderse libremente, observando las normas generales contenidas en la normativa local¹¹⁷⁰.

Asimismo, si en algún momento mediante la modificación del Plan se desafecta la parcela dotacional pública, la misma se convertirá en un bien del PMS, con todas las condiciones de finalidad y limitaciones propias de su naturaleza¹¹⁷¹. Una vez desafectados los terrenos como consecuencia de la alteración de la calificación que se produce con la modificación del Plan, y admitiendo que existe la necesaria motivación que dote de legitimidad a dicha alteración, deben necesariamente considerarse bienes integrantes del PMS¹¹⁷². Como excepcionalidad, en el capítulo referido a la dimensión vertical de los suelos públicos, en los casos de desafectación parcial de los bienes de dominio público, al suelo o suelo patrimonializado en la práctica no se le ha extendido el otorgamiento de la naturaleza específica de PMS.

En virtud de lo expuesto, hasta su afectación real al uso o servicio público, las parcelas dotacionales públicas constituirán bienes del patrimonio público del suelo, al igual que las parcelas dotacionales públicas que se desafecten. El elemento teleológico

quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado”).

¹¹⁷⁰ Vid. la STS 31 de octubre de 2001 (RJ 8391\2001).

¹¹⁷¹ Tal y como indica AGUDO GONZÁLEZ, J., «Desafectación y compensación de terrenos dotacionales como premisa para su permuta por obra futura» en *RDUMA*, núm. 213, noviembre 2004, y corrobora la doctrina (Cfr. CHICHILLA PEINADO, J.A., «La ciudad del fútbol de Las Rozas y las cesiones de bienes públicos locales» en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 28/2010). Para ello, AGUDO GONZÁLEZ se ampara en el art. 16.2 del Reglamento de Bienes que exige que los bienes patrimoniales que resulten clasificados como suelo urbano o urbanizable programado quedan afectos al PMS. El art. 277.1 TRLS de 1992 reprodujo prácticamente de forma literal el citado art. 16.2 RBEL y de forma generalizada con algunos matices que exigen además una decisión expresa para integrar los bienes patrimoniales al PMS, las leyes urbanísticas autonómicas han seguido dicha tradición jurídica.

¹¹⁷² Por ejemplo, a tenor del art. 174.1 apartados b), c) o e) de la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, al haber tenido su origen en el cumplimiento del deber de entrega de terrenos dotacionales al ejecutar el planeamiento y no resultar destinados al sistema de redes públicas municipales.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de la afectación es el que determina la pertenencia de un bien al dominio público¹¹⁷³, y su exclusión del régimen de los bienes del PMS¹¹⁷⁴.

La consecuencia jurídica de la diversa naturaleza del bien de titularidad pública, en este caso, de la parcela dotacional, da lugar a la distinta regulación patrimonial aplicable a su tráfico jurídico, lo que a su vez significa un importante condicionante para el Ayuntamiento en el momento de decidir la mejor opción de gestión de sus bienes. Ello no obstante, antes de entrar a exponer las distintas modalidades o alternativas de disposición previstas en la normativa en función de la condición patrimonial del bien, se comenzará por recordar la distinción entre los bienes titularidad de las Administraciones públicas, así como a relativizar su importancia en términos de su vinculación a fines públicos.

5.3. La modalización de la gran distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público

La doctrina española, influenciada por la francesa, ha coincidido en la distinción o *summa divisio* de las dos grandes categorías de bienes públicos titularidad de las Administraciones públicas, esto es, los bienes demaniales o de dominio público y los bienes patrimoniales o de dominio privado y que constituyen el núcleo de las cosas públicas¹¹⁷⁵. Actualmente, la LPAP parte de una contemplación unitaria de la institución patrimonial tratando de codificar el régimen general de los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas¹¹⁷⁶. A partir de la conexión del requisito subjetivo de la titularidad pública de ambos tipos de bienes -razón por la cual se les aplicará un conjunto de reglas de Derecho Administrativo exorbitantes y privilegiadas respecto de

¹¹⁷³ Como precisa el artículo 65 LPAP, «la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público».

¹¹⁷⁴ Por ejemplo, el artículo 104.b del Texto Refundido de la ley de Urbanismo de Aragón excluye expresamente del Patrimonio Municipal del Suelo los terrenos cedidos que «estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones públicas locales en tanto se mantenga la afección».

¹¹⁷⁵ La decantación legal de esta dicotomía se produce con la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y es consagrada en los arts. 338 a 345 del Código Civil, el art. 132.1 CE y la legislación administrativa patrimonial y local.

¹¹⁷⁶ La LPAP derogó la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, que quedó varada en la medida en que, salvo algunas previsiones marginales dedicadas al dominio público, el núcleo central de la Ley se limitaba a los bienes patrimoniales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

las establecidas por el Derecho Común (regla de la inembargabilidad, potestades de investigación, deslinde y recuperación posesoria principalmente)-, las dos categorías divergen en el art. 4 LPAP, que establece que los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales. En su art. 5, refiriéndose específicamente a bienes de dominio público, la LPAP establece que son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales¹¹⁷⁷. Mientras que los bienes de dominio privado o patrimoniales se definen negativamente o por exclusión en el art. 7 LPAP como aquéllos que, siendo de titularidad pública, no tienen carácter demanial.

Así pues, el criterio principal para delimitar los ámbitos correspondientes al dominio público y al privado de las Administraciones públicas se encuentra en la afectación al uso general o al servicio público, razón por la cual se diferencia su régimen jurídico, público¹¹⁷⁸ y privado¹¹⁷⁹, respectivamente, y en particular la protección reforzada de los bienes demaniales¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁷ Se recoge así la distinción entre un demanio artificial y uno natural (este último establecido para ciertos tipos de bienes por la CE o las leyes para categorías de bienes homogéneas).

¹¹⁷⁸ En cuanto a los bienes de dominio público, el art. 5.4 LPAP declara que se rigen por las leyes y disposiciones especiales que les resulten de aplicación y, a falta de normas especiales, por la LPAP y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas del Derecho privado se aplicarán como Derecho supletorio.

¹¹⁷⁹ Por lo que respecta a los bienes patrimoniales, se rigen, en cuanto a su adquisición, administración, defensa y enajenación, por la LPAP y las disposiciones que la desarrollen o complementen, siéndoles de aplicación supletoria las normas generales del Derecho Administrativo en las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento para ello, y las normas de Derecho privado en los restantes aspectos de su régimen jurídico.

¹¹⁸⁰ PAREJO ALFONSO, en «La *Summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las Administraciones y el dominio público» en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009, pág. 75, declara: “Mientras que para los de dominio público y los comunales rige el mandato constitucional de protección reforzada expresada en las reglas de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, este mandato no se extiende a los bienes patrimoniales o de propios, regidos por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

La legislación local distingue también entre bienes de dominio público y patrimoniales (art. 79.2 LBRL y art. 2 RBEL)¹¹⁸¹. En el ámbito local, adoptando la afectación de uso público y servicio público como uno de los elementos definatorios del carácter demanial de los bienes locales, los arts. 74 TRRL y 3 y 4 del RBEL identifican expresamente como bienes de dominio público -aparte de los bienes comunales-determinadas pertenencias, si bien es una relación con carácter ejemplificativo y no cerrado. De este modo son bienes de uso público local: «los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local » (art. 3.1 RBEL)¹¹⁸². Por su parte, el art. 74.2 TRRL y el art. 4 RBEL hacen una enumeración ad exemplum de bienes de servicio público local definidos como los destinados al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales (es decir, a la prestación de servicios de su competencia, tales como «Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos»).

Los bienes patrimoniales locales se definen precisamente por la ausencia inicial de afectación al uso o servicio público. Según los arts. 76 del TRRL y 6.1 RBEL, «son bienes patrimoniales o de propios los que siendo propiedad de la Entidad local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad»¹¹⁸³. Los bienes patrimoniales pueden

¹¹⁸¹ Dentro de los bienes de dominio público incluye como clase especial los bienes comunales que son aquellos bienes públicos cuya titularidad es compartida entre el municipio y los vecinos y cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. La LPAP no hace alusión alguna en la clasificación del art. 4 a los bienes comunales, que el art. 132.1 CE menciona de forma expresa pero separada de los bienes de dominio público.

¹¹⁸² Estos textos concuerdan en su enumeración de bienes de uso público con el párrafo primero del art. 344 del Código Civil.

¹¹⁸³ Con independencia de la definición negativa que los bienes patrimoniales reciben, el art. 7 RBEL declara expresamente como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes de vía pública y los efectos no utilizables. Las primeras son «aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado, y las segundas, todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

ser objeto del tráfico jurídico privado al igual que los bienes que integran el patrimonio de los sujetos particulares, por lo que pueden ser objeto de enajenación, permuta, cesión, o arrendamiento. Parece que la distinción ha obedecido más bien a razones económicas: mientras que los bienes demaniales están directamente destinados a satisfacer una necesidad pública, los bienes que integran el dominio privado de la Administración poseen una marcada afectación a la productividad o vertiente económica¹¹⁸⁴ y sirven fundamentalmente para la obtención de ingresos atendiendo a los principios de rentabilidad y economía¹¹⁸⁵. Las Administraciones públicas deberán gestionar dicho patrimonio tratando de minimizar costes, y obteniendo el máximo beneficio sin que se perjudiquen los intereses públicos, conectando así la gestión patrimonial a la estabilidad y al rigor presupuestario a través de la regla general de la

resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario».

¹¹⁸⁴ Tal y como constata el Tribunal Constitucional en la STC 166/1998, de 15 de julio, FJ.3, “*La conclusión a la que se ha llegado puede corroborarse si se consideran las finalidades propias del patrimonio de las Entidades locales. Pues, en efecto, cabe observar, en primer lugar, que los bienes inmuebles patrimoniales o de propios de dichas Entidades están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular. Su valor en el mercado en efecto, permite que las Entidades locales puedan recurrir al crédito incluso mediante la constitución de una garantía real (arts. 49 y 50.4 LHL; lo que se confirma con el inciso final agregado al precepto cuestionado por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre), bien proceder a su enajenación y obtener un ingreso extraordinario de Derecho privado, bien conservarlos como fuente de rentas para el erario de la Entidad. Con la particularidad de que éstas como antes se ha dicho, si bien gozan de una especial protección legal en cuanto «recursos financieros», de la Hacienda local, incluida su inembargabilidad, en cambio no se benefician de un poder exorbitante de la Administración local para hacerlas efectivas, ya que ésta habrá de recurrir «a las normas y procedimientos del Derecho privado» (art. 4 LHL). En segundo término, los bienes patrimoniales de las Entidades locales no son res extra commercium sino objeto del tráfico privado, al igual que los bienes que integran el patrimonio de los particulares. Pues aun estando sujetos los actos de cesión o disposición por parte de la Entidad local a un estricto control mediante normas administrativas, son susceptibles de arrendamiento, enajenación, permuta y cesión gratuita (arts. 92 a 118 RBEL) así como de gravamen (art. 5 LHL). Y las Corporaciones locales pueden adquirirlos no sólo por atribución de la Ley sino a título oneroso por herencia, legado o donación, por prescripción y por ocupación o por cualquier otro modo legítimo (art. 10 RBEL). Y es igualmente significativo, por último, que los particulares pueden prescribir a su favor los bienes patrimoniales de las Entidades locales «de acuerdo con las leyes comunes» las que también son aplicables, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones especiales, a la prescripción en favor de dichas Entidades (art. 14.1 RBEL) y a la ocupación por éstas de bienes muebles (art. 14.2 RBEL)».*

¹¹⁸⁵ En efecto, la LPAP establece los principios que deben regir la gestión y administración de los bienes patrimoniales y que por su carácter básico es aplicable a todas las Administraciones (art. 8): «Eficiencia y economía en su gestión; eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes; publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes; identificación y control a través de inventarios o registros adecuados; y colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes». Este conjunto de principios tienen en común la finalidad de lograr una mayor rentabilidad de los bienes patrimoniales tanto en su utilización como en su gestión lo que avala la importancia de los mismos en la economía de las entidades locales.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

eficiencia en la gestión de los recursos públicos¹¹⁸⁶.

Ello no obstante, hay una serie de matices en la LPAP que ponen de relieve el cambio de orientación en la concepción de estos bienes como ajenos a fines públicos¹¹⁸⁷:

-El criterio de que «en todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes» (art. 8.2 LPAP). Se le añade así una función social de relevancia a los mismos ya que no sólo son fuente de ingreso o están vinculados a la prestación de servicios locales, sino que también son activos destacables en la política de vivienda.

-La regla del art. 137 LPAP de que la enajenación de inmuebles se realice ordinariamente por concurso, desplazando a la tradicional de la subasta -prevista todavía en la legislación local-; lo que supone el abandono del principio de máxima rentabilidad económica y su sustitución por el de adjudicación a la proposición más ventajosa en conjunto.

-La introducción de la categoría de bienes patrimoniales inembargables. La afectación formal a un servicio público ya no es un carácter propio, exclusivo, definitorio y distintivo de los bienes de dominio público respecto de los patrimoniales. Así, dicha distinción resulta en cierto modo matizada por la introducción de una nueva categoría intermedia, la de los denominados bienes patrimoniales materialmente afectados a un servicio público o a una función pública¹¹⁸⁸. Categoría que alumbra el Tribunal Constitucional en su sentencia de 15 de julio de 1998; y que en la LPAP encuentra lugar en el art. 30.3 y en el art. 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General

¹¹⁸⁶ URÍA FERNÁNDEZ, en el comentario al art. 3 de la LPAP del libro AAVV, *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 186.

¹¹⁸⁷ Aspectos señalados expresamente por MENENDEZ REXACH, A: «El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público», op. cit., para desterrar la visión de la gestión patrimonial de los bienes patrimoniales como una gestión privada, ajena a la consideración de que tales bienes están también al servicio de fines públicos.

¹¹⁸⁸ SAINZ MORENO, F. («El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública», op.cit.) sostiene que tales bienes “parece que deberían ser de dominio público puesto que están afectados a un fin público, pero el Tribunal Constitucional entiende que no lo son cuando su fin público (un uso, un servicio) no es lo suficientemente fuerte para convertirlos en demaniales, quedando pues, como patrimoniales, si bien con la nota de inembargables”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Presupuestaria con ocasión de introducir la nota de inembargabilidad respecto de este tipo especial de bienes y derechos patrimoniales¹¹⁸⁹. Conforme a esta modalización conceptual de los bienes públicos, los bienes patrimoniales y los bienes demaniales no son términos totalmente antónimos, ni categorías cerradas y opuestas, pues entre ambas se da la figura de los “*patrimoniales materialmente afectos*”¹¹⁹⁰.

-Y por último, en materia urbanística, ha de resaltarse la consideración especial que dentro de los bienes patrimoniales de las entidades locales tiene el patrimonio público del suelo como patrimonio separado afecto a finalidades públicas, y que algunos entienden que se corresponden en el ámbito patrimonial con los bienes patrimoniales afectados a un uso o servicio público excluidos de un eventual embargo¹¹⁹¹.

En virtud de lo expuesto, los bienes patrimoniales asumen cada vez una mayor finalidad pública y se observa un proceso paulatino de acercamiento al régimen jurídico

¹¹⁸⁹ La Sentencia STC 166/1998, de 15 de julio, haciéndose eco de consideraciones de la doctrina, estimó que la prerrogativa de inembargabilidad aplicada respecto de los bienes patrimoniales, resultaba contraria a la tutela judicial efectiva consagrada en el art. 24 CE, en su vertiente de derecho subjetivo a la ejecución de sentencias que exige poder ejecutar contra el patrimonio de las Administraciones públicas las sentencias que las condenan al pago de cantidades de dinero, no existiendo justificación alguna para sustraer del procedimiento ordinario de ejecución de sentencias a los bienes patrimoniales de los entes locales, haciendo prevalecer este principio sobre el de legalidad presupuestaria, suficientemente garantizado con las prerrogativas a favor de los bienes de dominio público y declarando, con ello, inconstitucional, el inciso “bienes en general” recogido en el art. 154.4 de la Ley de Haciendas Locales. Bien es cierto que la propia sentencia admite que no todos los bienes patrimoniales quedan exentos de dicho régimen de protección especial y, en concreto, aquellos bienes patrimoniales que están afectos a un uso o servicio público. Así, el art. 30.3 LPAP establece, sin carácter general o básico, aquellos supuestos de bienes patrimoniales que no pueden ser objeto de embargo cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública.

¹¹⁹⁰ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M^aA., «La constitución de hipoteca sobre bienes patrimoniales materialmente afectos. Comentario a la resolución de la DGRN de 6 de septiembre de 2013 (RJ 2013, 7611)», en *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 33, enero-abril 2014, págs. 399-415. En este artículo presenta un supuesto en el que una entidad local constituyó una hipoteca inmobiliaria para el aseguramiento del saldo deudor de un préstamo sobre una finca inscrita con carácter de bien patrimonial. El registrador de la Propiedad suspendió la inscripción por considerar que si bien la finca formalmente tiene el carácter de bien patrimonial y es un solar sin construir, su destino a la construcción de un centro social público supone que se trata de un bien materialmente afecto a un servicio o función pública, lo que supone que queda sujeto a un régimen de indisponibilidad que impide la constitución de un gravamen hipotecario sobre la misma. Si bien no existe una afectación expresa del solar como bien de demanio público, la afectación material al destino de calificación dotacional de equipamiento público ya ha sido determinada y la finca ha quedado fuera del tráfico jurídico privado.

¹¹⁹¹ “No podemos concluir que la nota que delimite el carácter demanial o patrimonial de un bien, a efectos de su inclusión o pertenencia al PMS haya de ser su afección a un uso o servicio público, en la inteligencia de que el fin primordial y la verdadera naturaleza/espíritu del PMS es igualmente servir a un interés público mediante su destino a una de las finalidades tasadas en la ley” afirma RAMÍREZ DE LA SERNA, R, en «Naturaleza y destino del patrimonio municipal del suelo en la Ley 7/2002» en *RDUMA*, núm. 262, diciembre 2010.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

demanial con estas categorías intermedias, de forma que no hace falta demanialización para que los bienes públicos estén afectos a fin público y con carácter indisponible. De este modo, las entidades locales en cuanto poseen bienes de propios han de intentar la mayor rentabilidad de este patrimonio pero orientándolo a una política social.

En sentido inverso, los principios constitucionales de eficiencia y economía sobre los que se insiste particularmente respecto a los bienes patrimoniales se va trasladando a la gestión y administración del resto de bienes públicos más que nunca en el panorama crítico actual¹¹⁹². La demanialización no es incompatible con las posibilidades de rentabilidad económica que ofrece su tráfico jurídico administrativo¹¹⁹³. Además, la relatividad de los postulados inalienables otrora sagrados de los bienes demaniales permite justificar las conversiones de estos bienes mediante su desafectación para tener un régimen privado en su tráfico jurídico¹¹⁹⁴. En último término, los bienes públicos pueden mutar, de tal manera que los bienes patrimoniales

¹¹⁹² Al fin y al cabo, la Exposición de Motivos de la LPAP indica en términos generales que los principios en los que debe apoyarse necesariamente la política patrimonial de todas las Administraciones públicas «responden en última instancia a la consideración de estos bienes y derechos como activos que deben ser administrados de forma integrada con los restantes recursos públicos, de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia y economía, y haciendo efectiva su vocación de ser aplicados al cumplimiento de funciones y fines públicos».

¹¹⁹³ Así lo concluye MOREU CARBONELL, E., «El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España», en LÓPEZ-RAMÓN, F. y VIGNOLO CUEVA, O. (Coords.), *El dominio público en Europa y América latina*, Círculo de Derecho Administrativo, 2015: “*El debate dogmático en la doctrina española no sólo oscila ya entre las concepciones propietaristas y funcionalistas, ambas muy desdibujadas, sino entre una concepción conservacionista o “hiperprotectora”, que considera inconciliable el destino propio de los bienes públicos con su utilización económica, y otra tesis lucrativa o partidaria de la “valorización”, que defiende la necesidad de que los bienes públicos, también el demanio, cubran los costes de los servicios que prestan e incluso generen beneficios económicos*”.

¹¹⁹⁴ Ya años atrás, la propia MOREU CARBONELL (en «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público», op. cit, 2003) declaraba: “*En los últimos años se ha producido un general abandono de las propiedades públicas, caracterizado por un auténtico “proceso desamortizador” en el que los patrimonios públicos son objeto de privatización para obtener una rentabilidad inmediata, lo cual, desde el punto de vista jurídico-administrativo, puede realizarse adoptando diversas modalidades, no sólo a través de su enajenación directa, sino mediante formas indirectas de privatización como su adscripción a entes instrumentales sometidos al Derecho privado o, incluso, su cesión a sociedades de titularidad pública. Tampoco la calificación de los bienes como de dominio público o comunales parece ser obstáculo a su privatización; en realidad, el principio de inalienabilidad de las propiedades públicas se solventa con un simple trámite de desafectación. Por otro lado, la crisis de ciertas actividades tradicionales ha conducido a un gravísimo deterioro y dejación de ciertos bienes públicos, como ocurre con las vías pecuarias o incluso con las infraestructuras ferroviarias, bienes cuya titularidad pública no ha evitado la degradación absoluta de su destino e incluso de su integridad física*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

pueden pasar a demaniales cuando sean afectados, y los bienes demaniales a patrimoniales si son desafectados a través de los procedimientos establecidos en la LPAP y en las leyes sectoriales. La alteración jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad¹¹⁹⁵; y la oportunidad –la necesidad de acreditar la concurrencia de un interés o utilidad pública que justifique la alteración jurídica- puede justificarse por motivos económicos¹¹⁹⁶.

El riesgo reside en caer en la tentación de desafectar los bienes calificados de dominio público, y gestionarlos con ánimo de lucro¹¹⁹⁷. Las entidades locales endeudadas y sin salidas inmediatas a sus graves problemas de gasto, si así lo quieren y pueden, porque disponen de bienes enajenables y no rentables para sus vecinos, podrían disponer de mecanismos legales para enajenar bienes integrantes de su patrimonio, e incluso los de dominio público y comunales, previa su desafectación, contribuyendo así a salir de la enorme ratonera financiera en la que se hallaran inmersas, al igual que se hiciese en procesos de desamortización anteriores¹¹⁹⁸. Esta nueva desamortización

¹¹⁹⁵ Sobre el procedimiento de alteración jurídica en el ámbito local, véase COBO OLVERA, T., *Régimen Jurídico de los bienes de las entidades locales*, Madrid, La ley-El Consultor, 2006, págs. 46 y ss., y CORRAL GARCÍA, E. y LÓPEZ PELLICER, J.A., *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales* en El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2ª ed., Madrid, 2001, págs. 48 y ss.

¹¹⁹⁶ Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 30 de septiembre de 1998 se analizó el caso de transformar una vivienda de maestros en bien inmueble para poder exigir una renta por el uso y disfrute del inmueble, sin modificar el concreto destino de la casa ni alterar la situación posesoria de los maestros. “*Es una constante de la Jurisprudencia de esta Sala recogida en los anteriores fundamentos jurídicos, y especialmente de las Sentencias de 11 de febrero de 1986 y 23 de diciembre de 1987, la calificación como desidiosa de la conducta de aquellos Ayuntamientos que asumen innecesarias obligaciones económicas, permitiendo que continúen afectos a un servicio público no generador de ingresos los bienes inmuebles susceptibles de ser explotados como patrimoniales. Ello ha de justificar, por sí mismo, la conveniencia y utilidad de la transformación operada en la naturaleza de los inmuebles destinados a viviendas de maestros, permitiendo la obtención de unos ingresos, ciertamente moderados, en las arcas de la “Entidad Local...”, en lugar de mantenerlos con carácter improductivo. Por consiguiente tampoco puede prosperar la imputación de falta de demostración de la conveniencia u oportunidad de la transformación verificada que exige el artículo 8.º del Reglamento de Bienes de 1986*”.

¹¹⁹⁷ De acuerdo a los arts. 76 TRRL y 6.1 RBEL, los bienes patrimoniales «pueden constituir fuente de ingresos para el erario de la entidad». Aunque tal y como bien señala GALLARDO CASTILLO, la Ley no impone que el destino de estos bienes sea necesariamente generar ingresos, sino que es sólo una posibilidad, y de hecho el artículo 138.5 LPAP indica que los bienes patrimoniales deben destinarse prioritariamente al cumplimiento de fines públicos y sólo cuando no sea posible procederá su explotación para la obtención de ingresos (GALLARDO CASTILLO, MªJ., «Aprovechamiento económico y rentabilidad social de los bienes patrimoniales en tiempos de crisis: ¿una cuestión de legalidad o de oportunidad» publicado en la revista *CUNAL*, N° 142/1 de agosto de 2011).

¹¹⁹⁸ El proceso de desamortización más importante de ellas es la operada por la Ley de Desamortización General de 1855 -la Desamortización civil de Madoz, por haber sido realizada por el

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

tendría como finalidad la financiación de los Ayuntamientos, aunque hay que tener en cuenta que los fondos obtenidos no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes¹¹⁹⁹.

En muchos casos, e indudablemente en el caso de parcelas desafectadas obtenidas por cesión urbanística, se trataría de bienes del PMS con unos destinos de interés social concretos. No obstante, debido al agotamiento de las fuentes de financiación local, las entidades locales han recurrido para hacer frente a sus necesidades municipales a los ingresos de carácter urbanístico, ya estén éstos afectados a unos fines concretos, caso del patrimonio municipal de suelo, o no. De este modo, ha sido habitual la venta de parcelas integrantes del PMS (aunque no estuviesen configurados así formalmente¹²⁰⁰), con el objetivo de obtener el mayor precio posible por su venta y destinar los ingresos procedentes de esas enajenaciones a cubrir las carencias del presupuesto municipal¹²⁰¹.

entonces ministro de Hacienda Pascual Madoz-, que puso en venta todos los bienes de propiedad colectiva: los de eclesiásticos que no habían sido vendidos en la etapa anterior (en la Desamortización eclesiástica de Mendizábal de 1836), y, principalmente, los propios y comunes de los pueblos, buena parte de los cuales eran baldíos, pastos o forestales, con la finalidad de recaudar fondos para cubrir el déficit del presupuesto del Estado, amortizar la deuda pública y financiar obras públicas de interés general (p.e. la expansión de los ferrocarriles y los caminos).

¹¹⁹⁹ Con objeto de que los entes locales no se descapitalicen, se establece la imposibilidad de dedicar los ingresos por venta a gastos corrientes (Art. 5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en las legislaciones autonómicas de patrimonio local), exonerando normalmente a las parcelas sobrantes de vía pública o bienes no utilizables.

¹²⁰⁰ En el Informe de Fiscalización del servicio de la gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo del Tribunal de Cuentas del ejercicio 2004, se recogía que *“todos los ayuntamientos fiscalizados han dispuesto de bienes y recursos del PMS en el ejercicio 2004, pero, a 31 de diciembre de 2004, únicamente lo tenían formalmente constituido un total de 21 ayuntamientos (el 14,6% de los analizados)”*.

¹²⁰¹ El Tribunal de Cuentas de España en su Informe de Fiscalización de los Patrimonios Municipales de Suelo de 2008 vuelve a observar las deficiencias de control en la gestión y destino de los PMS por parte de los Ayuntamientos. Los terrenos derivados de las plusvalías es habitual que terminen financiando a los entes locales y siendo utilizados para solventar problemas de financiación. FALCÓN-PÉREZ, C. E., «Instrumento de Intervención pública en el mercado de suelo», en *RDUMA*, núm. 290, junio 2014, págs. 13-38, concluye que *“los datos disponibles ponen de manifiesto que la iniciativa privada cumple con sus obligaciones, entregar terrenos a los entes locales; sin embargo los ayuntamientos, los entes que gestionan los bienes públicos en representación de la sociedad no actúan de igual forma. De hecho, los PPS son constituidos para dar respuestas a necesidades sociales o de interés social, pero en ocasiones la escasa financiación con la que cuentan los ayuntamientos para cubrir necesidades urgentes (pagos de personal, servicio de limpieza, etc.) provoca que dichos terrenos acaben saneando las arcas de los organismos públicos”*.

En el mismo sentido, ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., «El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?», *Revista Andaluza de Administración*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Las recientes e importantes reformas legales han venido a ampliar los destinos del patrimonio municipal del suelo, y han venido a habilitar algunas de las prácticas habituales combatidas por los tribunales¹²⁰². La LRSAL, al objeto de adaptar la normativa básica en materia de Administración local para su adecuación a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, supuso la modificación, en su Disposición final cuarta, del TRLS 2008, incorporando un nuevo apartado 5 a su entonces art. 39 regulador del destino del patrimonio público del suelo. A partir de este momento, los municipios podrán destinar este patrimonio a reducir su deuda comercial y financiera. Se trata de una variación coyuntural para que la enajenación de parcelas del patrimonio público del suelo puedan ser fuentes de financiación de las necesidades municipales¹²⁰³. Para

Pública, núm. 88, Sevilla, enero-abril 2014, págs. 101-130, explica que “*En efecto, en la práctica las entidades locales han utilizado los ingresos del patrimonio municipal de suelo para la financiación de cualquier tipo de infraestructura, e incluso la mera conservación de éstas, así como, con una extensión muy generalizada, para el pago de gastos corrientes de los capítulos I y II de los presupuestos municipales, si no directamente mediante su incorporación de afectación del ingreso por el presupuesto municipal, sí indirectamente mediante el uso y el abuso del principio de caja única municipal, pagando muchos Ayuntamientos las nóminas cuando se ingresa el dinero del patrimonio municipal de suelo de forma efectiva, aunque el dinero “presupuestado” queda remitido al gasto afectado que supone una cobertura específica por la disposición legal, sobre financiación de infraestructuras o construcción de viviendas protegidas u otros usos de interés social*”.

¹²⁰² La jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada sobre los destinos de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo ha tenido como finalidad evitar que se desnaturalizara dicha figura, convirtiéndolo en un mero mecanismo de financiación de cualesquiera necesidades económicas de las entidades locales. Una cuestión ampliamente tratada por este Tribunal en múltiples sentencias como las SSTS 7 de noviembre de 2002; 2 de noviembre de 1995; 14 de junio de 2000; 25 de octubre de 2001; 31 de octubre de 2001; 2 de noviembre de 2001; 29 de noviembre de 2001; 27 de junio de 2002, y de 7 de noviembre de 2005, teniendo todas un fundamento común: “*la imposibilidad de que los Ayuntamiento conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales*”. Y, tras señalar las notas características del mismo como patrimonio separado, afecto y regido por el principio de retroalimentación, llega incluso a afirmar que: “*Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tanta claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas, porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales*”.

¹²⁰³ La venta del PMS puede generar ingresos extraordinarios para situaciones de emergencia: los Ayuntamientos están sometidos a planes de ajuste, teniendo muchos de ellos problemas para que los propios funcionarios cobre sus prestaciones económicas o para que se den con carácter continuado servicios públicos esenciales como alumbrado, recogida de basuras, etc.. Al final, son los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera los que justifican que los municipios puedan recurrir al patrimonio municipal del suelo para reducir su deuda pública. Este nuevo destino aparece, según la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

algunas voces, este nuevo destino de paliar el endeudamiento local viene a desnaturalizar los rasgos distintivos y finalidades de esta institución creada con una clara finalidad de intervenir en el mercado del suelo para evitar políticas especulativas¹²⁰⁴.

5.4. Las opciones de disposición de bienes patrimoniales

La naturaleza patrimonial del bien otorga al Ayuntamiento diversas modalidades de disposición mediante las cuales el bien deja o puede dejar de estar en las manos de la entidad pública para pasar a un tercero¹²⁰⁵, aunque deberá sujetarse a los requisitos formales, procedimentales y competenciales determinados legalmente (comunicación al órgano competente de la Comunidad Autónoma, y en su caso, su autorización previa; depuración física y jurídica del inmueble; tasación pericial del bien; reglas especiales acerca del órgano competente y mayorías necesarias para el acuerdo de enajenación...). El régimen de enajenación de los bienes y derechos patrimoniales de las entidades locales cuenta con unas reglas generales en el RBEL (arts. 109-119) y en la legislación autonómica sobre régimen local. Por su parte, la LPAP, en relación con la enajenación de bienes patrimoniales, únicamente incorpora como norma de carácter básico el art. 8.1.c) que establece que la enajenación se ajustará a los principios de publicidad,

Exposición de Motivos de la LRSAL, para dar respuesta a la reforma del artículo 135 de la CE realizada en 2011 para consagrar la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas, y en desarrollo de cual se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

¹²⁰⁴Entre ellas, ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M., «El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?», op. cit.: *“El nuevo destino recogido recientemente por el legislador estatal, la posibilidad de reducir la deuda de los Ayuntamientos, parece que rompe la línea no solo jurisprudencial sino incluso la mantenida hasta el momento por el legislador, porque ahora no se trata de poder destinar los bienes a otros usos al servicio del urbanismo, de la protección la naturaleza y del patrimonio cultural, así como de la regeneración de las ciudades, fines todos ellos vinculados a la función social de la propiedad y surgidos como consecuencia de las prácticas de retención y gestión especulativa del suelo que de forma indirecta han repercutido también sobre el medio natural y el patrimonio cultural inmobiliario al ser víctimas del desenfrenado crecimiento urbanístico y edificatorio, sino que ahora, se va a poder utilizar este patrimonio para una finalidad bien distinta y ajena a esos fines de garantía de la función social de la propiedad”*.

¹²⁰⁵ El art. 132 LPAP abre la posibilidad a que se efectúe la enajenación de los bienes a través de cualquier modalidad contractual. Concretamente dispone que se podrá efectuar «en virtud de cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico de carácter oneroso».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

transparencia, concurrencia y objetividad¹²⁰⁶. La regla general por lo que respecta a la selección de los adquirentes de bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones locales es el procedimiento licitatorio, y únicamente con carácter excepcional se permite la elección directa. En efecto, la enajenación de bienes patrimoniales, según determina el art. 80 del TRRL, habrá de realizarse ordinariamente mediante subasta pública¹²⁰⁷, aunque esta regla tiene numerosas excepciones, algunas de ellas recogidas en la legislación sobre régimen local -la permuta, la cesión gratuita y la enajenación directa de parcelas sobrantes- y otras previstas en la legislación específica reguladora de determinados tipos de bienes, como son los supuestos de las enajenaciones de viviendas sujetas al régimen de protección pública -el hecho de que los precios de estas viviendas estén tasados excluye las reglas propias de la subasta- o la de bienes pertenecientes al PMS que se regirán por su normativa específica.

En este punto, conviene detenerse un momento en las parcelas sobrantes de titularidad pública, más concretamente, en su enajenación directa por razón de colindancia a los propietarios colindantes o su permuta con terrenos de estos, lo cual responde al interés de la norma por la más adecuada ordenación urbanística y facilita la materialización de las previsiones de la ordenación urbanística¹²⁰⁸. Los requisitos de este tipo de enajenación se hallan en la legislación autonómica y en los arts. 7 y 115 RBEL. De un lado, la parcela o terreno a enajenar no debe ser susceptible de uso urbanístico adecuado por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento. De otro lado, la enajenación debe efectuarse de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio de ordenación del suelo, según determine el oportuno dictamen o informe técnico. Además, como manifestación de la justificación de la enajenación en el interés público urbanístico, si algún propietario colindante se negara a adquirir la parcela que le correspondiere, podrá la entidad local tramitar la expropiación de su

¹²⁰⁶ Los preceptos sobre la enajenación del título V de la LPAP (arts. 135-141) son de aplicación específica a la Administración del Estado.

¹²⁰⁷ A diferencia de lo previsto para el Estado, donde se establece el concurso como procedimiento ordinario para la enajenación (art. 137 LPAP), que no es ni de aplicación general ni de carácter básico.

¹²⁰⁸ La STS de 25 de enero 1994 (RJ 1994\ 499) entiende que no se trata de una licitación entre colindantes sino en una “ordenación del suelo” que, como tal, no se halla ni directa ni indirectamente ligada a las proposiciones de los interesados, por mucho que sea imprescindible oírles antes de adoptar la decisión final.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

parcela, previo dictamen técnico justificativo. Esta medida ablatoria de la propiedad únicamente queda legitimada en aquellos supuestos en los que la parcela expropiada sea la única forma de lograr el uso adecuado de la misma y configurar una parcela edificable¹²⁰⁹. De todo lo cual se infiere que constituye un instrumento para facilitar la ordenación racional del suelo y la edificación conforme al Plan utilizando parcelas de titularidad pública.

Igualmente, el art. 80 TRRL y las normas autonómicas eximen de enajenar bienes patrimoniales de las entidades locales mediante subasta en aquellos casos en los que se acuerde una permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, con una serie de requisitos añadidos (art. 112 RBEL). Primero, se requiere la equivalencia de valores entre los bienes a permutar, de tal forma que la diferencia de valor entre los bienes a permutar no debe ser superior al 40% del que lo tenga mayor. Segundo, hay que acreditar en el expediente administrativo la necesidad de efectuarla –tanto la innecesidad del bien que se transmite como la necesidad del que se adquiere-, dado que éste es el presupuesto que permite excluir el proceso licitatorio y excepcionar la regla general de la subasta, y ha sido considerado como esencial por la jurisprudencia que ha señalado que deben aportarse al expediente «los informes y consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justifiquen la necesidad de efectuar esa adquisición mediante permuta», a la luz de los intereses públicos a satisfacer¹²¹⁰. En particular, hay que destacar la amplia permisión de la permuta de cosa futura en forma de la transmisión de un solar municipal a cambio de la ejecución y entrega de edificios en construcción¹²¹¹, pero que pudiera constituir una vía de elusión de la legislación del contrato de obra pública, amparando una adjudicación directa del contrato¹²¹².

¹²⁰⁹ El art. 22 de la Ley 7/1999, de 29 septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía dice para «regularizar o normalizar la configuración de las finca conforme al planeamiento urbanístico».

¹²¹⁰ Así lo reconocen, entre otras, las SSTS de 31 de enero de 2000 (RJ 2000\2112), 12 de febrero de 2001 (RJ 2001\5098), 24 de abril de 2001 (RJ 2001\3423), 16 de julio de 2001 (RJ 2001\7757), 2 de julio de 2002 (RJ 2002\9468), o 10 de diciembre de 2004 (RJ 2004\34).

¹²¹¹ La permuta de un bien propiedad del ente local por un bien futuro es admitida y regulada en la normativa autonómica de bienes locales, imponiendo ciertas condiciones y establece ciertas cautelas en garantía del interés público.

Así, el art. 48.1 del Decreto 336/1988, de 17 octubre, de patrimonio de los entes locales de Cataluña determina: «Es posible la permuta de bienes presentes con otros futuros o cuya existencia no es actual pero puede presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinado o susceptible de determinación. 2. En el supuesto del apartado anterior rigen los requisitos establecidos en el artículo

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Además de su enajenación onerosa, los bienes patrimoniales pueden ser objeto de cesión gratuita a entidades públicas y a instituciones privadas sin ánimo de lucro¹²¹³, regulada en los artículos 109 a 111 del RBEL y 145 a 151 de la LPAP. En todos los casos, la cesión gratuita posee carácter finalista, por lo que los bienes objeto de cesión sólo podrán destinarse a los fines que la justifican -para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal-, y en la forma y bajo las condiciones que se hubiesen establecido (art. 148.1 LPAP)¹²¹⁴. Queda así, el cesionario obligado a destinar

anterior. Se debe fijar un plazo para la consumación del contrato, el cual se entenderá no suscrito si no se hace realidad el bien objeto de éste, sin perjuicio de las cláusulas resolutorias o penales que se puedan pactar».

Manteniendo este antecedente, el art. 189.2 de la Ley 7/1999, de 9 abril, de Administración Local de Aragón establece: «Podrá acordarse la permuta de un bien presente por otros de futuro o cuya existencia no sea actual pero pueda presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinable o susceptible de determinación. En todo caso, deberán establecerse los requisitos y garantías adicionales que aseguren el buen fin de la operación convenida, entre ellos el término para la consumación del contrato, el cual se entenderá no perfeccionado si no llega a ser realidad el bien objeto del mismo, sin perjuicio de otras cláusulas resolutorias o penales que puedan pactarse». Pero es sobre todo el art. 116 del Decreto 347/2002, de 19 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, el que concreta como posible objeto de la permuta una obra futura: «Podrá acordarse la permuta de un bien presente por otros de futuro o cuya existencia no sea actual pero pueda presumirse racionalmente, siempre que el bien futuro sea determinable o susceptible de determinación. En especial podrá convenirse la cesión de una finca o de una determinada edificabilidad a cambio de la adjudicación de una construcción futura».

Y lo mismo cabe decir del art. 25.1 de la Ley 7/1999, de 29 septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, según el cual, «las Entidades Locales podrán permutar bienes inmuebles patrimoniales a cambio de otros futuros, siempre que estos últimos sean determinados o susceptibles de determinación sin necesidad de nuevo convenio entre las partes y conste racionalmente que llegarán a tener existencia». Sin embargo, y a diferencia de la legislación aragonesa, el art. 25.3 de la Ley 7/1999 de la Comunidad de Andalucía limita el objeto de la permuta de cosa futura por obra en los siguientes términos: «No podrán enajenarse bienes inmuebles de las Entidades Locales a cambio de la ejecución de obras, salvo que tenga como objeto gestionar una actuación sistemática prevista en el planeamiento urbanístico».

¹²¹² Entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 febrero 2008 (RJ 2008\4089) confirma que la utilización de la permuta para un fin distinto, como el de eludir la regla general de la subasta para la realización de obras públicas mediante la elección de la figura del contrato de permuta de cosa futura, supone una desviación de poder.

¹²¹³ GUTIERREZ COLOMINA, V., *Régimen de Bienes de las Entidades Locales*, op. cit., pág. 306, opina que la exigencia de motivar la excepcionalidad debería ser menos rigurosa en la permuta que en la cesión gratuita, ya que al fin y al cabo no se produce la despatrimonialización de las Administraciones. Hay que proteger la concurrencia de licitadores, pero en teoría no hay pérdida de patrimonio.

¹²¹⁴ En relación con la cesión de bienes a sociedades municipales –sociedades anónimas con capital social íntegramente suscrito por la entidad local, cuyo objeto social lo constituye la gestión de un servicio público (p.e., empresas municipales de transportes, de gestión de residuos o de abastecimiento de agua potable) o la intervención en la ejecución de planeamiento y en la promoción de la edificación, en particular, la construcción de viviendas sometidas a regímenes de protección oficial-, éstas se nutren por

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

los bienes a tales fines, pues en otro caso se considerará resuelta la cesión y los bienes revertirán a la Administración cedente. Por ello ha de establecerse con rigor el régimen de reversión de los bienes cedidos¹²¹⁵ y el estado en el que deben encontrarse.

Bien es cierto que en todos estos casos, la Administración Pública pierde la titularidad de su patrimonio –salvo en la permuta donde se hace en su lugar con otro patrimonio público-, pero no es menos cierto que pueden configurarse como enajenaciones modales, de forma que el adquirente puede estar obligado a algo, así a la construcción de un equipamiento (aunque privado) en el solar público transferido. La Administración Pública pierde un bien dotacional y a cambio la ciudad recibe un bien privado con un fin público, con la ventaja para el constructor privado de que le será más fácil conseguir la financiación bancaria si dispone del bien hipotecable, facilitando el mayor éxito de la operación.

Los beneficios que producen los actos de disposición (enajenación, permuta o cesión) hacen que aumenten los ingresos del erario de la entidad, sin embargo, a la larga

las entidades locales de inmuebles patrimoniales mediante dos modalidades: -Mediante la aportación de inmuebles como constitución o ampliación del capital social, de conformidad con lo previsto en los artículos 63 y ss. del Texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio), y –por cesión gratuita, en virtud de lo dispuesto por la legislación urbanística para la construcción de VPO y en la legislación de PMS. Sin embargo, la jurisprudencia ha denegado la posibilidad de que la cesión gratuita se realice en virtud del art. 109.2 RBEL, por entender que estas sociedades no cabe incluirlas en las entidades o instituciones públicas ni en las instituciones privadas sin ánimo de lucro, como así se manifiesta en las sentencias del TS de 29 de septiembre de 1992 (RJ 1992\6988) y de 26 de febrero de 2002 (RJ 2002\2625).

¹²¹⁵ Se establece un control administrativo de la permanencia de los fines de utilidad pública o interés social que justifican la cesión, y ésta puede ser resuelta en vía administrativa sin necesidad de acudir al juez. Por ello, se configura como un contrato administrativo especial con la consecuencia de la aplicación supletoria de la legislación de contratos del sector público. La reversión de los bienes cedidos gratuitamente se establecerá en contratos privados de enajenación bajo condición resolutoria, o sometidos a una condición que es la causa del contrato. En una cesión administrativa, la reversión es automática y de pleno derecho cuando no se cumple el fin o el tiempo previsto.

Sobre la naturaleza jurídica de la cesión gratuita de terrenos o bienes municipales patrimoniales sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para la Administración, las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2003 y 14 de febrero de 2006 (Tol 890465) sintetizan los distintos pronunciamientos, ya que en ocasiones se ha calificado de donación modal (sentencia de 28 de abril de 1993, recurso de casación 10499/1991); en otras ocasiones, el Tribunal Supremo lo califica como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos Administraciones Públicas (sentencia de 12 de junio de 2001, rec. de casación 322/1997); o le da un carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado (Sentencia de 31 de octubre de 1988 (Tol 102251)). En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del concepto y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado. La consecuencia de todas estas sentencias es la de que, en caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

supone la reducción de bienes de la corporación local pues estos bienes pasan a convertirse en propiedad de los particulares¹²¹⁶. Por tanto, para evitar dicha situación es mejor prescindir de la utilización de dichos mecanismos salvo que esté debidamente justificada su necesidad; o sean casos de urgente necesidad; o bienes de propios inservibles, como serían las parcelas sobrantes o efectos no utilizables; o que realmente la entidad local reciba otro patrimonio a cambio. En todo caso, en aras a la obtención de ingresos, se debería acudir a otras fórmulas jurídicas de aprovechamiento por terceros en los que la Administración mantiene la titularidad pública, como su cesión de uso o arrendamiento¹²¹⁷ u otros negocios jurídicos de disposición menos habituales disponibles en el Derecho privado: el *leasing* o el alquiler de oficinas, derecho de superficie, censos enfitéuticos, actuaciones complejas con contratos mixtos¹²¹⁸, la propiedad temporal o *leasehold*¹²¹⁹.

¹²¹⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., «Enajenación y gravamen de los bienes del Patrimonio del Estado», en CHINCHILLA MARÍAN, C. (Dir.), *Comentarios a la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 653-654, considera que la parte del acuerdo de incoación del procedimiento referente a la declaración de alineabilidad habría que dar respuesta a las siguientes cuestiones: “i) justificar que el bien no resulta necesario para el ejercicio de las competencias y funciones propias de la Administración General del Estado o cualquiera de sus organismos públicos. ii) En su caso, habría de justificar por qué la solución de la conservación resulta inadecuada para la correcta gestión patrimonial pública, teniendo en cuenta que podría proporcionar ingresos de la explotación económica de dicho bien y que esos ingresos desaparecerán para siempre una vez que el bien se enajene y iv) por último habrá de justificarse la conveniencia de la enajenación, tanto desde un punto de vista abstracto como desde su conexión con las vicisitudes económicas que esté padeciendo ese ente público”.

¹²¹⁷ Respecto del procedimiento de adjudicación para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales, el art. 107 LPAP establece con carácter básico que «Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente». Así pues, la regla general para la adjudicación de contratos para la explotación de los bienes inmuebles locales es el concurso, salvo que se den las circunstancias establecidas en la ley para la adjudicación directa. Respecto del contrato de arrendamiento en concreto, el art. 124 LPAP establece que la forma de adjudicación se realizará mediante concurso público o mediante el procedimiento de licitación restringida, o concurriendo alguna de las causas que cita el artículo, concertarlos de modo directo. Aunque el art. 92 RBEL habla de la realización de la subasta y el art. 124 LPAP no tiene carácter básico, sí lo tiene el art. 107 LPAP citado anteriormente. Por lo tanto, siendo el arrendamiento un contrato para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales, habrá que aplicar de manera preferente el concurso como forma de adjudicación.

¹²¹⁸ Por ejemplo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal, en su Informe núm. 72/2004 de 11 de marzo 2005 (JUR\2005\279294), analiza la viabilidad jurídica y económica de constituir un derecho de superficie gratuito sobre un solar municipal para que el superficiario proceda a la construcción de un edificio de nueva planta destinado a usos sociales y culturales municipales, para después ser objeto de arrendamiento por el Ayuntamiento, en la modalidad de *renting*.

¹²¹⁹ Posible fórmula para facilitar la inversión privada en inmuebles ocupados por la Administración por la cual se transmiten a inversores inmobiliarios privados inmuebles de su propiedad

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

A la vista de todo lo expuesto, la mejor forma de gestionar el patrimonio privativo de las entidades locales es a través de su aprovechamiento¹²²⁰. Partiendo de la premisa de que cuantos más bienes municipales posea, más poder adquisitivo y de financiación y más posibilidades de gestión de la ordenación urbana tendrá la entidad municipal, en la ciudad compacta, la corporación ha de procurar que no se utilicen fórmulas totales de desamortización total de bienes patrimoniales, pero sin renunciar a su explotación y aprovechamiento provisional por terceros con la garantía de la reversión del dominio útil a su propietario público.

5.5. Las opciones de disposición de bienes integrantes de los patrimonios municipales del suelo

Tal y como se ha determinado anteriormente, las parcelas dotacionales vacantes y desafectadas formarán parte de los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) -o en el ámbito local de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS)-¹²²¹, y resultará de aplicación con carácter especial la normativa sectorial estatal básica reguladora de esta institución (TRLR 2015) y la recogida en las leyes autonómicas de ordenación urbanística, con carácter prevalente sobre el resto de la legislación de bienes.

El TRLR 1992 (arts. 280.2 y 282 a 286) contenía una detallada regulación del régimen de disposición de los bienes del PMS, a título oneroso y gratuito. Declarada la inconstitucionalidad de estos preceptos por la STC 61/1997, es la legislación urbanística

en los que actualmente llevan a cabo sus actividades, pero permaneciendo sin embargo en ellos para poder continuar desarrollándolas, y conservando el derecho a recuperar la titularidad en el futuro. También parece atractiva esta posibilidad para los inversores privados que, de esta manera, se aseguran cierto retorno de su inversión a medio y largo plazo, y consiguen componer una cartera variada de inversión inmobiliaria en la que estarían incluidos activos alternativos ocupados por las Administraciones públicas y destinados a uso policial, judicial, penitenciario, sanitario, universitario o docente.

¹²²⁰ GONZÁLEZ BUSTOS, M^a. Á., «¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?» en REALA. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre 2011, págs. 113-141.

¹²²¹ Con la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (arts. 33 y 34), la regulación de los PMS pasó a denominarse PPS, donde quedan definitivamente integrados aquéllos. Históricamente, la legislación estatal únicamente se ha referido y ha regulado los PMS. Sin embargo, la nueva legislación del suelo se refiere a los “patrimonios públicos del suelo” y ya no al “patrimonio municipal del suelo”, por partir de que es perfectamente posible la constitución de estos patrimonios separados por otras Administraciones públicas, singularmente las autonómicas.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de las Comunidades Autónomas la que regula el régimen de los actos de disposición de los bienes de estos patrimonios¹²²², dotando implícitamente a las Administraciones titulares de una amplia capacidad para la gestión de los bienes que los integran¹²²³.

En cuanto a su transmisión, los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

-Enajenados mediante procedimiento de licitación, que dependerá del uso al que se destinen los bienes y aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos del suelo, siendo el concurso el procedimiento general de enajenación (ya que se destinan principalmente a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública) y la subasta el procedimiento excepcional (para los usos no residenciales)¹²²⁴.

-Enajenados directamente en determinados casos¹²²⁵;

¹²²² En lo no previsto por la legislación urbanística de la CCAA respectiva, se regirá: -Por la legislación del patrimonio de las Administraciones públicas de las CCAA, ya que ninguno de los arts. 131 a 154 LPAP tiene el carácter de legislación básica; -por la legislación sobre contratos que tengan carácter básico; y -por las normas de la legislación local sobre enajenación de bienes.

¹²²³ La gestión de los patrimonios públicos del suelo podrá ejercerse directamente por su Administración titular o por organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por la Administración, entidades públicas empresariales, mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas.

¹²²⁴ Efectivamente, se observa que a diferencia del régimen de los bienes patrimoniales, la mayoría de las legislaciones autonómicas han establecido el concurso como regla general, y no la subasta, ya que el destino principal de la transmisión es el uso de residencial protegido (en consonancia con el art. 52.2 del TRLSR 2015 que establece la limitación de la transmisión originaria y las sucesivas de los terrenos adquiridos por la Administración en virtud de su derecho al porcentaje de cesión del aprovechamiento fijado por la legislación urbanística por un precio que no puede ser superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate); mientras que en el caso de que se enajenen bienes del PMS con otros fines no residenciales, el procedimiento es el de la subasta.

¹²²⁵ El art. 117 de la Ley 2/2006 de Suelo y Urbanismo del País Vasco enumera los siguientes supuestos de enajenación directa:

- «a) Cuando la enajenación se derive de convenios entre administraciones públicas o entre éstas y sus entes instrumentales.
- b) Cuando los peticionarios sean entidades de carácter asistencial o social sin ánimo de lucro, tales como fundaciones, mutualidades, cooperativas y otras que promuevan la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.
- c) En el caso de edificios de viviendas de titularidad pública o de organismos y empresas mercantiles dependientes, cuando los peticionarios sean sus ocupantes legales.
- d) Cuando el concurso previsto en el artículo anterior quede desierto, en cuyo caso la enajenación se llevará a cabo dentro del plazo máximo de un año y con arreglo al mismo pliego de condiciones. En ningún caso el precio de la enajenación podrá ser inferior al que hubiera correspondido en la licitación mediante concurso.
- e) En el supuesto de construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública promovidas por organismos públicos o sus entes instrumentales, cuando dicha actividad constituya su objeto específico.
- f) En el caso de construcción de edificios públicos destinados a organismos oficiales que requieran un

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- Cedidos gratuitamente o por debajo del valor a entidades privadas sin ánimo de lucro, a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, a otras Administraciones o entidades públicas de ellas dependientes; o bien
- Permutados directamente¹²²⁶.

Hay que tener en cuenta que si bien la cesión gratuita de un solar a favor de una empresa municipal o sociedad mercantil municipal con funciones de promoción de la vivienda podría facilitar su gestión, no sustrae a ésta de las exigencias del libre mercado. El Tribunal Supremo analiza la compatibilidad de las cesiones gratuitas a estas actuaciones con el derecho de libre mercado y competencia fiscalizado por el Derecho comunitario al salir de la licitación libre y pública, e implicando un privilegio que se otorga a determinadas sociedades mercantiles -por la enorme ventaja que supone frente a otras sociedades de capital la adquisición de suelo proveniente de una Administración pública de modo gratuito-. La trascendental sentencia del TS de 26 febrero 2002¹²²⁷ que aborda el tema de la cesión gratuita a una empresa municipal y si con ello se vulnera el principio de libre competencia, avala la cesión gratuita a empresas de capital 100% local al considerarlas entes instrumentales de la organización municipal a efectos de cumplir fines estrictamente propios¹²²⁸, y considera correcta y conforme con la libre competencia y con el interés público esta forma de proceder, exponiendo que la gestión a través de una Sociedad Municipal de funciones de promoción de vivienda no puede

determinado emplazamiento sobre suelos calificados como dotacionales.

g) En el caso de construcción de edificios de servicio público de propiedad pública o de entidades sin ánimo de lucro que requieran un determinado emplazamiento, tales como centros asistenciales, culturales o sanitarios o instalaciones deportivas, y así estuvieran calificados por la ordenación urbanística».

¹²²⁶ Por ejemplo, en los casos de ocupación directa para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales, o directamente por otros bienes inmuebles de conformidad con la normativa de patrimonio de la Administración titular del patrimonio público de suelo; o en el caso de operaciones de realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

¹²²⁷ RJ 2002\2625.

¹²²⁸ Tal y como explica GARCÍA DE HERRERA FERNÁNDEZ, J., en «Cesiones de suelo a sociedades 100% municipales» en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 17, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Sep. 2012, se configuran como medios propios del poder adjudicador y sus relaciones como *in house providing* (contratos domésticos), quedando, por tanto, fuera de la esfera de contratos de las Administraciones públicas.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

considerarse por sí misma vulneradora del principio de libertad de empresa, ni de las exigencias del libre mercado o la libre competencia¹²²⁹.

En cuanto a su naturaleza, es sabido que los patrimonios públicos del suelo son un patrimonio separado de los bienes y derechos del patrimonio de la Administración correspondiente, cuya finalidad, según el artículo 51.1 del TRLSR 2015, es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Dicho concepto legal se completa por los elementos patrimoniales que lo integran contemplados en el mismo apartado: «los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística». Es decir, estará integrado por el suelo correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, y los bienes y recursos que, de acuerdo con la legislación autonómica, hayan de conformarlo. Estos bienes quedan adscritos a este patrimonio por voluntad del legislador autonómico, lo que implica que existan diferencias de unas Comunidades Autónomas a otras. No obstante, parece que, con carácter general, quedarán afectos al régimen del patrimonio público de suelo en la mayoría de las Comunidades Autónomas, los siguientes: -Todos los bienes patrimoniales de titularidad municipal, de las CCAA y del Estado que resulten clasificados por el planeamiento como suelo urbano o

¹²²⁹ Se planteaba la cuestión de la compatibilidad de las sociedades mercantiles municipales para la promoción de la vivienda con el principio de libertad de empresa y libertad de mercado y con la normativa sobre libre competencia, en relación especialmente con la cesión gratuita de solares municipales a dichas empresas para la edificación de viviendas de promoción oficial. El Tribunal Supremo desestima el recurso defendido por la Unión Provincial de Empresarios de la Construcción de Huelva contra los acuerdos plenarios del Ayuntamiento por los cuales se acordó ceder gratuitamente un solar de propiedad municipal a la Empresa Municipal de la Vivienda de Huelva S.A. La demandante sostenía que la creación de la empresa municipal y la obtención de suelo gratis entraña competencia desleal contraria a la libertad de empresa y de mercado, ya que la posición ventajosa de la sociedad le habría permitido ofrecer unos pisos a menos precio que los constructores privados. Se examina si la cesión de gratuita del solar efectuada es o no contraria al ordenamiento jurídico, bien por incumplimiento de los requisitos formales establecidos para llevar a cabo la misma, bien por incurrir en lesión del principio de libertad de empresa o de libre competencia. El TS considera que si bien el art. 128 CE y 85.2.c LBRL permiten que las funciones de promoción de vivienda puedan ser gestionadas directamente mediante una sociedad mercantil de capital municipal, esta gestión no queda sustraída a las exigencias del libre mercado, de modo que una empresa pública que intervenga en régimen de concurrencia ha de hacerlo en condiciones de igualdad. De todas formas, el TS sostiene la validez de la cesión gratuita del solar sobre la base de que la promoción y gestión de viviendas envuelve una finalidad de carácter social y constituye un servicio público local que puede gestionarse directamente y sobre el hecho de no haberse probado los actos de competencia desleal imputados.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbanizable, independientemente de su procedencia¹²³⁰; -Los bienes de dominio público que se desafectan pasan a formar parte de los patrimonios municipales del suelo¹²³¹; -así como los bienes destinados por el planeamiento a dotaciones públicas en tanto no se afecten al uso o servicio público.

Frente a los bienes de dominio público afectados a un uso o servicio público¹²³², cuya característica esencial es la de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, los bienes cuyo destino y régimen de disposición está sometido a la normativa de PMS son enajenables, embargables y prescriptibles en los términos señalados en la normativa de aplicación. Una de las características de estos patrimonios es su dinamismo. Frente al carácter estático de otros bienes cuya nota esencial es permanecer en el ámbito público, los integrantes del Patrimonio Público del Suelo tienen vocación de ser enajenados, aun cuando se hallen formalmente afectos al cumplimiento de finalidades netamente públicas. Precisamente, en algunos casos, la transferencia de los bienes es lo que permitirá que estos patrimonios cumplan su finalidad.

Los PMS tienen una mayor libertad de gestión que los bienes demaniales según la normativa urbanística autonómica, lo que abre muchas posibilidades de actuación a las Administraciones públicas en el marco de la ciudad compacta. A la Administración municipal le interesa disponer de libertad en la gestión de estos bienes y obtener la máxima rentabilidad de los mismos, pero en el caso de los PMS su sentido no debe ser la máxima rentabilidad económica, sino la rentabilidad social. El art. 52.3 TRLSR 2015

¹²³⁰ Y ello se determina también en el RBEL en su art. 16.1 que reza como sigue: «Los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al patrimonio municipal del suelo».

¹²³¹ No se sabe a ciencia cierta si este régimen casa bien para los inmuebles desafectados por el Estado cuando el art. 191 LPAP pretende obligar a los Ayuntamientos a darles una nueva calificación urbanística, más bien a modo de bien patrimonial para obtener rentabilidad económica de las mismas que como PPS sujeto a un régimen de disposición más limitado.

¹²³² No se incluyen por tanto en el patrimonio municipal del suelo, los caminos, carreteras, calles, parques, plazas, y demás obras públicas en cuanto que bienes de uso público; ni los terrenos y edificios destinados al cumplimiento de fines públicos de las entidades locales, entre ellos los mataderos, museos, escuelas, campos de deportes, y cualesquiera otros bienes directamente destinados a las prestaciones de servicios públicos o administrativos, y tampoco formarán parte del PMS aquellos bienes patrimoniales que la legislación urbanística no haya afectado a este registro o régimen.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

expresamente declara que las limitaciones, obligaciones o condiciones de destino de las fincas de los patrimonios públicos de suelo son inscribibles en el Registro, incluido su posible resolución por incumplimiento. Por lo que se prevé expresamente el carácter modal de las disposiciones de los PMS, en cuanto que dirigidos a un destino concreto.

Si bien es cierto que la jurisprudencia ponía freno al libre destino de estos bienes, la normativa autonómica, a quien el Tribunal Constitucional ha reconocido competencia para ello, ha abierto el destino de los PMS, de forma que es un instrumento al servicio del medio ambiente urbano. En esta misma línea, los cambios relacionados con el PMS en la última reforma realizada a través de la L3R le otorgan una nueva dimensión a la institución convirtiéndola en un instrumento más al servicio de los nuevos objetivos de reconversión de la ciudad existente, y devolviéndolo de una u otra forma a sus orígenes.

En efecto, el patrimonio municipal del suelo fue constituido por la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 como mecanismo de intervención de la Administración en el mercado del suelo, constituido por un conjunto de bienes de que las corporaciones locales se pueden servir «para regular el precio en el mercado de solares» (Exposición de Motivos), con la finalidad de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones» (art. 72). Es decir, nace como un instrumento de política antiespeculativa con la finalidad última de ordenar la ciudad¹²³³. De hecho, curiosamente, es en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 donde por primera vez se utiliza el término de “Patrimonio Municipal de Suelo” ligado a la ordenación urbana, ya que el mismo tiene como finalidad «prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia». Así pues, además de instituir un patrimonio distinto de la Administración directamente al servicio de la ordenación urbana, los términos utilizados le otorgaban un papel preponderante en el control y gestión del desarrollo urbano. En esa línea, el art. 89.2 del TRLS 1976

¹²³³ El legislador posibilita que los Ayuntamientos dispongan de una reserva de terrenos con la finalidad de intervenir en el mercado del suelo, para corregir las tensiones especulativas cuando éstas lleguen a provocar un excesivo encarecimiento del suelo. El mecanismo consiste en la adquisición masiva de suelo, su urbanización en mano pública y la dación al mercado como medio que elimina la especulación y permite recuperar las plusvalías.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

establecía también que dicho patrimonio «tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura urbanización».

Esa concepción expresa como instrumento para el control, desarrollo técnico y económico de los núcleos de población es abandonada por las leyes posteriores, a pesar de que paulatinamente se refuerza la institución –así, mediante el establecimiento de la obligación de consignar una cantidad equivalente a un 5% del presupuesto ordinario anual del Ayuntamiento para destinarlo al patrimonio municipal del suelo¹²³⁴ o la obligatoria constitución del PMS en todos los municipios que tuviesen aprobados planeamiento general¹²³⁵-. Ninguna de las legislaciones posteriores mantiene la tradición de la finalidad de prevenir o limitar la expansión urbana, ni siquiera las autonómicas¹²³⁶, a pesar de que la trascendental STS de 2 de noviembre de 1995¹²³⁷, la

¹²³⁴ Actualmente, la exigencia es del 10% en algunas Comunidades Autónomas como el País Vasco (art. 114 de la Ley 2/2006) o Cantabria (art. 231 de la Ley 2/2001).

¹²³⁵ Con anterioridad a la entrada en vigor del TRLS 1976, estaban obligados a constituir el PMS los Ayuntamientos de capitales de provincia y los de población superior a los 50.000 habitantes. El TRLS 1976 amplió la posibilidad de su constitución a los municipios de inferior población que voluntariamente así lo acordasen y los demás que señalare el Ministro de la Vivienda; y el art. 276.1 TRLS 1992 hacía pesar el deber de constituir, mantener y gestionar patrimonio público del suelo sobre los Ayuntamientos con planeamiento general. En la actualidad, las legislaciones autonómicas han previsto el deber de constituir patrimonios municipales de suelo a la propia Administración autonómica y a los Ayuntamientos, si bien han diferido a la hora de extender el deber a todos los municipios (art. 111 Ley 2/2006 del País Vasco, art. 69 de la Ley 7/2002 de Andalucía, art. 76 del Decreto Legislativo 1/2010 de Castilla-La Mancha, art. 173 de la Ley 9/2001 de Madrid), sólo a los municipios que dispongan de instrumento de plan general (art. 215 del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias, art. 369 de la Ley 5/1999 de Castilla y León, art. 177 de la Ley 5/2006 de La Rioja) o incluso únicamente a municipios de más de 5.000 habitantes (art. 229 de la Ley 2/2001 de Cantabria).

Según PAREJO ALFONSO y ROGER FERNANDEZ (en *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Iustel, Madrid, 2009, págs. 437 y 474), la razón del silencio del entonces vigente art. 38 TRLS 2008 sobre esta obligación obedece a que “*sería probablemente inconstitucional que el Estado tratara de seguir prefigurando qué Administración o Administraciones pueden o deben constituir estos patrimonios por su evidente incidencia sobre la distribución de competencias ejecutivas en materia de suelo y urbanismo, que corresponde hacer al legislador autonómico dentro del marco básico general de lo dispuesto en el artículo 25 LBRL*”.

¹²³⁶ Incluso la legislación de Cataluña, en el art. 160.5 del Decreto Legislativo 1/2010, en una redacción similar se olvida de recoger la posibilidad de limitar el desarrollo urbano a través de este instrumento:

«El patrimonio de suelo y de vivienda de los entes públicos se destina a las siguientes finalidades:

- a) Prever, poner en marcha y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones y la mejora de la calidad de vida.
- b) Hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada.
- c) Intervenir en el mercado inmobiliario para abaratar el precio del suelo urbanizado y facilitar la adquisición de sistemas urbanísticos.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

cual contiene la doctrina general, recuerda que la finalidad general de los Patrimonios Municipales del Suelo es la de estar al servicio de una de las funciones de las corporaciones locales consistente en tratar de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones.

En otro orden de cosas, los bienes integrantes de este patrimonio separado son de dos clases: bienes inmuebles o terrenos y recursos económicos o dinero. En uno y otro caso, la legislación básica estatal determinaba que el destino de estos bienes debía ser la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y «otros usos de interés social». La jurisprudencia se inclinó por la interpretación restrictiva de las finalidades de estos patrimonios, en particular, en relación con el concepto jurídico indeterminado de los usos de interés social. La STS de 31 de octubre de 2001¹²³⁸, precisa que el concepto de interés social “*no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido*”¹²³⁹.

En cambio, los autores doctrinales han suavizado los rigores de la jurisprudencia adoptando una postura más flexible¹²⁴⁰; acogida poco a poco por la jurisprudencia¹²⁴¹.

d) Formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable».

¹²³⁷ RJ 1995\8060.

¹²³⁸ RJ 2001\8391.

¹²³⁹ Mediante un convenio de permuta de una parcela integrada en el PMS, el Ayuntamiento iba a recibir a cambio parcelas que resultaban necesarias para la regeneración y acondicionamiento del frente del litoral marítimo de un barrio. El órgano judicial afirma que no puede reconocerse en el objetivo último de la permuta la consecución de un fin de interés social: “*Debe tenerse presente que este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El art. 1.1. de la CE que define nuestro Estado como un Estado Social, en relación con el art. 9.2 de la misma, puede darnos, por analogía, una idea de lo que es el concepto más modesto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural o social*”.

¹²⁴⁰ QUINTANA LOPEZ, T., «La regulación de los Patrimonios del suelo como fuente de controversia» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 121, enero-febrero 2004, pág. 83, señalaba que “*la interpretación por los Tribunales –de los arts. 276 y 280.1 TRLS- aun siendo plausible en general, puede dificultar el manejo de este patrimonio separado por parte de los municipios y con ello privar de utilidad a la institución*”. Ante esta situación propugnan que sean los legisladores autonómicos los que establezcan “*los criterios acerca del destino de los bienes que forman parte del Patrimonio Municipal del Suelo, pues el recurso a otros usos de interés social (...) resulta ser demasiado impreciso y constituye un punto de conflictividad*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Finalmente, las legislaciones autonómicas, al desarrollar y concretar las normas básicas estatales, han abierto considerablemente el abanico de posibilidades respecto al destino de los bienes y a través de la misma se produce la concreción con criterios de amplitud de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la legislación estatal¹²⁴². Y además, sin establecer una jerarquización o prioridad de las finalidades, de suerte que cualquiera de ellas, sin ningún orden establecido, puede constituir un destino aceptable y aceptado por el planificador.

Con carácter puramente enunciativo, pueden citarse como destinos previstos en las normativas autonómicas: la construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, la tutela del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la obtención de suelo y ejecución de actuaciones públicas dotacionales y sistemas generales, la realización de actuaciones declaradas de interés social, la conservación y ampliación de los propios patrimonios del suelo, y la gestión urbanística en general (p. e., para pagar en especie suelo destinado a sistemas generales mediante permuta u otorgar compensaciones a los propietarios de terrenos sujetos a un proceso de equidistribución o a limitaciones singulares que resulten con defecto de aprovechamiento)¹²⁴³. Entre ellas, algunos se

¹²⁴¹ La sentencia del TSJ de Castilla y León 666/2005 de 22 de diciembre (RJCA 2006/323) es un buen exponente de las contradicciones en las decisiones judiciales; puesto que se aparta de la doctrina mantenida hasta ese momento por el Tribunal Supremo, y hace recobrar la autonomía de las Comunidades Autónomas para concretar el concepto de interés social.

¹²⁴² Véase un buen análisis de la evolución de la ampliación por parte de las CCAA del destino de usos de interés social en MARTIN HERNANDEZ, P., «El patrimonio municipal del suelo: su evolución normativa» en *RDUMA*, núm. extra 225, 2006, págs. 272-294.

¹²⁴³ Quizás sea Castilla La Mancha la que dispone del abanico más amplio de destinos de interés social. De conformidad con el art. 79 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, «1. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, deberán ser destinados a:

- a. Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, siempre que dicho fin sea compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico.
 - b. Usos de conservación y mejora del medio ambiente, incluyéndose tanto el medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, cultural y del paisaje rústico y urbano.
 - c. La gestión pública del suelo incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición.
2. Además podrán destinarse a los siguientes usos de interés social:
- a. Creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

presentan como destinos relacionados con la ordenación del medio ambiente urbano, en particular, de mejora, rehabilitación o renovación urbana de la ciudad construida.

El art. 52 del TRLSR 2015 contempla el destino principal o natural de los patrimonios públicos de suelo: la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública; a la par que permite habilitar otros destinos complementarios de usos de interés social a los instrumentos de ordenación urbanística, pero siempre que lo prevean las leyes autonómicas en la materia, entre los siguientes fines: urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural o «de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana». Este último fin admisible dentro de la definición de usos de interés social es incorporado por la L3R de conformidad con los nuevos objetivos estatales de rehabilitación, regeneración y renovación de la ciudad, que las legislaciones autonómicas parecen estar incorporando progresivamente¹²⁴⁴.

Resulta por tanto que se ha asistido claramente a una ampliación de los posibles destinos, pues junto al destino básico y único en legislaciones anteriores de la construcción de vivienda protegida, ahora se admiten ampliamente otros usos de interés social -incluso la posibilidad de destinar estos bienes a la reducción de la deuda municipal- que las Comunidades Autónomas se encargan de definir al servicio del

-
- b. Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales.
 - c. Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales.
 - d. Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana.
 - e. Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural.
 - f. Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías.
 - g. Mejora de la configuración de parques y jardines.
 - h. Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.
 - i. Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio».

¹²⁴⁴ PÉREZ LÓPEZ, E., «El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas» en *Práctica Urbanística*, nº 125, noviembre-diciembre 2013.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

urbanismo¹²⁴⁵, y posibilita desarrollar ordenadamente o, en su caso, prevenir y encauzar, una ordenada expansión de la ciudad.

Desde la óptica de la ciudad compacta, la superación de la rígida afectación de los terrenos del PMS a la construcción de viviendas protegidas ha sido una buena noticia. Centrando la atención en las parcelas dotacionales desafectadas o todavía no afectadas realmente, el Ayuntamiento podrá hacer uso de dichas parcelas en sentido amplio siguiendo el régimen jurídico de las PMS. La configuración de las parcelas dotacionales como PMS resulta recomendable, porque a la ventaja de sus posibilidades de disposición se une el control de la finalidad pública.

Así es, en el caso de las parcelas transitoriamente PMS hasta su afectación demanial definitiva, las entidades locales deberán realizar una gestión cortoplacista al hilo de un urbanismo adaptativo sin desprenderse de las mismas; mientras que en el caso de parcelas desafectadas definitivamente, podrá gestionar económicamente el PMS a más largo plazo, y no únicamente con destino a la construcción de viviendas de protección pública. En cualquier caso, los bienes del PMS no deben ser sustraídos de la propiedad pública alegremente sin antes analizar todas las posibilidades que brinda la gestión a largo plazo del mismo desde el punto de vista de importancia estratégica en el desarrollo económico-social del municipio y del interés general, como por ejemplo a través de la constitución de un derecho real de superficie¹²⁴⁶, algo vedado si las parcelas tienen naturaleza demanial.

¹²⁴⁵ En todo caso, las normas autonómicas que determinen la finalidad de los bienes que integran el patrimonio público del suelo deberán adecuarse a los criterios sobre el destino establecido en la norma estatal. Así, en la STC 17/2016, de 4 de febrero de 2016, se declara que el nuevo precepto de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, el cual incluye entre los usos a los que pueden destinarse los bienes o recursos del patrimonio público de suelo que se cedan gratuitamente o se enajenen por un precio inferior al de su valoración, el de «generar actividad económica en áreas deprimidas» no es inconstitucional, siempre que se cumpla el resto de condiciones previstas en la normativa básica estatal –art. 52 TRLSR 2015- para los usos de interés social ligados a la consecución de finalidades de carácter socioeconómico, donde debe incluirse la previsión autonómica de la generación de actividad económica en áreas deprimidas si se realiza «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística» (esto es dentro de ordenación y con exclusión de cesiones o enajenaciones individualizadas que no vayan recogidas en un plan), y «para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana».

¹²⁴⁶ AVIÑO BELENGUER, D., «La gestión sostenible del patrimonio público de suelo a través de la constitución de un derecho de superficie», en *Práctica Urbanística*, nº 134, mayo 2010, expone las ventajas de la constitución del derecho de superficie para la Administración: “*facilidad para la obtención*”

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En efecto, el derecho de superficie constituye una institución propia de los terrenos integrantes del patrimonio público del suelo¹²⁴⁷, y de hecho, alguna normativa autonómica le da prevalencia como el medio de disposición de PMS¹²⁴⁸. Es una forma de multiplicar los usos de una parcela en la ciudad compacta, tal y como se ha demostrado respecto a la dimensión vertical de la ciudad. Así, el planteamiento propuesto sería el de ceder a los particulares el derecho de superficie sobre o bajo los terrenos de la Administración pública con fines edificatorios por un tiempo determinado, revertiendo a su término los terrenos y lo construido al cedente propietario superficiante.

El suelo cedido en superficie debe ser edificable de acuerdo con la ordenación urbanística y el mismo art. 54.5 del TRLSR 2015 configura como una de las causas de extinción del derecho de superficie la falta de edificación conforme a la ordenación

de "materia prima" (el suelo); conserva la propiedad del suelo, lo que puede alejar a los ayuntamientos de la amenaza de la especulación inmobiliaria; obtiene un canon económico periódico del superficiario; satisface el interés general (por ejemplo con la construcción de VPP); obtiene la edificación al finalizar el plazo del derecho, etc. Por su parte, el empresario superficiario: tiene un importante "nicho de mercado"; obtiene la propiedad temporal de lo construido; obtiene una renta periódica por el arrendamiento de los elementos construidos; refuerza la imagen de "empresa responsable y comprometida con el interés general, etc. Asimismo, habría otros beneficios directos e indirectos, tales como el aumento del negocio y consigo los puestos de trabajo que una actuación de este tipo requiriese.

El derecho de superficie urbanístico se caracteriza por tener una gran flexibilidad, esto es, los contratantes podrán pactar cuanto estimen conveniente, siempre y cuando no se vulneren las normas de carácter imperativo establecidas en la el TRLS 08, tales como el plazo máximo de duración, la obligación de la reversión a dicho término, etc. En este sentido, las entidades locales podrán establecer en los Pliegos de contratación para seleccionar al superficiario las cuestiones más relevantes desde el punto de vista económico-financiero y del acceso de los ciudadanos a los futuros inmuebles, siempre y cuando no sean arbitrarias o contrarias al ordenamiento.

El derecho de superficie no excluye la posibilidad de que se constituya un régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario, lo que confirma su carácter separado del suelo. Por ello, la utilidad práctica del derecho de superficie es notable: desde la constitución en complejo inmobiliario urbanístico de aparcamientos públicos o equipamientos bajo suelo de dominio público (plazas, calles, etc.) -lo que refuerza su carácter estratégico-, hasta la promoción de VPP, viviendas de alquiler u otros usos sociales, etc. -lo que incide en su utilidad como mecanismo de intervención en el mercado de la vivienda, dando cumplimiento al art. 47 C.E.-".

¹²⁴⁷ Fue el art. 287 TRLS 1992 el que amplió la posibilidad de constitución del derecho de superficie a los terrenos integrantes del PMS, y ahora incluso hay algunas leyes autonómicas que limitan expresamente la constitución del derecho de superficie a los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo (art. 113 del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón o el art. 185 de la Ley 5/2006 de La Rioja).

¹²⁴⁸ El art. 99.3 de la Ley 5/2014 de la Comunidad Valenciana reza: «Como regla general, en la gestión del patrimonio público de suelo se preferirá la enajenación en régimen de derecho de superficie a la del pleno dominio».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

territorial y urbanística. El destino de estas edificaciones construidas en ejercicio del derecho de superficie está limitado en prácticamente todas las regulaciones autonómicas para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública u otros fines de interés público o social¹²⁴⁹, por lo que no hay obstáculo legal para que se destinen a equipamiento dotacional.

La doctrina general es que el derecho de superficie es un derecho real no administrativo, que sólo puede recaer sobre bienes de propios –en el que se incluyen los bienes integrantes del PMS-, y no sobre bienes demaniales, donde la figura específicamente aplicable para el otorgamiento de su utilización es la autorización y, sobre todo, la concesión demanial administrativa¹²⁵⁰. El derecho de superficie que autoriza a edificar en solar o terreno ajeno, haciendo suyo el superficiario por tiempo determinado lo edificado en él, constituye una enajenación parcial del *ius edificandi*, contraria a la inalienabilidad del dominio público; y es unánimemente considerado por la doctrina y la jurisprudencia como un derecho real de gravamen de carácter civil¹²⁵¹.

¹²⁴⁹ Asturias (artículo 226.1 de la Ley 7/2002), Cantabria (artículo 239.1 de la Ley 1/2004), Castilla-La Mancha (artículo 80 del Decreto Legislativo 1/2010), Cataluña (artículo 171.1 del Decreto Legislativo 1/2010), Extremadura (artículo 95 de la Ley 15/2001), Madrid (artículo 179 de la Ley 9/2001), Murcia (artículo 201.1 de la Ley 1/2005), Navarra (artículo 236.1 de la Ley Foral 35/2002) y La Rioja (artículo 185.1 de la Ley 5/2006). Hay alguna excepción como el art. 77.1 de la Ley 7/2002 de Andalucía que se refiere a cualquiera de los usos permitidos por la ordenación urbanística.

¹²⁵⁰ Comparten este parecer, entre otros, FUERTES LÓPEZ, M., *Urbanismo y publicidad registral*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 93; DÍAZ GAZTELU, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo*, Montecorvo, Madrid, 2006, pág. 191; ALEGRE ÁVILA, J.M., «Derecho de superficie», en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dir.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009; ALLI ARANGUREN, J.C. y ALLI TURRILLAS, J.C., en *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Dykinson, S.L., Madrid, 2008, pág. 664; o ROMERO GÓMEZ, F., en GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. (Dir.), *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 1082.

¹²⁵¹ De acuerdo a la STS de 28 abril de 1992 (RJ 1992\4114), en su FJ. 2, “Al contemplar los derechos reales y sus efectos en el ámbito del Derecho Administrativo, es necesario distinguir entre los derechos reales de carácter administrativo que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos deben ser bienes de dominio público, y los derechos reales de carácter civil que siempre que recaigan sobre bienes propios, éstos han de ser bienes patrimoniales de la Administración. Tal distinción es esencial, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, ya que, como regla general, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales de la Administración es el mismo que el Derecho Civil establece para la propiedad privada (arts. 338, 340 y 344 del CC)”. Es decir, que, siendo el derecho de superficie una institución tradicionalmente calificada como civil o particular, sólo puede plantearse sobre bienes patrimoniales. En esta sentencia se examinaba el caso de un Ayuntamiento que saca a concurso un derecho de superficie sobre una parcela calificada como sistema general para construir un mercado, una sala polivalente y un aparcamiento. Posteriormente, decide declarar la caducidad de la concesión, intentando hacer valer que el derecho que procedía sobre ese tipo de bien de dominio público era la

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

De esta forma, en caso de que el suelo sea un bien de dominio público, previamente debería desafectarse y convertirse en bien patrimonial, y es entonces cuando cabría constituir sobre el mismo un derecho de superficie que otorga el derecho a edificar en suelo ajeno.

La jurisprudencia ha apoyado esta doctrina de que sobre un bien de dominio público no era posible la constitución de un derecho de superficie porque afectaba a la inalienabilidad del bien. En especial, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 1 de octubre de 2003¹²⁵², anula la concesión de un derecho de superficie sobre una parcela destinada en origen a uso público asistencial y religioso, y posteriormente a un fin socio-cultural, ya que a pesar de su no establecimiento concreto, entiende que la parcela continúa siendo demanial por razón de afectación a dicho servicio¹²⁵³. Uno de los fallos más recientes que sigue esta doctrina es la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo contencioso-administrativo, núm. 979/2013, de 4 de octubre (rec. 1753/2011). El Tribunal se pronuncia sobre la posibilidad de constituir sobre un bien de dominio público destinado a un servicio público deportivo un derecho de superficie sobre la parte de la finca no destinada de forma efectiva a dicha finalidad (para construcción y explotación de un centro recreativo de zona de bar y terraza y salón de eventos y convenciones), y finalmente rechaza tal posibilidad por tratarse de un bien de dominio

concesión, aunque el notario, por error, introdujera el término “derecho de superficie” en la escritura pública otorgada para formalizar el contrato.

¹²⁵² RJ 2003\8133.

¹²⁵³ *“Sin embargo, la circunstancia de que la parcela urbana cedida al Ayuntamiento a cambio del otorgamiento de una licencia de obras, con la finalidad –un tanto genérica– de construir una biblioteca, haya permanecido durante un cuarto de siglo sin destinarse al objeto que se había especificado en su otorgamiento, no es circunstancia que implique «per se» su desafectación al servicio público, ya haya estado primitivamente adscrita, hablando en términos urbanísticos, a cubrir necesidades de naturaleza asistencial-religiosa, ya con posterioridad se haya adscrito a fines socio-culturales. El carácter de adscripción a un servicio público resulta patente desde ambos puntos de vista, y las declaraciones de la sentencia dictada en el recurso 434/95 en nada modifican esta conclusión. Este Tribunal (Sentencia de 21 de junio de 2002) lo único que ha confirmado es la procedencia de la modificación puntual operada en el Plan General de Zaragoza al trasponer la adscripción del terreno cuestionado de la finalidad asistencial-religiosa a la socio-cultural; pero en absoluto ha ido más allá de la pertinencia de esa modificación de carácter urbanístico, ni menos todavía se puede deducir de dicha resolución que la modificación puntual de la planificación ya existente significase el equivalente a una desafectación del carácter demanial del bien inmueble inventariado como tal.*

Ha de concluirse, por todo lo razonado, que asiste la razón a los recurrentes cuando denuncian la infracción de lo dispuesto en los artículos 79, 80 y 81 de la LBRL y 2, 3, 4, 8 y 74 del Reglamento de Bienes, desde el momento en que se ha constituido un derecho real de superficie sobre un bien de carácter demanial prescindiendo del expediente que regula el artículo 8º del Reglamento citado, lo que ha de determinar la casación de la sentencia recurrida por el motivo invocado” (FJ. 3).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

público inalienable y constituir el derecho de superficie un derecho real, fuertemente limitativo del dominio, que autoriza al superficiario a levantar un edificio en suelo ajeno y supone un notable gravamen que afecta a la disponibilidad del bien.

Algunos autores en cambio entienden que el derecho de superficie puede llegar a constituirse sobre los bienes demaniales. Así, GUTIERREZ COLOMINA plantea sus argumentos para poder establecer el derecho de superficie sobre dominio público sin necesidad de concesión demanial, basándose en que hay un acercamiento conceptual cada vez mayor entre las dos figuras, y de acuerdo a los arts. 97 y 98 LPAP, la concesión demanial tiene el carácter de derecho real de naturaleza administrativa, y su titular dispone de un derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas pudiendo celebrar contratos de derecho privado como el derecho de superficie o arrendamiento¹²⁵⁴. En todo caso, para GUTIERREZ COLOMINA, no existe inconveniente en constituir un derecho de superficie sobre un bien demanial incluido en el PPS, siempre que se regule expresamente en la legislación urbanística (aunque ciertamente con dudoso carácter demanial o patrimonial).

Asimismo, BREMOND TRIANA¹²⁵⁵ defiende la constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico con el siguiente argumento: Frente a la tradicional presunción de su demanialidad, el análisis integrado de la normativa urbanística, local y patrimonial de las Administraciones públicas parece otorgar a dichos terrenos la condición original de bienes integrantes de alguno de los patrimonios públicos del suelo, al menos mientras no se encuentren efectivamente afectos a un servicio público. Por lo tanto, hasta ese acto

¹²⁵⁴ GUTIERREZ COLOMINA, V., *Régimen de Bienes de las Entidades Locales*, Valencia 2012, Tirant lo Blanch, págs. 411 y ss., argumenta lo siguiente: “En primer lugar bastaría que la Administración otorgara directamente una concesión demanial a cualquier persona de derecho público o privado perteneciente al sector público (por ejemplo a una sociedad mercantil de la que tenga el 100% de las acciones), de acuerdo con el art. 93 LPAP y esta persona de derecho público o privado perteneciente al sector público otorgará sobre la concesión un derecho de superficie. (...) En segundo lugar, parece absurdo que la Administración tenga capacidad para otorgar una concesión sobre el dominio público que conlleve la posibilidad de constituir un derecho de superficie y ella misma no pueda constituirlo”.

¹²⁵⁵ En los anteriormente citados artículos: «La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico» y «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?».

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

notorio y singular de afectación demanial, las parcelas cedidas para un servicio público genérico o indefinido podrán ser objeto de derecho de superficie.

El autor señala que la práctica diaria de la gestión de los bienes públicos viene a demostrar que cada vez con mayor frecuencia las entidades locales —y, asimismo, algunos organismos autonómicos— acuden al instituto de la superficie en detrimento de la concesión administrativa, bien porque consideran que tales parcelas son bienes patrimoniales, bien porque entienden que, desde una interpretación amplia, los bienes demaniales son susceptibles en determinados supuestos de ser gravados con ese tipo de derecho real. Añade que se está produciendo una aceptación gradual por parte de notarios y registradores de la Propiedad de la constitución del derecho de superficie sobre dotaciones públicas, en principio demaniales¹²⁵⁶.

Este autor destaca la normativa autonómica que permite la inclusión de dotaciones públicas de carácter residencial como integrantes del PMS y la posibilidad de su enajenación parcial mediante el derecho de superficie¹²⁵⁷. A tal respecto, se debe reiterar que la consideración de las parcelas destinadas a viviendas de protección pública como dotaciones públicas no es adecuada, puesto que encierra el consumo de edificabilidad lucrativa. En realidad, para poder defender la posibilidad de constituir un derecho de superficie sobre parcelas dotacionales destinadas a equipamiento, previamente BREMOND TRIANA ha tenido que probar su naturaleza patrimonial, por lo que, en último término, no cuestiona la imposibilidad de articular un derecho de

¹²⁵⁶ Pone como ejemplo la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de marzo de 2007 (RJ 2007\5275), en la que se admitió la constitución del derecho de superficie sobre un sistema general de equipamiento comunitario afectado a servicio de interés público y social – Estación central de autobuses- porque esta dotación es, en realidad y a pesar de su afectación a un servicio público, un bien integrante del PMS.

¹²⁵⁷ El art. 179 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid permite construir derecho de superficie en la dotación supramunicipal con destino a vivienda de integración social. La Ley Foral 35/2002 de Navarra se refiere a la creación de una red de suelos dotacionales para vivienda pública. La Ley 5/2014 valenciana dentro de las reservas de suelo con destino dotacional, en la categoría de equipamiento, define el Residencial Dotacional: viviendas destinadas a residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años). Igualmente, el art. 130 de la Ley 2/2006 vasca regula el régimen del derecho de superficie sobre la dotación residencial protegida.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

superficie a favor de un particular sobre bienes demaniales, en lugar de una concesión¹²⁵⁸.

5.6. Las opciones de disposición del dominio público local

5.6.1. Marco actual de los bienes de dominio público local: la relatividad de su homogeneidad e inalienabilidad

Como punto de partida, recuérdese que en ciertas categorías de dotaciones, las parcelas dotacionales públicas están abocadas a tener la naturaleza de bienes de dominio público, condición en la que se incluyen todos los derechos reales de las Administraciones afectados a especiales fines de interés público y sujetos por ello a un régimen especial de protección y utilización¹²⁵⁹. Los bienes de dominio público se caracterizan por su enorme amplitud y variedad de bienes que lo integran, ya que bajo dicha calificación se agrupa un conjunto heterogéneo de bienes que tienen en común su carácter demanial, pero cuyo régimen jurídico suele ser diferente¹²⁶⁰. De un lado, se encuentran las regulaciones generales referidas a los patrimonios públicos: la Constitución (art. 132), el Código Civil (arts. 338-345), el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986 y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. De otro lado, a las anteriores regulaciones han de unirse las leyes y disposiciones

¹²⁵⁸ En «La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico», op. cit., concluye: “Así las cosas, la constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos a la Administración para dotaciones públicas en ejecución de un plan urbanístico es conforme a Ley mientras tales inmuebles mantengan su condición original de bien patrimonial, más concretamente de bienes integrantes de un patrimonio público de suelo. Sólo cuando las parcelas en cuestión adquieran la naturaleza jurídica demanial por un acto singular de afectación adecuado, esa posibilidad ha de decaer y el gravamen autorizable se restringirá al régimen propio de la concesión administrativa”.

¹²⁵⁹ La jurisprudencia constitucional, en especial, la trascendental STC 227/1988, de 29 de noviembre, configura los bienes de dominio público con las siguientes características: -son bienes de titularidad de una Administración pública; -son de propiedad pública, es decir, son de titularidad pública. -es una propiedad pública fuera del comercio (rasgo que permite diferenciar la categoría del dominio público de la de los bienes patrimoniales); y -destinada a fines públicos (COLOM PIAZUELO, ELOY: «La configuración jurídica del dominio público en la jurisprudencia constitucional: el dominio público como una propiedad pública fuera del comercio destinada a fines públicos» en *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y ALONSO GARCÍA, R. (Dir.), Civitas, Navarra, 2012, págs. 103-122).

¹²⁶⁰ Para entender las fuentes normativas del dominio público, léase ESCRIBANO COLLADO, P., «El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas» en la obra colectiva *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, dirigida por C. HORGUÉ BAENA, Iustel, Madrid, 2007.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

especiales y propias referidas a cada uno de los grandes sectores demaniales o propiedades especiales -como las Leyes de Aguas, Costas, Puertos, Carreteras, Vías Pecuarias, Minas, Hidrocarburos o Montes-, y que son de aplicación preferente¹²⁶¹. Así lo reconoce el art. 5.4 LPAP –precepto de aplicación general-, al establecer que sus disposiciones sólo son aplicables «a falta de normas especiales», reguladoras de las distintas clases de bienes demaniales, que serán las aplicables en primer término¹²⁶².

La heterogeneidad de los bienes demaniales tiene su reflejo en la imposibilidad de la aplicación de un régimen jurídico idéntico o unitario, hasta el punto de hablarse de la «escala de la demanialidad» o del dominio público como un «género susceptible de diversas especies»¹²⁶³ y de la dificultad para elaborar una teoría general del dominio público¹²⁶⁴. En efecto, la inclusión de bienes tan heterogéneos bajo la calificación de dominio público y su diversificación en una serie de regímenes particulares suscita dudas sobre el carácter unitario de esta institución jurídica, pero tiene su explicación en la necesidad de proteger esos bienes, mediante la afirmación del dominio eminente del Estado sobre ellos y el ejercicio de poder público para garantizar su destino. La afirmación de la STC 227/1998 de que la incorporación al dominio público “*supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado*” parece respaldar la tesis de que la naturaleza del dominio público no reside en

¹²⁶¹ LÓPEZ RAMÓN, F., *Sistema jurídico de los bienes públicos*, op. cit., pág. 44.

¹²⁶² De todos modos, LÓPEZ RAMÓN (Ibid., pág. 158) critica los inconvenientes que suscita el establecimiento de reglas generales sobre la utilización de los bienes de dominio público. Se trata de normas de un régimen de utilización del dominio público que prácticamente carece de ámbito de directa aplicación, producto normativo que procede del *horror vacui* del legislador, del intento de evitar la existencia de lagunas en el régimen de los bienes de dominio público. Al final, los únicos bienes que carecen de régimen propio de utilización son prácticamente los edificios administrativos, bienes para los cuales precisamente los art. 89 y 90 LPAP regulan posibilidades de aprovechamiento por particulares mediante la ocupación de los espacios y usos temporales en los edificios administrativos.

¹²⁶³ GALLEGO ANABITARTE, A., en *El Derecho de aguas en España*, T. I, MOPU, Madrid, 1986, pág. 363.

¹²⁶⁴ Hace ya muchos años que PAREJO GAMIR, R., *Protección registral y dominio público*. Madrid, 1975, págs. 6-7, hizo notar las dificultades de elaborar una teoría general del dominio público y que los elementos fundamentales que constituyen el dominio público habían de ser buscados en el ordenamiento en cada uno de los textos sectoriales reguladores de los distintos bienes (aguas, minas, puertos, costas, vías pecuarias, carreteras, etc.).

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

la relación de propiedad¹²⁶⁵. La tesis subjetiva, propietaria o patrimonial sobre el dominio público tendrá una tendencia inevitable a la explotación patrimonial del bien, mientras que la tesis objetiva o funcional pondrá el énfasis en el cumplimiento de los fines a que está destinado, tanto si produce rentas como si no. Acogiendo esta última tesis, la verdadera razón de ser del régimen demanial es la garantía de la afectación de ciertos bienes y recursos a las finalidades públicas, y su sustracción del comercio jurídico privado, dejando en un segundo plano la naturaleza del propietario del bien o el dato definitorio de la titularidad pública¹²⁶⁶.

En cualquier caso, los bienes de dominio público de las entidades locales presentan una relativa homogeneidad, lo cual facilita ciertamente un tratamiento jurídico unitario de las parcelas dotacionales. La referencia es la clasificación establecida en el art. 74 TRRL y los arts. 3 y 4 RBEL -enumeración meramente ejemplificativa y abierta- de los bienes de uso público local y los bienes de servicio público local. Ciertamente, constituyen bienes de dominio público vinculados al fenómeno urbano, tanto para gestionar y prestar los servicios municipales (casas consistoriales, mercados, mataderos, escuelas) como para permitir la movilidad y la habitabilidad urbanas (calles, plazas, paseos, parques)¹²⁶⁷.

Los principios del régimen demanial referidos a su inalienabilidad,

¹²⁶⁵ El Alto Tribunal parece rechazar la concepción patrimonialista del dominio público, aquella que considera que al titular del bien demanial le corresponden todas las facultades para gozar y disponer del mismo, sino que la Administración titular no necesariamente es la que gestiona el bien, y caben distintas potestades dominicales al producirse la disociación entre la titularidad y la gestión del bien. En especial, GONZÁLEZ GARCÍA, en *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, Madrid, 1998, identifica una utilización dialéctica de las técnicas propietarias para conseguir finalidades de gestión de los intereses colectivos, no sirviendo el dominio público sino para proporcionar títulos de intervención administrativa, lo que le lleva a destacar en lugar de la titularidad, las diversas competencias que inciden en la planificación, financiación y gestión de los diversos bienes demaniales.

¹²⁶⁶ SAINZ MORENO rechaza la incompatibilidad total entre los contenidos de las tesis objetivas y la concepción subjetiva del dominio público indicando que *“no parece que pueda existir objeción grave a la concepción patrimonialista del dominio público, pues tal concepción no es incompatible con la tesis del dominio público como «función» o como «título de intervención», sino que más bien la asume”* (SAINZ MORENO, F: «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”», op. cit.).

¹²⁶⁷ Junto a esta clase de bienes demaniales locales, LOPEZ RAMÓN en *Sistema jurídico de los bienes públicos*, op. cit., pág. 32, localiza en los pueblos, los bienes comunales: la masa de bienes de destino agrario (agrícola, pecuario o forestal) cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

imprescriptibilidad e inembargabilidad son proclamados en el art. 132 de la Constitución Española (Aunque el art. 132 CE no los impone como reglas, sino que ordena que la regulación legal se «inspire» en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad) y en la legislación administrativa patrimonial - art. 6 de la LPAP (precepto que es básico) y art. 30.1 LPAP (de aplicación plena)-, y local -art. 80 LBRL y art. 5 RBEL- que establecen que los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La regla de la inalienabilidad de los bienes de dominio público supone la imposibilidad de la Administración de proceder a efectuar ningún acto traslativo sobre el dominio público, en tanto el mismo esté afectado a un bien o a un servicio público. Mientras los bienes permanezcan en el dominio, no pueden enajenarse o celebrar negocio jurídico alguno de disposición transmitiéndolos a un tercero, ya que en caso contrario, al tratarse de *res extra commercium*, el contrato sería nulo de pleno derecho¹²⁶⁸.

No obstante, es necesario matizar los efectos reales del principio de inalienabilidad. En primer lugar, tal regla no implica la indisponibilidad absoluta del bien; sólo lo excluye del tráfico jurídico privado mientras esté destinado a un uso o servicio público, pero no del tráfico jurídico público, siendo posible en primer orden el otorgamiento a terceros de derechos de ocupación sobre dichos bienes en los casos permitidos por el ordenamiento jurídico en forma de autorizaciones y concesiones demaniales que ocasionan el nacimiento de derechos reales de carácter administrativo.

En segundo lugar, cabe la posibilidad de su transmisión o sucesión en la titularidad del demanio a otras Administraciones mediante las llamadas mutaciones

¹²⁶⁸ BALLESTEROS MOFFA, L.A. «Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad», en CHINCHILLA MARÍN (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004, pág. 291 define la regla de esta forma: “*El principio de inalienabilidad supone la imposibilidad de enajenación, de suerte que las ventas de bienes demaniales son nulas de pleno derecho y no pueden ser subsanadas o convalidadas. La nulidad radical o de pleno derecho, por tanto, es la consecuencia jurídica de la infracción de la regla de la inalienabilidad, desde el momento en que es ésta la consecuencia para todo contrato carente de objeto conforme al art. 1261 CC, teniendo en cuenta el carácter intransferible del demanio*”.

En este sentido, como ha afirmado GONZÁLEZ GARCÍA («Cuestiones del régimen general del dominio público», *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo blanch, 3ª ed., Valencia 2015), ello afecta también a la prohibición de que se puedan imponer cargas reales limitadas, dentro de las cuales ha de entenderse la posibilidad de establecer servidumbres ya sean de interés público o de interés particular sobre el dominio público.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

demaniales, y, en última instancia, su salida del demanio previa su desafectación. Mientras tengan esa condición no podrán venderse, pero con un procedimiento previo de desafectación demanial, será posible su venta como bien patrimonial. Incluso hay autores que señalan que los bienes de dominio público son enajenables, si bien la venta está sometida a un procedimiento anterior de desafectación al uso o destino que justifica la misma, de tal modo que, más que estar fuera del comercio de los hombres, dicha característica significa que toda venta es nula si no ha sido precedida de la formalidad por la cual se declara que el bien ha dejado de ostentar esa utilidad pública cualificada que justificaba dicha característica. En este sentido, la doctrina clásica conecta y supedita la inalienabilidad del dominio público a la afectación, y el cese de la afectación supone el cese de la inalienabilidad e imprescriptibilidad: *“la inalienabilidad comienza con la afectación y termina con la desafectación”*¹²⁶⁹.

Así es, al margen de la transformación de su naturaleza jurídica, hay una serie de posibilidades de tráfico jurídico que permiten afirmar la relatividad de la inalienabilidad o indisponibilidad del dominio público, puesto que dicho régimen demanial es compatible con las mutaciones demaniales objetivas y subjetivas, los títulos de ocupación otorgados a terceros, la admisión de verdaderos derechos reales sobre los mismos y aún ciertos actos de disposición realizados por los cauces del Derecho público (contratos de gestión de servicios sobre bienes demaniales, o aprovechamientos singulares y parciales). De ahí que cada vez más se hable de la flexibilidad¹²⁷⁰ o incluso

¹²⁶⁹ Sienta SAINZ MORENO, F., «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”», op. cit., quien asimismo añade: *“En el Derecho español, ni las cosas objeto de la propiedad pública son inalienables en términos absolutos (la desafectación hace pública su salida del régimen jurídico de las cosas públicas y su posterior enajenación), ni la propiedad privada es incompatible con ciertas restricciones a la libre enajenación de los bienes. (...) La regla de la inalienabilidad garantiza la vinculación del bien con la función pública a la que se encuentra afectado. Tal regla no implica la indisponibilidad absoluta del bien; sólo lo excluye del tráfico jurídico privado. La inalienabilidad es compatible con ciertos actos de disposición realizados por los cauces del Derecho público, tales como mutaciones demaniales, adscripciones, cesiones, permutas, sucesiones, concesiones, autorizaciones y algunas servidumbres”*.

Décadas antes, CLAVERO ARÉVALO, «La inalienabilidad del Dominio Público» en RAP, nº 25, 1958, afirmaba: *“Esta vinculación tan estrecha entre afectación e inalienabilidad que se da en la doctrina dominante ha hecho pensar que el régimen de la inalienabilidad del dominio público no consiste tanto en la imposibilidad de enajenar como en la exigencia de un requisito de forma que ha de darse en la enajenación de los bienes públicos. Dicho requisito consiste en la desafectación previa”*.

¹²⁷⁰ El propio Consejo de Estado, en su Dictamen 805/2003, de 3 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ya advirtió en su punto VI.B, a propósito del referido principio de inalienabilidad, lo que sigue: *“Y es que, por una parte, los bienes de dominio*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de la “maleabilidad” de la inalienabilidad¹²⁷¹; y la línea que separa bienes de dominio público de los bienes patrimoniales es más delgada que nunca¹²⁷².

Toda esta exposición sobre la relatividad del dogma de la inalienabilidad del dominio público sirve de introducción y apoyo para tratar en adelante con una mente más abierta las diferentes técnicas e instrumentos jurídicos de carácter patrimonial con

privado o patrimoniales de las Administraciones Públicas no están sometidos a un régimen estrictamente de Derecho privado, sino que se benefician de la protección especial de que gozan todos los bienes públicos; y, por otra parte, pese a la consagración constitucional de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, existen en nuestro ordenamiento claros ejemplos de «flexibilización» de esta nota del régimen jurídico demanial: piénsese, por ejemplo, en el art. 67 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), que regula la posibilidad de ceder un derecho de uso de agua mediante un negocio jurídico privado, únicamente sometido a las condiciones de previa autorización administrativa, comunicación al Organismo de cuenca e inscripción en el Registro de Aguas”.

¹²⁷¹ En palabras de JACQUELINE MORAND-DEVILLER, “*L’inaliénabilité est un principe malléable*” (en «Les performances de la domanialité publique: critères, consistence, utilisations» en *Performance et droit administratif*, Litec, 2010) o “*La inalienabilidad siempre ha sido un principio maleable*” (en «Los bienes públicos y el derecho de propiedad» en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre 2011, págs. 13-28). Para esta autora, la inalienabilidad se presenta más bien bajo la forma de alienabilidad condicional y que depende de las elecciones que adopte el propietario público en materia de gestión. Los bienes públicos constituyen una riqueza económica que se tiene que gestionar eficazmente en aras del interés general, es decir, desde una lógica de mercado y de beneficio. Cuando desea que un bien de dominio público pase al dominio privado para proceder a su alienación, la persona pública propietaria no tiene más obligación que la de respetar las reglas de desafectación y de desclasificación.

¹²⁷² Una vez más, hay que citar las acertadas reflexiones de MOREU CARBONELL, E., «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos», op. cit.: “*A la vista del panorama descrito, creo que el régimen de los bienes públicos, articulado sobre una división —ya muy desdibujada— entre unos bienes patrimoniales y unos bienes de dominio público, es, en la actualidad, un espejismo construido alrededor de los siguientes «mitos» (en expresión que emplea la propia STC 166/1998, FJ 11):*

a) *La falacia de la protección y de los privilegios, pues éstos también se aplican a los bienes patrimoniales e, incluso, son objeto de matización en función de quién sea la Administración titular, como se deduce de la STS de 3 de octubre de 1994 (RJ 1994, 7391), que admite la legalidad de una expropiación de bienes comunales realizada por el Estado. Al fin y al cabo, la desafectación no es más que un trámite para guardar las apariencias cuando se pretende obtener una rentabilidad de la gestión privada del dominio público.*

No deja de resultar significativo que el nuevo Proyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas considere que uno de los principios básicos de la gestión y administración del dominio público sea el de la «desafectación, en cuanto dejen de ser necesarios para el uso general o el servicio público» (art. 6).

b) *La falacia de la afectación, pues también los bienes patrimoniales, debido a prejuicios dogmáticos o relacionados con la rentabilidad, están afectos a usos y servicios públicos sin que por ello cambie su calificación jurídica, como ha explicado bien CHINCHILLA MARÍN en la monografía citada.*

c) *La falacia de la concesión, pues ésta ha permitido una patrimonialización de derechos en manos privadas más intensa, incluso, que el derecho de propiedad pleno (58).*

d) *Y, por último, la falacia de la titularidad, ya que, como ha aceptado el propio Tribunal Constitucional, la titularidad de los bienes cede ante el sistema de reparto competencial derivado del Estado autonómico”.*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

que cuenta la Administración en el ámbito local para sacar el máximo partido de todas sus dotaciones públicas con naturaleza demanial. A tal efecto, se abordarán tres temas fundamentales que se corresponden con tres opciones de gestión de dominio público local, por el siguiente orden:

- El abandono de la demanialidad y la transmisión de la titularidad a la propiedad privada.
- La alteración jurídica de los elementos definidores sin abandonar la demanialidad.
- El otorgamiento de aprovechamientos privados sin abandonar la demanialidad.

5.6.2. La afectación y la desafectación del dominio público local

El elemento teleológico referido a la afectación del bien a una finalidad o utilidad pública se ha erigido en el criterio central del dominio público¹²⁷³, en lugar del elemento patrimonialista de titularidad de los poderes públicos. El art. 65 LPAP precisa que «la afectación determina la vinculación de los bienes al uso general o al servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público», mientras que como técnica opuesta, de acuerdo al art. 69 LPAP, la desafectación determina la desvinculación del bien al uso o servicio público, adquiriendo la condición de bien patrimonial. Puede haber también casos de afectaciones parciales, ya que puede suceder que se afecte o desafecte parcialmente un bien, de manera que tenga una naturaleza jurídica dual. Tal posibilidad se ha conocido en los casos de división vertical del dominio público en el que el suelo mantiene su configuración demanial, pero una parte del subsuelo o del vuelo se desafecta y adquiere la naturaleza jurídica patrimonial.

¹²⁷³ MAURICE HAURIOU en la primera edición de su *Précis de Droit administratif*, 1º edición, 1892, pág. 497, establece por primera vez que el criterio esencial del dominio público es la afectación de los bienes a la utilidad pública. HAURIOU define al dominio público como “*las propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública*” (*Précis de Droit administratif*, 12.ª ed., Librairie de la Société du Recueil Sirey, París, 1933, reimpresión de Dalloz, París, 2002, pág. 285). La afectación es un concepto común tanto en el Derecho francés (*affectation*) como en el Derecho alemán (*Widmung*), pese a la distinta concepción de las cosas públicas en uno y otro sistema.

Entre los autores españoles que han estudiado a fondo la afectación como punto de referencia que otorga coherencia y virtualidad al régimen jurídico de los bienes demaniales, cabe citar a ARIÑO ORTIZ, G., *La afectación de bienes al servicio público*, INAP, Madrid 1973; SANCHEZ BLANCO, A., *La afectación de bienes al dominio público*, IGO, Sevilla, 1979, y CLIMENT BARBERÁ, J. C., *La afectación de bienes al uso y servicio público*, Instituto Alfonso el Magnánimo y Diputación Provincial de Valencia, Valencia, 1979.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Hay dos vías fundamentales para la afectación de bienes al dominio público: “*La afectación puede producirse por ley (en los casos del llamado dominio público por naturaleza) o por actos concretos (en los casos del dominio artificial)*”¹²⁷⁴. La primera se realiza directamente *ope legis* en virtud de la cual se incorpora al dominio público una categoría específica de bienes en atención a sus características físicas o cualidades naturales, sin que sea necesaria otro tipo de declaración o acto formal por parte del ente público titular¹²⁷⁵, como es el caso de las aguas de dominio público hidráulico o el dominio público marítimo-terrestre, grupos estos de bienes demaniales coincidentes normalmente con las regulaciones especiales de los mismos¹²⁷⁶.

La segunda, para el resto de bienes, es decir, los del dominio público artificial, es necesaria la afectación singular e individualizada a través de un acto singular para su incorporación al dominio público. Por tanto aquí la afectación se presenta bajo la forma de un acto administrativo de afectación directo y determinado respecto de un bien concreto, por el cual se produce el ingreso en el dominio público. La afectación por acto singular, por su parte, puede ser expresa o formal -que tiene lugar mediante la aprobación del correspondiente acto administrativo explícito por el órgano competente en el que se haga constar el destino público del bien-, o automática -cuando se deduce de actos de la Administración que conllevan el destino de un bien a las utilidades

¹²⁷⁴ SAINZ MORENO, F., «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”», op. cit..

¹²⁷⁵ Cuestión diferente en estos casos es la propia delimitación de dichos bienes con condiciones naturales, es decir, hasta donde alcanza el dominio público. Para ello, si que será necesario actos administrativos de aplicación de la Ley, en particular, actos de deslinde. En este caso, no son actos de afectación sino de delimitación.

¹²⁷⁶ PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico.*, Marcial Pons, 13ª ed., Madrid, 2012, págs. 54-55, aclara: “No es, pues, necesario en este supuesto, actividad administrativa alguna de carácter constitutivo; la adquisición de la demanialidad es, salvo que la Ley diga otra cosa, independiente del comportamiento de la Administración y queda en manos del legislador y de la propia naturaleza y evolución de las cosas. No obstante, es posible una actividad de mera comprobación sobre un bien determinado, tendente a acreditar que reúne las características propias del género demanial en cuestión (por ejemplo: que efectivamente se trata de un río o de un arenal a la orilla del mar). En otras ocasiones se tratará de una simple delimitación o deslinde entre el bien demanial y las propiedades privadas limítrofes, a fin de determinar dónde termina el uno y comienzan las obras (deslinde del cauce de un río, de una playa, etc). Lógicamente, el cese de la demanialidad se produce en este tipo de bienes de forma inversa. Cesará, en primer lugar, por una derogación o modificación de la norma calificadora, y cesará también por degradación o desnaturalización, es decir, por alteración de los caracteres físicos que definen el género al que el bien pertenece o pertenecía, como ocurre, por ejemplo, con la desecación de un río o la retirada del mar”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

públicas determinantes de la demanialidad sin necesidad de un expediente específico que acredite su oportunidad y legalidad-. A su vez, esta afectación automática puede ser implícita o tácita y presunta¹²⁷⁷. El ejemplo más claro de la afectación implícita es el caso de la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales por la «aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios», según los arts. 8.4 a) RBEL y 81.2 a) LBRL¹²⁷⁸. La afectación presunta, por su parte, se produce por la efectiva adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o por la adquisición de bienes por usucapión, con arreglo al Derecho civil de una cosa que viniera siendo destinada al uso o servicio público o comunal por la Administración¹²⁷⁹.

Téngase en cuenta que la ampliación del número de bienes calificados como de dominio público por afectación singular también ha sido objeto de reproche porque provoca una verdadera hipertrofia de la institución demanial. Por ello, es necesario poner un límite conceptual. En la afectación de bienes al servicio público, adquiere singular relevancia el grado de vinculación del bien a la prestación del servicio. Todas las modalidades de afectación han de entenderse vinculadas a un criterio de esencialidad del bien o derecho en relación con el uso o servicio público que determina la demanialidad, por cuanto la vinculación de un bien de titularidad pública a un uso o

¹²⁷⁷ La sentencia de 31 mayo de 2001 del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares (JUR 2001\215138) resume espléndidamente las formas de afectación automática de los bienes locales: “*La afectación consiste en dar a un bien patrimonial la naturaleza y régimen jurídico de bien de dominio público o comunal, y todo ello como consecuencia del cambio de destino y uso que experimenta, pudiendo realizarse de modo diferente según su propia naturaleza. En lo que interesa, en el dominio público artificial, el comienzo de la demanialidad se produce en virtud de una actividad administrativa, que, supuesta la propiedad privada, se incorpora el bien al régimen jurídico propio de la demanialidad. Esa actividad es la técnica de la afectación del bien a un uso o servicio público a que se refiere el art. 81 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 y sus variedades se describen en el art. 8 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, indicándose en el art. 8.4 la afectación implícita, «No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos: a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios b) Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal. c) La Entidad adquiera por usurpación, con arreglo al Derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal».*”

¹²⁷⁸ También es el supuesto de las adquisiciones de bienes por expropiación forzosa en la Administración estatal del art. 66.2 c), d), y e) LPAP. A tenor de lo dispuesto en el art. 24.1 LPAP, la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público, se entenderá implícita en la expropiación.

¹²⁷⁹ En la Administración estatal, normativamente se configuran estos dos supuestos de hecho en los párrafos a) y b) del art. 66.2 LPAP.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

servicio público no determina necesariamente como consecuencia jurídica su afectación y su integración en el dominio público. La afectación ha de condicionarse, no sólo a la relevancia objetiva del uso o del servicio público al que el bien se destina, sino también a la necesidad objetiva del mismo bien para el concreto uso o servicio público. Si un bien concreto no es esencial e indispensable para la prestación de un servicio público, no existe *per se* afectación alguna y por ello no se le atribuye el carácter demanial¹²⁸⁰. La naturaleza de dominio público de los bienes afectados, en consecuencia, será únicamente predicable de aquellos que sean imprescindibles para la continuidad y regularidad del servicio público¹²⁸¹.

A *sensu contrario*, existen bienes patrimoniales de titularidad de la Administración Pública que presentan una evidente relevancia jurídico-pública, materialmente vinculados a un servicio público o a una función pública, pero ello no altera su carácter patrimonial. Bajo este supuesto cabe subsumir evidentemente a los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo. Igualmente existen bienes propiedad de sujetos privados afectos a la prestación de servicios de interés general, sin que por ello se califiquen como demaniales¹²⁸². Lo cierto es que, sin negar que la demanialización asegura las utilidades públicas de los bienes locales, las tendencias

¹²⁸⁰ CLIMENT BARBERÁ, J. C., *La afectación de bienes al uso y servicio público*, op.cit., págs. 48-50.

¹²⁸¹ En el Derecho francés, para corregir el criterio demasiado amplio de la afectación del servicio público, el Conseil d'État en el arrêt Société Le Béton de 19 de octubre de 1956 acogió de manera expresa la noción de "*aménagement spécial*" (adaptación o acondicionamiento especial) para exigir una cierta sustancia a la afectación determinante de la demanialidad. En la reforma del Code général de la propriété des personnes publiques (Código General de Propiedad de las Personas Públicas) mediante la Ordenanza núm. 2006-460, de 21 de abril de 2006, ratificada por la Ley núm. 2009-526, de 12 de mayo de 2009, el criterio reductor se convertirá en "*aménagement indispensable*" (adaptación indispensable o acondicionamiento imprescindible, según la traducción). El art. L.2111-1 del CGPPP establece dos supuestos distintos de afectación: a un uso público y a un servicio público. Si el bien está afecto a un uso público no es necesario realizar ningún tipo de actuación especial para su inclusión en la categoría del dominio público, mientras que en el caso del bien afecto a un servicio público se exige una adaptación indispensable o imprescindible («*Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public*»).

¹²⁸² Como ocurre por ejemplo con las redes públicas de telecomunicaciones a través de las que se realizan los servicios de telecomunicaciones, recuérdese que la Ley General de Telecomunicaciones los define como servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia y el propietario de las redes tiene la obligación de permitir el acceso de terceros operadores a dichas redes.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

actuales no favorecen la excesiva demanialización de las parcelas públicas, por entender que hay otros regímenes que satisfacen igualmente las necesidades públicas y con menos rigideces legales, a la par que la normativa patrimonial es bastante tolerante respecto a su desafectación con una debida justificación.

En efecto, la desafectación es el acto de sentido contrario a la afectación, en virtud del cual los bienes dejan de pertenecer al dominio público y de estar afectados al uso o servicio público o comunal. En tal caso, se convierten en bienes patrimoniales de la Administración y con ello en bienes jurídicamente disponibles y enajenables entrando en el comercio de los hombres¹²⁸³.

En el caso del demanio natural, una de las razones especiales de su desafectación es la desnaturalización, consistente en el cambio de las características físicas del recurso o contenido al que sirve el soporte o continente, que deja así de incluirse en el género demanial identificado por el legislador, tal y como sucede en la mutación de cauces, desecación de una marisma, agotamiento de una mina...¹²⁸⁴. Y las causas de esta desnaturalización pueden ser por *-Degradatio* natural o por causas naturales y *-Degradatio* artificial o por obras públicas de alteración del demanio natural.

¹²⁸³ A tal efecto, GARCÍA DE ENTERRÍA, «La imprescriptibilidad del dominio público» en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, pág. 95, señala: “Rigurosamente, la afectación o publicatio explica, justifica y mide el conjunto íntegro de las particularidades dogmáticas del dominio público y, entre ellas las fundamentales de su inalienabilidad e imprescriptibilidad. Así, una cosa en cuanto pierde la publicatio o afectación, ingresa automáticamente en el patrimonio privado de la Administración y es susceptible, en consecuencia, de una comerciabilidad ordinaria”.

¹²⁸⁴ Estos bienes no tienen por qué permanecer estables sino que están sometidos a cambios naturales, pues como se indica en la STS 6627/1995, de 22 de diciembre, FJ. 3 (RJ 1995\9687): “En efecto, la existencia primaria del dominio público por naturaleza, como es el caso de la zona marítimo-terrestre, viene ligada a hechos naturales, pudiendo verse alterada su configuración como consecuencia de afectaciones o desafectaciones provocadas por fenómenos naturales, que es lo que precisamente entiende la Sala de primera instancia que se ha producido al señalar que «el terreno desecado al amparo de una concesión sobre marisma vuelve a recuperar su carácter marismeño, al verse inundado por las propias aguas, es la propia Ley quien une a este hecho físico la consecuencia jurídica de revertir al dominio público lo que en su día salió del mismo». Si a consecuencia de fenómenos naturales el mar avanza invadiendo propiedades colindantes con la zona marítimo-terrestre se produce «ope legis» una afectación determinante de su inclusión en el dominio público, en la medida en que el supuesto es incluíble en las previsiones del artículo 132.2 de la Constitución Española y de los artículos 3 y 4 de la Ley de Costas”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En relación con el demanio hidráulico, el art. 8 TRLA distingue entre las situaciones jurídicas derivadas de modificaciones naturales de los cauces, que se regirán por lo dispuesto en la legislación civil (arts. 370 y 372 CCivil), y las modificaciones artificiales por obra del hombre, «que se originen por las obras legalmente autorizadas», en las que se estará a lo establecido en la concesión o autorización correspondiente que permita la modificación del cauce. Si la modificación del cauce de un río se produce por causas naturales, el nuevo cauce pasa a ser dominio público natural, y lo confirma el tenor literal del art. 372 del Código Civil referido a las situaciones de propiedad: «Cuando en un río navegable y flotable, variando naturalmente de dirección, se abre un nuevo cauce en heredad privada, este cauce entrará en dominio público. El dueño de la heredad lo recobrarán siempre que las aguas vuelvan a dejarlo en seco, ya naturalmente, ya por trabajos legalmente autorizados al efecto». Por el contrario, en cuanto al viejo cauce, el art. 370 CCivil defiende que los cauces secos podrán pasar a manos privadas, concretamente a los dueños de los terrenos ribereños, los cuales pasarían de estar sujetos a las servidumbres de uso a poder disponer libremente del terreno. Estos preceptos confirman que lo que da sentido al dominio público son las aguas que discurren por ella; y si ya no tienen curso natural de agua, podrá desafectarse y privatizarse¹²⁸⁵.

En cuanto a la *degradatio* por obras públicas, la Administración mediante obras programadas puede alterar las condiciones que en un determinado momento definen los bienes pertenecientes al demanio natural. Piénsese en los efectos de la acumulación de arena para crear o ampliar una playa como actividad estimulada por las explotaciones

¹²⁸⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., en «Sobre la naturaleza, demanial o privada, del cauce de los arroyos y corrientes menores» en *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.) y CASTELAO RODRÍGUEZ, CASTRO ABELLA Y CORRAL GARCÍA (Coords.), El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, concluye: “Si el arroyo lleva agua se le puede proteger a él y a su cauce del modo que sensatamente apunta el párrafo añadido al art. 32.2.d) de la Ley urbanística de Galicia por la Ley de 29 de diciembre de 2004: integrándolo en el proceso de urbanización como parte del sistema, general o local, de espacios libres, lo que sin duda contribuirá a asegurar una adecuada conservación mucho más y mucho mejor que su clasificación como suelo no urbanizable, que, en la práctica, equivale a abandonarlo a su suerte. Si no lleva agua, que es lo que ocurre con la mayoría de los arroyos que existen en los alrededores de las poblaciones y, desde luego, con la totalidad de los cauces de aguas pluviales, lo razonable es encauzarlo o entubarlo, según proceda, teniendo bien en cuenta en todo caso las posibles avenidas extraordinarias a la hora de proyectar las obras de urbanización correspondientes”.

Por el contrario, una sentencia contradictoria es la STS de 3 marzo de 1994 (RJ 1994\2416) que defiende que la falta de agua no implica automáticamente la pérdida de su condición de cauce y de dominio público. Distingue entre los supuestos en los que se desvía el cauce, y en los que se seca, pero que puede ser un hecho reversible.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

económicas de carácter turístico y la consecuente modificación de la zona marítimo-terrestre; la construcción de un espigón o la ampliación de muelles en un puerto; o la construcción de un pantano que no sólo implican afectaciones al cauce natural de la corriente sino el cambio del cauce. Como consecuencia de la fácil mediatización por los actuales recursos técnicos de los mecanismos de la naturaleza que determinan flujos marítimos o corrientes de agua, se aprecia la relatividad de la idea de demanio natural, sin olvidar que en algunos casos dichas acciones determinan afectaciones naturales no siempre afortunadas en sus consecuencias medioambientales.

En relación con la desafectación del demanio artificial, ésta parece exigir en todo caso una decisión administrativa y presenta varias modalidades. De un lado, la desafectación expresa, que constituye la regla general para el dominio público estatal y autonómico, previa instrucción de procedimiento en el que se depure la situación física y jurídica de los bienes o derechos afectados (art. 70 LPAP). Y, de otro lado, la desafectación implícita o tácita, que es definida en sentido amplio como la situación de hecho en la cual durante un determinado periodo de tiempo un bien o un conjunto de bienes de dominio público no está sirviendo a la finalidad pública de su afectación. En cualquier caso, el legislador parece desconfiar de los supuestos de desafectación tácita del dominio público estatal y en el art. 69.2 LPAP limita considerablemente su operatividad requiriendo como regla general la desafectación a través del procedimiento expreso del art. 70 LPAP, omitiéndose la posibilidad de desafectación presunta, mientras que la implícita sólo se regula en el supuesto del derecho de reversión de bienes expropiados (art. 24.4 LPAP)¹²⁸⁶. La exigencia de desafectaciones expresas favorece el mantenimiento artificial de bienes que siguen siendo demaniales pese a que ya no cumplen los fines que justifican esta naturaleza (p.e., tramos de carretera inutilizados por la construcción de una variante, un edificio de oficinas públicas que es abandonado). En cambio, para el dominio público local se prevé la desafectación implícita o también llamada desafectación singular derivada de la aprobación definitiva de planes de ordenación urbana. El efecto de esta alteración automática es la de liberar a la Administración local de la obligación de incoar un expediente para la alteración

¹²⁸⁶ La doctrina jurisprudencial relativa a la desafectación tácita se desarrolla inicialmente en dos sentencias referentes sobre solicitudes de reversión de la isla de Cabrera: SSTS de 30 de noviembre de 1965 (RJ 1965\5578) y de 2 de junio de 1989 (RJ 1989\4322).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

jurídica del bien cuando se ejecuten las determinaciones del Plan¹²⁸⁷, cosa que no sucede con los bienes de otras Administraciones públicas, en los cuales pese a que el plan urbanístico tiene plena virtualidad para afectar cualquier bien a un destino o a otro, ha de tener en cuenta las competencias concurrentes. Así, el planeamiento no puede calificar sin más como zona verde una zona de dominio público viario o una zona de dominio público destinado al servicio público del transporte por ferrocarril, sin que previamente la Administración del Estado no lo desafecte mediante un previo expediente de desafectación del uso público del Estado, debido a las competencias concurrentes¹²⁸⁸. De lo que se sigue que cuando el destino de los bienes públicos de otra titularidad no municipal contemplado en los planes sea distinto del que tenían antes de su aprobación, habrá un doble requisito para operar el cambio de la calificación jurídica

¹²⁸⁷ LLUCH CORELL, A., en «Bienes de dominio público y reparcelación», op.cit., insiste en la ejecución urbanística: *“En efecto, la aprobación del Plan no puede producir de forma automática la desafectación de los bienes de dominio público. Un sencillo ejemplo servirá para ilustrar la cuestión. Piénsese en una operación de reforma interior prevista por un Plan, entre cuyas medidas figure la desaparición de un vial y su sustitución por otro de diferente trazado. Si la mera aprobación del Plan implica la desafectación del vial existente, ¿podría el Ayuntamiento desde ese mismo momento cerrar al uso público ese vial al margen de la puesta en servicio del nuevo? En realidad, la desafectación será una consecuencia de la “ejecución” del Plan: hasta que ésta no tenga lugar los antiguos bienes de dominio público seguirán normalmente cumpliendo su función, por lo que parece indudable que el régimen al que estarán sometidos será el demanial, y será cuando se ejecute el Plan cuando aquéllos pierdan su naturaleza jurídica —de modo simultáneo a su cambio de titularidad— y su funcionalidad”*.

¹²⁸⁸ Vid. la STS Sentencia de 27 junio 2002 (RJ 2002\7268): *“La doctrina del Tribunal Constitucional (Sentencias 113/83, de 6 de diciembre (RTC 1983, 113) y 77/84, de 3 de julio (RTC 1984, 77) y de este Tribunal Supremo (Sentencias de 18 de febrero de 1987 (RJ 1987, 3287), 9 de diciembre de 1987 (RJ 1987, 4899), 19 de junio de 1987 (RJ 1987, 9463), 9 de julio de 1991 (RJ 1991, 6333) y 28 de enero de 1992 (RJ 1992, 755), entre otras muchas), ha declarado, en tesis hoy ya pacífica, que “la calificación de unos terrenos como de dominio público no impide la posibilidad del ejercicio del ius variandi urbanístico, si bien ello, (...) no puede implicar limitación o suspensión del ejercicio de competencias concurrentes, pues en ese caso se estaría invadiendo o interfiriendo la actividad de la Administración del Estado”. Esto significa, pura y simplemente, que el ejercicio de ninguna competencia (municipal, autonómica o local) puede limitar el ejercicio de ninguna otra competencia concurrente, pues en tal caso el ejercicio se convierte en ilegítimo.” (...) “Y el Tribunal de instancia ha aplicado esta doctrina correctamente, pues ha declarado, por un lado, que es lícito que el Ayuntamiento califique como zona verde la parcela 11, que es una franja de protección de la carretera CN-340 (es decir, dominio público estatal, según el artículo 21 de la Ley de Carreteras 25/1988, de 29 de julio), y ello porque la calificación urbanística de zona verde no impide el ejercicio por el Estado de sus competencias como titular del dominio público. Pero, por otro lado, ha declarado disconforme a Derecho que la parcela núm. ..., que es un elemento funcional de la carretera CN-340 (hasta el punto de que existe en ella una casilla de peones camineros, es decir, que es dominio público estatal según el artículo 21, números 1 y 2 de la Ley 25/1988) desaparezca como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Compensación, pues esa parcela del Estado es trasladada a otro sitio. Esto significa, pura y simplemente, que desaparece de su lugar natural un elemento funcional de la carretera, que es trasladado a donde no puede ya cumplir su misión. En este segundo caso, el Ayuntamiento de Marbella ha ejercido su competencia urbanística de forma que impide completamente al Estado ejercer la suya, pues ha hecho desaparecer de su lugar natural el elemento funcional en que el dominio público consistía. Un ejercicio tal es, por esa razón, disconforme a Derecho, como ha concluido la Sala de instancia”*.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

del bien: en primer lugar, el expediente de afectación o desafectación expresa observando el procedimiento establecido, y en segundo lugar, el expediente urbanístico que otorga una nueva calificación urbanística. Esto es, el bien no perderá su naturaleza demanial si no se ha procedido a su desafectación formal, aunque se haya aprobado definitivamente la modificación del Plan General¹²⁸⁹. Lo que explica que el art. 42.4 TRLSR 2015 (antes art. 29.3 TRLS 2008) obligue a que «cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos, según el instrumento de ordenación, sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se siga el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda»¹²⁹⁰. Se trata de una regla proveniente del TRLS de 1992 (art. 210) -precepto no afectado por la STC 61/1997- igualmente aplicable al régimen de reparcelación¹²⁹¹.

Por el contrario, la Administración titular de bienes supramunicipales puede llevar a cabo por propia voluntad el expediente de desafectación, conforme a la LPAP si es la Administración del Estado o conforme a la normativa autonómica si es propiedad

¹²⁸⁹ STS de 9 diciembre 1987 (RJ 1987\9463).

¹²⁹⁰ En definitiva, este precepto se remite a la normativa reguladora de los bienes públicos para que se adopten los acuerdos previos precisos para su mutación o desafectación. PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNÁNDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Iustel, Madrid, 2009. pág. 426, sobre el art. 29.3 TRLS 2008 indican: “La regla general para el caso de nueva vinculación por la ordenación territorial y urbanística de bienes dominiales es, pues, la de que dicha vinculación –efectiva desde luego en su ámbito propio- no enerva, sin embargo, el régimen propio de los bienes afectados. De esta suerte, cuando el nuevo destino impuesto por la ordenación territorial y urbanística sea distinto del que otorgue soporte a la afectación o adscripción al uso general o el servicio público actuales, el efecto sobre una u otra de la vinculación a tal destino se limita la obligación de incoar y seguir el procedimiento previsto por la legislación reguladora del bien correspondiente para producir la mutación demanial o la desafectación pertinentes. Quiere decirse, pues, que la implantación efectiva del nuevo destino urbanístico requiere una u otra, conforme a las previsiones, en su caso, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas (arts. 69 a 77)”.

¹²⁹¹ Así, en la STS de 27 de junio de 2002 (RJ 2002\7268), se abordaba el alcance de las previsiones del art. 210 TRLS 1992, que remite al procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda, cuando en la superficie objeto de expropiación existan bienes de dominio público y el destino de los mismos, según el planeamiento sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, precepto que la corporación recurrente estimó aplicable sólo cuando el Plan se ejecuta por el sistema de expropiación, pero no cuando se empleaba el sistema de compensación. El Tribunal Supremo afirma que: «Este argumento no puede ser aceptado, ya que el artículo 210 expresa una idea general que, aunque topográficamente colocada en el Título referente a "Expropiaciones y Régimen de Venta Forzosa", es sin duda aplicable a cualquier sistema de actuación, pues resulta claro que los efectos del planeamiento en los bienes de dominio público estatal no pueden ser distintos porque el Plan se ejecute por uno u otro sistema».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de la CCAA, a fin de que se convierta en bien patrimonial, pero eso no le garantiza el destino que quiera, sino que debe esperar que el Ayuntamiento a través de la calificación urbanística le otorgue el destino correspondiente¹²⁹². Ahora bien, hay que recordar que el art. 191 LPAP se dirige a los Ayuntamientos para que adapten cuanto antes los planes urbanísticos a las nuevas situaciones de inmuebles desafectados¹²⁹³. El planeamiento municipal podrá perfectamente optar por mantener la propiedad con un uso público en lugar de permitir un lucrativo beneficio, pero se trata de disposiciones concebidas con la idea de crear una presión económica a los municipios que les induzca a modificar su planeamiento general, lo que supone una clara injerencia del Estado en la competencia urbanística de las Administraciones municipales¹²⁹⁴. La desafectación previa no debería crear expectativas urbanísticas ni otorgar derechos preferentes, puesto que, de lo contrario, se estaría condicionando la modificación del Plan en virtud de intereses estrictamente patrimoniales de la Administración General del Estado.

Todo este *excursus* sobre las distintas formas de afectación y desafectación tiene su razón de ser, no solamente en el intento de relativizar las reglas de inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público, sino también para revelar que, dependiendo del tipo de bien demanial y de su titular, la flexibilidad de su alteración jurídica es mayor o menor a la vista de los requisitos exigibles. En una hipotética “escala de desafectación” o de “*despublicatio*”, los bienes de dominio público local, y por tanto, las dotaciones

¹²⁹² La STC 148/2012, FJ. 15, determina: “Una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra muy distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deben recibir esos terrenos ya desafectados, pudiendo establecer, legítimamente, por esta vía, su destino a un uso [público] que se estime conveniente o necesario por razones urbanísticas. Con independencia de que los terrenos hayan sido desafectados desde una perspectiva sectorial, su destino a un uso [público] a través de la calificación del suelo es consecuencia del ejercicio de una competencia urbanística que vincula tanto a los particulares como a los poderes públicos”.

¹²⁹³ Además, recuérdese que con el fin de garantizar esa nueva calificación, la negativa de la Administración municipal se sanciona de dos formas: por un lado, se responsabiliza al Ayuntamiento de la custodia y mantenimiento del inmueble si no hubiera otorgado la calificación en un plazo de dos años desde que la Administración del Estado notificó la desafectación del bien; y, por otro, se impone una expropiación-sanción cuando hayan transcurrido los plazos establecidos en la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley sin que el plan haya otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados.

¹²⁹⁴ A pesar de que como se ha visto anteriormente, la STC 94/2013, de 23 de abril, concluía que la posible injerencia del Estado en la competencia urbanística municipal no chocaba con la autonomía local constitucionalmente garantizada.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

urbanísticas locales reflejarían una mayor facilidad y agilidad para cambiar su régimen jurídico con la única concurrencia de la voluntad del planificador municipal.

Eso sí, a pesar de la posible alteración automática de la calificación de un bien mediante la aprobación del planeamiento urbanístico, si una parcela está efectivamente destinada al uso público local, su válida desafectación requiere una fundamentación especial. Lo cual puede venir de la mano de la defensa de la ciudad compacta y siempre acompañado de las medidas compensatorias correspondientes para mantener la cantidad y calidad dotacional, sobre todo en caso de suponer la disminución de zonas verdes o espacios libres¹²⁹⁵.

A su vez, en el caso de los bienes públicos vinculados a un servicio público, a saber, las parcelas dotacionales de equipamiento (edificios administrativos), el régimen de su disposición y su eventual desafectación estará mediatizado necesariamente por las exigencias derivadas de la actividad pública que mediante tales bienes se cumple¹²⁹⁶. Es la máxima de “la prevalencia del servicio sobre el dominio público” o de “sujeción a las reglas del servicio”, y es la que sustenta la remisión que determinadas normas reguladoras de utilización de los bienes demaniales realiza a la aplicación de normas reguladoras de los servicios cuando se trata de bienes afectados al desempeño de una actividad pública (art. 74.2 RBEL y arts. 87 y 88 LPAP)¹²⁹⁷.

¹²⁹⁵ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «El control de las permutas de bienes inmuebles de las entidades locales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 167, octubre-diciembre 2014, págs. 327-347, llega a pedir el previo abandono o innecesariedad del uso público en el caso de viales y plazas públicas.

¹²⁹⁶ El TC ya había reparado en esta circunstancia, al afirmar en la referida STC 227/1988 sobre la Ley de Aguas que, de tratarse de bienes destinados a un servicio público, su afectación “*está íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen mero soporte material*”.

¹²⁹⁷ HORGE BAENA, C., «Régimen de utilización general de los bienes de dominio público», en HORGUE BAENA (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007, expresa que “*la instrumentalidad de los bienes en estos casos a la actividad pública a la que se vinculan determina que las condiciones de utilización de estos bienes demaniales se subordinen a las necesidades del servicio o finalidad pública de la que son mero instrumento o soporte material. Y, por consecuencia, que en la utilización de estos bienes deban primar las reglas que a tal fin puedan existir en las disposiciones que rigen el servicio de que se trate, habida cuenta de que el fundamento de su afectación al dominio público es facilitar el correcto desenvolvimiento del mismo*” (pág. 185).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Por último, cabe señalar que si bien la alteración de la calificación jurídica mediante la aprobación del instrumento de planeamiento produce la desafectación del bien demanial local si deja de estar destinado a dotaciones públicas¹²⁹⁸, tal desafectación no se produce si únicamente se altera el uso urbanístico concreto, pero manteniendo su afectación a un servicio público en cuanto sistema general o dotacional público¹²⁹⁹.

5.6.3. Alteraciones demaniales

Procede en este momento detenerse en los elementos definidores que concurren en todos los bienes de dominio público -elemento subjetivo (titularidad de una Administración Pública)¹³⁰⁰, elemento objetivo (determinación de los bienes y derechos sobre bienes que lo constituyen) y elemento teleológico (afectación a una función pública o administrativa)¹³⁰¹-, así como en sus posibles alteraciones jurídicas previstas en la legislación patrimonial. Y es que los elementos subjetivo, objetivo y teleológico no son inalterables, sino que dentro de la dimensión horizontal y dinámica de los bienes del dominio público, es posible realizar diferentes operaciones que afectan a dichos elementos en orden a su mayor optimización. Así las cosas, la alteración del elemento teleológico se corresponde con la mutación demanial objetiva; la alteración del elemento subjetivo se corresponde con la mutación demanial subjetiva; y la alteración del elemento objetivo se corresponde con la transformación del bien sin perder su carácter demanial.

¹²⁹⁸ Entre otros, SSTS de 21 de abril de 1992 (RJ 1992\3928); STSJ de Madrid de 11 de enero de 2005 (RJCA 2005\233); STSJ de Castilla y León de 21 de diciembre de 2001 (JUR 2002\10973); STSJ de Extremadura de 14 de septiembre de 2001 (JUR 2001\291388).

¹²⁹⁹ SSTS de 2 de noviembre de 1999 (RJ 1999\8684) y de 1 de octubre de 2003 (RJ 2003\8133).

¹³⁰⁰ En el Derecho español, hasta el momento, no parece admitirse la titularidad del dominio público por personas privadas. El elemento subjetivo consistente en la titularidad de una Administración pública, inicialmente había de referirse a una Administración de tipo territorial –a la Administración del Estado, a las Comunidades Autónomas, a las entidades locales-. Sin embargo, la realidad de entes institucionales creados para mantener las titularidades de determinados bienes demaniales en los sectores de aguas, puertos, montes y otros, ha desembocado en la plena admisión contemporánea de los organismos públicos (Organismos autónomos y Entidades Públicas empresariales) junto a los entes territoriales como titulares del demanio (art. 9.1 LPAP).

¹³⁰¹ Esta descomposición de elementos se debe a BALLBÉ MALLOL, M., «Concepto de dominio público», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 5, 1945, págs. 25-73.

A. Mutación demanial objetiva: refuncionalización y plurifuncionalización

Con carácter general, las mutaciones demaniales son cambios en el estatuto jurídico de un bien de dominio público, consistentes en una variación del destino inicial o del sujeto público que ostenta su titularidad –la primera clase sería la mutación demanial objetiva y la segunda clase la subjetiva-. A diferencia de la desafectación, donde el bien desafectado pasa a ser patrimonial, en la mutación demanial, el bien no pierde su carácter demanial.

La mutación demanial objetiva o interna consiste en el cambio de uso o destino dado a un bien, sin que dicho cambio suponga alteración de naturaleza jurídica de dominio público, es decir, sin que determine el cese de la demanialidad¹³⁰²: tanto el fin inicial como el final al que se destinan, aunque sean diferentes, son públicos. Así ocurre cuando a través de la modificación del plan urbanístico se acuerda alterar el destino de unos terrenos afectados a una dotación o servicio público para pasar a estar afectados a una dotación o servicio público diferente.

Además del supuesto normal de alteración de uso o servicio público al que estuviere destinado, también se puede entender como supuesto de mutación demanial la concurrencia de afectaciones que fueren compatibles o afectaciones concurrentes. La vinculación puede ser simultánea a varios fines de uso o servicio público concurrentes, siempre y cuando los mismos sean compatibles, bien de forma indistinta bien destacando uno como principal respecto al secundario¹³⁰³. En el caso del demanio

¹³⁰² El cambio de destino o uso por otro u otros igualmente de dominio público no conlleva una alteración jurídica. Así lo declara la STS de 1 de octubre de 2003 (RJ 2003\8133) al decir “*si partimos de la consideración de la tan repetida parcela como un bien de dominio público con una primitiva adscripción a un uso asistencial y religioso, la posterior modificación puntual del mismo PGOU en la que se sustituye dicha adscripción por la correspondiente a un fin socio-cultural, no implica el equivalente a un proceso de desafectación automática del art. 81.2 a) de la LBRL, ya que la finalidad de satisfacción de un servicio público que determinó su calificación no habrá sido alterada y seguirá constituyendo la nota característica de su calificación como bien demanial*”.

¹³⁰³ Tanto el art. 67 LPAP como las normas de patrimonio de las Comunidades Autónomas admiten la posibilidad de que los bienes y derechos de la Administración o de sus organismos públicos sean objeto de afectación a más de un uso o servicio, siempre que los diversos fines concurrentes sean compatibles entre sí. Así se contempla en el art. 84 de la Ley de Patrimonio de Aragón, art. 9 de la Ley de Patrimonio de Cantabria o el art. 36 de la Ley de Patrimonio de Castilla y León sobre «Afectaciones concurrentes». En dichas leyes de patrimonio, la concurrencia de afectaciones se diferencia propiamente de la mutación demanial, pero debe considerarse una modalidad de la misma, tal y como el art. 7 de la

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

artificial, así se produce con la instalación de raíles de tranvías sobre calles destinadas al tráfico de vehículos o el uso de un inmueble para sede de organismos públicos y al tiempo para alojar servicios de explotación mercantil anejos a ellos (restaurante en la sede de un museo); y en el demanio natural, un ejemplo claro es la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias que en los arts. 16 y 17 permite la existencia de usos compatibles con la actividad pecuaria y el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgata y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero.

Por tanto, para sacar el máximo rendimiento al dominio público local, cabe la refuncionalización del bien, en sus dos vertientes, bien cambiando el uso o servicio público al que se destina, o bien posibilitando que el mismo pueda ser destinado a más de un uso o servicio público. Se trata de facilitar la mezcla de usos compatibles, de forma que el bien en sí sea polivalente en cuanto a los usos posibles. Al respecto, recuérdese que la complejidad funcional y la mixticidad de usos constituye una de las características legales que se requería de las dotaciones urbanísticas.

A tal efecto, lo que diferencia el procedimiento para modificar el destino o uso público del bien demanial será la titularidad administrativa, ya que, en términos generales, el cambio de uso requerirá el concurso de dos requisitos: el acuerdo de la Administración urbanística sobre la nueva calificación del bien, y la adopción de un acuerdo o autorización por parte del órgano competente de la Administración titular del bien sobre el abandono del uso y la refuncionalización¹³⁰⁴.

Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, lo contempla en la definición de mutación demanial:

«Artículo 7. Mutación demanial

La mutación demanial se produce por el cambio de destino de un bien que sea de dominio público, por el procedimiento que reglamentariamente se determine y en particular en los siguientes supuestos:

- a) Alteración del uso o servicio al que estuviere destinado el bien.
- b) Concurrencia de afectaciones que fueren compatibles».

¹³⁰⁴ La LPAP y las normativas autonómicas de patrimonio regulan el procedimiento de mutación demanial de los propios bienes de la Administración General del Estado o Autonómica respectivamente, para lo cual se exige la forma expresa con arreglo a determinadas reglas de competencia y procedimiento (Vid. arts. 71 y 72 LPAP y arts. 88.2 y 89 de la Ley de Patrimonio de Aragón). Sin embargo, solamente regulan la tramitación del expediente de mutación demanial subjetiva. Las disposiciones legales estatales en materia de régimen local (LBRL, TRRL, RBEL) no hacen referencia a la mutación demanial objetiva, lo que ha provocado dificultades a la hora de determinar tanto su alcance como el procedimiento que debe seguirse para la declaración de cambio de destino de un determinado bien local. Lo procedente es que se tramite un expediente para la mutación demanial.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Cuando se trata de bienes de titularidad municipal, el Ayuntamiento es el mismo órgano titular y el encargado de elaborar el planeamiento, por lo que la adecuación entre la afectación y la calificación del bien será simultánea. En cambio, cuando la titularidad del bien excede del ámbito local y no se trate de un bien con normativa especial, el cambio de destino no puede ser automático, sino que siempre requerirá la participación de la Administración titular. En el caso de bienes de la Administración General del Estado, se impone un diálogo interinstitucional previsto en el art. 189 LPAP¹³⁰⁵, de forma que el Ayuntamiento debe comunicar los planes urbanísticos que afecten a bienes de titularidad pública a la Administración titular de los mismos. Una corriente jurisprudencial propugna que las modificaciones que afecten a bienes de dominio público que no sean municipales requerirán la previa desafectación a cualquier actuación urbanística, es decir, no basta el plan municipal para determinar su nuevo destino¹³⁰⁶.

En la única normativa en el ámbito estatal y autonómico que llega a definir la mutación demanial objetiva, la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía en su art. 7 exige un procedimiento que se determinará reglamentariamente, pero extrañamente, el Decreto 18/2006, de 24 de enero, de Reglamento de Bienes de las entidades locales de Andalucía que desarrolla la ley en su art. 11 determina que la mutación demanial objetiva se produce automáticamente por el cambio de destino público del bien. En este sentido, COBO OLVERA («La mutación demanial de los bienes de las entidades locales de Andalucía: desatino normativo y soluciones» en *Revista Cemci*, nº 6, Ene-Mar 2010) considera que el Reglamento de Bienes de Andalucía es nulo de pleno derecho, ya que al declarar que no es necesario el procedimiento contradice no sólo la normativa básica dictada por el Estado, sino la propia ley andaluza, en concreto, al discrepar con el precepto legal que exige un procedimiento que debería determinarse reglamentariamente.

¹³⁰⁵ «Artículo 189. Comunicación de actuaciones urbanísticas

1. Sin perjuicio de las publicaciones que fueren preceptivas, la aprobación inicial, la provisional y la definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a bienes de titularidad pública deberán notificarse a la Administración titular de los mismos. Cuando se trate de bienes de titularidad de la Administración General del Estado, la notificación se efectuará al Delegado de Economía y Hacienda de la provincia en que radique el bien.
2. Los plazos para formular alegaciones o interponer recursos frente a los actos que deban ser objeto de notificación comenzarán a contarse desde la fecha de la misma.
3. Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo».

¹³⁰⁶ Por ejemplo, la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 15 septiembre de 2004 (RJCA 2004\1061), refiriéndose a la doctrina del TSJ Andalucía, de 23 de febrero de 1998 o 11 de septiembre de 1991, que comparte, indica:

“La argumentación acerca de la posibilidad de que el planeamiento urbanístico origine la desafectación de los bienes de dominio público es correcta y viene avalada por diversas Sentencias del Tribunal Supremo, entre ellas las de 21 de enero de 1986 (RJ 1986, 1571) y 14 de mayo de 1982 (RJ 1982, 3396), donde se dice textualmente que siendo el procedimiento de elaboración del planeamiento suficiente en cuanto a garantías para que dentro del mismo se produzca la desafectación sin necesidad de acudir al expediente concreto de desafectación. Ahora bien, todas las sentencias citadas hacen referencia a bienes de dominio público municipales, y por tanto las sentencias están moviéndose con los parámetros

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

Un ejemplo de la necesaria desafectación previa de bienes demaniales para el cambio de uso se encuentra en materia educativa en la cesión de viviendas a empleados públicos¹³⁰⁷. En el tradicional régimen jurídico, se daba el derecho a casa-habitación al

siguientes: procedimientos distintos para los casos de desafectación y elaboración del planeamiento, pero siendo uno de ellos posible de subsumirse en el otro y por tanto pudiéndose producir la resolución de ambos supuestos en un único procedimiento; y siendo el otro parámetro el de la identidad de órgano que debe resolver. Pero el problema planteado en el presente caso es distinto, ya que los bienes son de dominio público estatal, el procedimiento de desafectación de los mismos es el regulado en los artículos 120 y siguientes de la Ley de Patrimonio del Estado, el órgano que resuelve el procedimiento no es la Corporación Local, y por tanto el procedimiento no parece subsumible en el proceso de elaboración del planeamiento urbanístico. Máxime cuando el artículo 57.2 de la Ley del Suelo establece que la aprobación de los planes no limitara las facultades que correspondan a los distintos Departamentos Ministeriales. Es decir, se debe hacer el control a la legalidad del procedimiento seguido por el Ayuntamiento no en base a un problema interpretativo que deba conducir a la aplicación de normas según su jerarquía, sino que más bien, lo que la propia Ley del Suelo está haciendo, conforme a una interpretación sistemática y teleológica de sus artículos 57.2 y 136.2, es una aplicación del criterio interpretativo de la especialidad de norma sobre la generalidad de otra, siendo preferente la aplicación de aquélla, y si se quiere también apelando procedimentalmente, en cuanto órgano generador del acto, a lo que se llama en otras materias principio de competencia. En efecto, la Ley del Suelo se remite para la desafectación de bienes de dominio público estatal al procedimiento regulado en la Ley de Patrimonio del Estado (artículos 120 a 122 y su Reglamento, artículos 221 a 223). Si bien es cierto que puede ser una remisión formal, no lo es menos que no puede concluirse que en ausencia de este procedimiento valga cualquier otro ...». Esta doctrina, permanece aún vigente sin bien lógicamente las citas normativas deben entenderse realizadas a los artículos 154 y 210 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. En este sentido, se ha pronunciado nuestro Tribunal Supremo en sentencia de 9 de diciembre de 1987 (RJ 1987, 9463) que reafirma la existencia de: «esa dicotomía entre ordenación del territorio y urbanismo, que se traduce no sólo en una separación de competencias locales y ministeriales sobre el territorio, sino también, de modo implícito pero claro, la separación de disponibilidades sobre dominios (públicos o privados) que están diferenciados, y demostrando la carencia de fundamento jurídico de la pretensión municipal. Por lo demás, ni siquiera cabe pensar en una titularidad fiduciaria del Ayuntamiento sobre esos bienes de dominio público. (...)». De todo lo expuesto se deduce la nulidad de los acuerdos impugnados que afecten a la parcela núm. 10, como consecuencia de su afección al dominio público viario debiendo procederse con carácter previo a cualquier actuación urbanística a su desafectación de conformidad con el procedimiento que para esta eventualidad prevé el ordenamiento jurídico. En aplicación del criterio expuesto, debe acogerse la tesis sostenida por la recurrente, RENFE, y, en consecuencia, anular los acuerdos municipales recurridos, por cuanto no se ha procedido a la previa desafectación de los terrenos objeto de este procedimiento, constitutivos del dominio público ferroviario».

¹³⁰⁷ Según las SSTS de 22 de septiembre de 1992 (Tol 1679744) o 20 de noviembre de 1993 (Tol 1684064), “La calificación como bienes de dominio público de las viviendas conforman a los centros docentes como una unidad inescindible, exigiéndose un acto expreso de desafectación para alterar dicha cualidad que conlleva, además, la imposibilidad de exigir canon o contraprestación alguna por su utilización. El Ayuntamiento no puede establecer un canon o renta para estas viviendas que sirven de casa-habitación a los maestros o profesores de EGB en tanto tales viviendas mantengan su condición de bienes de dominio público afectas al servicio público (como establecía la anterior ordenación), debiendo previamente producirse la desafectación de este servicio y de su calificación de públicos convirtiéndolos en bienes de propios o patrimoniales; será a partir de entonces cuando el Ayuntamiento pueda establecer libremente un alquiler o renta mensual, bien entendido que éste no podrá calificarse en modo alguno como imposición unilateral de un contrato de arrendamiento, sino de una oferta dirigida a los profesores, actuales ocupantes de las viviendas, que los mismos podrán libremente aceptar o rechazar sin que puedan oponer supuestos derechos adquiridos que no les son reconocibles”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

personal docente y estas viviendas para maestros, propiedad de los municipios, tenían la condición de bienes de dominio público destinados al servicio público de la enseñanza. Pues bien, incluso siendo bienes de titularidad municipal, como consecuencia de las competencias sectoriales concurrentes, su desafectación requerirá de autorización de la Administración estatal o autonómica¹³⁰⁸. En conclusión, cabe afirmar que no basta con la única voluntad municipal para realizar el cambio de uso, ya que dependiendo de quién es el ente público titular de la parcela y de otras circunstancias sectoriales, hay que observar otra serie de trámites.

¹³⁰⁸ Originariamente el derecho a casa-habitación se reconoció en el Estatuto del Magisterio aprobado por Decreto de 24 de octubre de 1947 en cuyo art. 176 se manifestaba que todos los maestros que desempeñen Escuela nacional disfrutarán de vivienda en la misma localidad en que estén sus destinos y que les será facilitada por los respectivos Ayuntamientos. Aquella obligación de proporcionar vivienda (aunque no fuese de forma gratuita) continuaba subsistente al estar recogida en los arts. 51 y 52 de la Ley de Enseñanza primaria, aprobada por Decreto 193/1967 de 2 de febrero, que establecían un sistema de colaboración entre el Estado y las corporaciones locales para las construcciones escolares. Posteriormente, la Ley Orgánica 1/1990 derogó la Disposición transitoria 9.ª de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma, que declaraba la subsistencia del derecho de casa-habitación de los maestros. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en una línea jurisprudencial constante y consolidada a través de numerosas sentencias determina que el municipio no puede modificar unilateralmente el destino de casa-habitación de los profesores de Educación General Básica, necesitando contar para hacerlo con autorización previa y expresa del Ministerio de Educación y Ciencia -hoy día del Departamento de Educación de la correspondiente Comunidad Autónoma-. En el caso de los bienes demaniales como ocurre con los edificios escolares de titularidad municipal de que se trata, resultaba necesaria la desafectación al servicio público de enseñanza y tal desafectación, aun siendo competencia exclusiva de los Ayuntamientos, requerirá la mencionada autorización de la Administración Educativa. La sentencia de 8 de febrero de 2001 (recurso de casación 312/1994) declara que el expresado sistema no puede considerarse que vulnere el principio de autonomía local, puesto que se trata de la desafectación de un bien que, aun siendo propiedad del municipio, se halla afecta a un servicio que no es estrictamente municipal, como ocurre con el educativo.

De hecho, el Real Decreto 605/1987 de 10 de abril, regulaba el procedimiento de autorización previa a la desafectación de los inmuebles y edificios públicos escolares, e incluía expresamente las viviendas de los maestros. El Real Decreto 605/1987 en su art. 2.1 decía que «los expedientes de autorización serán tramitados y resueltos por las Direcciones provinciales del Ministerio de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia a solicitud de los Ayuntamientos que estuvieren tramitando el procedimiento de desafectación con arreglo a lo dispuesto en el art. 8 del Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de Bienes de las Entidades Locales, o que se propongan destinar tales edificios a usos o servicios públicos de carácter local». En la actualidad, son las Comunidades Autónomas con competencia en materia educativa las que regulan el procedimiento de autorización previa a la desafectación de los inmuebles educativos. Entre ellas, cabe citar el Decreto del Departamento de Enseñanza de la Generalidad de Cataluña 212/1994, de 26 de julio, por el que se regula el procedimiento de autorización previa a la desafectación de edificios públicos escolares de titularidad municipal o el Decreto 77/2008, de 6 de mayo de 2008, sobre el régimen jurídico para la utilización de los edificios públicos escolares de propiedad de las entidades locales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En otros casos, la propia normativa local en materia de bienes establece la innecesidad de la autorización de la Administración educativa. Así la Disposición adicional segunda de la Ley 7/1999 de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía establece en su apartado 2 que la desafectación de viviendas de maestros no necesitará la autorización previa de la Administración educativa correspondiente. En cambio, en su apartado 1 dice que los edificios públicos destinados a centros de educación infantil no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente. Diferencia, por tanto, el régimen jurídico en las viviendas de los maestros respecto al de los centros educativos propiamente dichos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La vía habitual de desafectación singular o cambio de destino público del bien demanial es la modificación del planeamiento general, sin perjuicio de la alteración de la ordenación pormenorizada a través del planeamiento de desarrollo cuando la ley correspondiente permita la llamada modificación impropia del de carácter general, es decir, la aprobación de los equivalentes a Planes Parciales y Planes Especiales, a los que la legislación general otorgue esa capacidad modificativa de determinaciones no estructurantes ni sustanciales¹³⁰⁹. Ello no obstante, ligado a la figura de las afectaciones concurrentes, hay que hablar también de los destinos polivalentes o mezcla de usos, que pueden llegar a producirse sin necesidad de alteración del Plan, porque el propio Plan regula los usos compatibles y complementarios, de modo que un mismo edificio o solar puede ser afectado a diversas funciones públicas.

El modelo de ciudad compacta apuesta claramente por una vuelta a la plurifuncionalidad o multifuncionalidad de los elementos urbanos¹³¹⁰. En consecuencia, se debe optar por la máxima concurrencia de afecciones, y desde el planeamiento facilitar la compatibilidad de usos, y calificaciones de uso abiertas. La línea a seguir en el entorno urbano sería la prevista en la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias donde se refleja un listado de usos compatibles en las vías pecuarias: a saber, la de permitir la existencia de talleres domésticos si son actividades inocuas, o que una plaza de toros pueda destinarse también a otros espectáculos deportivos no taurinos o utilizarse como espacios de uso público o para albergar actividades infantiles. Se trata de elaborar un urbanismo flexible adaptable a las necesidades de uso, en el cual la exigencia de un uso no hipoteque la posibilidad de otro, que aparte de ser compatible con el preexistente, se

¹³⁰⁹ Lo que la regulación sí parece excluir para la desafectación es la utilización del Estudio de Detalle, figura de planeamiento *sui generis* que no tiene carácter normativo pero, sobre todo, que no es un plan de ordenación, ni puede modificar de manera impropia, ni mucho menos innovar, ni siquiera a falta de dicho plan.

¹³¹⁰ Antiguamente, los edificios se aprovechaban al máximo, con una variedad de usos. Ello se producía tanto en el suelo rural -véase el caserío como edificio que alberga uso residencial y agropecuario de granja o guarda de animales- como en el suelo urbano -véase la ciudad industrial donde los talleres industriales se situaban en plantas bajas y en primeras plantas de edificios residenciales-. Las ciudades se reducían a una pequeña superficie donde los espacios de trabajo, vivienda y comercio compartían lugar o se apilaban sin apenas distinción entre espacios o funciones. Los usos, en vez de situarse en lugares aislados de la ciudad, rellenaban cualquier hueco pendiente de la trama urbana, dando lugar a una única entidad híbrida en constante evolución. Eventualmente, por razones de sanidad, higiene y medio ambiente, las ordenanzas de edificación y compatibilidad de usos se irán haciendo más estrictas, y da lugar a un modelo de ciudad más zonificada y de monocultivo de tejidos urbanos de un único uso.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

antoje más necesario en determinados momentos. En los tiempos actuales, el planeamiento general tiene que ser lo suficientemente flexible como para facilitar la mixtificación de usos, los tejidos mixtos o diferir las concreciones a instrumentos de desarrollo más simplificados. La mezcolanza de usos públicos otorga un potencial mayor de funcionalidad a los elementos públicos y a las dotaciones urbanísticas públicas en concreto, por lo que es la denegación de otros usos por razón de prohibiciones legales, de inconveniencias medioambientales o de desventajas funcionales, lo que debe ser más justificable que nunca, y no los motivos de su permisión.

En estos términos, convendría que las ordenanzas municipales de los planes generales definiesen los usos globales y característicos de las zonas y los usos pormenorizados que pueden coexistir en ellos, además de contener un listado amplio de usos compatibles. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tiene una regulación completa de los usos urbanísticos: De un lado, se clasifican los usos para su asignación en las categorías de usos globales, usos característicos y usos pormenorizados¹³¹¹; y de otro, se clasifican los usos para la regulación de su compatibilidad con otros usos en Uso autorizado, uso compatible, uso prohibido, uso complementario, uso tolerado y uso recomendado¹³¹².

¹³¹¹ a) Usos globales.

Es el uso establecido por el Plan para el desarrollo de las diversas zonas que componen el modelo de desarrollo urbano adoptado. Los usos globales son la síntesis de los usos característicos definidos por el Plan General dentro de las zonas delimitadas entre sistemas generales, que señalan el uso característico prioritario y definen el régimen de compatibilidad del resto de los usos pormenorizados dentro de cada zona.

b) Uso característico.

Es el uso predominante en un área, parcela o ámbito. Su intensidad será la definida por el aprovechamiento tipo o medio según se refiera a un área o a un ámbito, o por el aprovechamiento tipo o límite cuando se refiera a una parcela.

c) Uso pormenorizado.

Son los usos más detallados contemplados por el Plan para la regulación del régimen de compatibilidad con los correspondientes usos característicos en cada área, o para su asignación con carácter excluyente a los sistemas general y local de dotaciones.

¹³¹² g) Uso autorizado.

Son los usos pormenorizados asignados por el Plan y aquellos compatibles con los primeros según el régimen de compatibilidad definido para éstos por las Ordenanzas Reguladoras de la Edificación.

h) Uso compatible.

Son los usos pormenorizados cuya implantación en una parcela o edificación es admitida por la ordenanza Reguladora de la Edificación del uso característico. La propia Ordenanza Reguladora de la Edificación establece el carácter del uso compatible, y, en su caso, el condicionamiento impuesto.

i) Uso prohibido.

B. Mutación demanial subjetiva: alteración de la titularidad

La mutación demanial subjetiva o externa se produce por el cambio de la Administración Pública titular del bien de dominio público, sin modificar la original afectación o destino público. La doctrina ha diferenciado las mutaciones intrasubjetivas -cambio de titularidad entre órganos de una misma persona jurídica, es decir dentro de la esfera de una misma Administración- y las mutaciones intersubjetivas o interadministrativas -cambio de titularidad entre órganos de distintas personas jurídicas, es decir, entre distintas Administraciones públicas-¹³¹³.

Son usos prohibidos los así conceptuados por las disposiciones estatales o autonómicas promulgadas en materia de seguridad, salubridad, molestias o peligrosidad, o los que no se ajusten al cumplimiento de las Normas de Compatibilidad e Incompatibilidad de los Usos establecidos por las presentes Normas.

Son también prohibidos los usos que, para determinadas áreas, señalan como tales las Ordenanzas Regulatoras de la Edificación del Plan, o las Ordenanzas particulares de Planes Parciales o Especiales.

j) Uso complementario.

Es aquel que, por exigencia de la legislación urbanística o de las determinaciones del Plan General, debe coexistir forzosamente con el uso característico y guardar con él una proporción determinada en relación con determinados parámetros, por ser equipamiento o dotación necesaria derivada del uso característico y ser condición necesaria para su implantación.

k) Uso tolerado.

Son usos tolerados los existentes que, no coincidiendo con el uso característico del área, se conceptúen por el Plan como compatibles; y los que, a pesar de no ajustarse a las Normas de Compatibilidad contenidas en la Ordenanza Reguladora de la Edificación correspondiente, no se encuentren incluidos en alguna de las circunstancias de fuera de ordenación.

l) Uso recomendado.

La asignación de usos característicos a los sistemas general y local de dotaciones y servicios permite la elección/transformación entre los usos pormenorizados integrados en uno de los característicos en forma reglada. A pesar de tal opción, el Plan recomienda la implantación prioritaria de uno de los posibles. A estos usos de implantación prioritaria se les denominan usos recomendados.

¹³¹³ LÓPEZ RAMÓN, *Sistema Jurídico de los Bienes Públicos*, op. cit., pág. 149, incluye entre las modalidades de mutación demanial subjetiva a los cambios de gestores citando las siguientes modalidades:

“-Por cambio del órgano gestor, como sucede en los supuestos de reestructuración orgánica, donde el destino de los bienes y derechos de los órganos suprimidos o reformados se decide en la misma disposición o, en caso de falta de previsión, se entiende que continúan vinculados a idénticos fines y funciones y se consideran afectados al órgano que haya asumido las respectivas competencias (LPAP art. 71.3)

-Por cambio de la Administración gestora al permitirse que las Administraciones puedan afectar a otras Administraciones bienes de dominio públicos para destinarlos a un determinado uso o servicio público de la competencia de éstas, pero sin que ello entrañe cambio de titularidad (LPAP art. 71.4, Reglamento de la Ley anterior art. 73-77; Aragón 41.2)

-Por cambio de titularidad, como sucede en los traspasos de servicios a las CCAA o en las alteraciones de términos municipales”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En los casos de cesión de la propiedad, el bien demanial pasa a integrarse en el patrimonio de otro ente distinto del que originariamente era su titular. En este sentido, en aplicación de los principios de colaboración y cooperación administrativa, la ciudad compacta tiene que facilitar el traslado de la titularidad de los bienes públicos a la Administración más eficaz en cuanto a su gestión y utilización. Es el caso, por ejemplo, del suelo municipal necesario que las entidades locales ceden a la Administración educativa de la Comunidad Autónoma para la construcción de nuevos centros escolares, o en materia de carreteras cuando las vías estatales, autonómicas o forales pasan a ser vías urbanas municipales.

En el ámbito estatal, ni la legislación de régimen local, tanto básica como supletoria, ni la LPAP regulan el procedimiento para la mutación demanial externa¹³¹⁴. Y entre la legislación de régimen local de las Comunidades Autónomas, sólo la ley andaluza regula las mutaciones demaniales externas, y lo regula con el carácter de cesión gratuita de uso, no como cesión de propiedad¹³¹⁵.

En cuanto a los requisitos, hay autores que defienden que aunque el resultado es el mantenimiento del destino público al que estaba destinado antes de producirse la misma, la cesión del bien demanial constituye una verdadera alteración jurídica que es

¹³¹⁴ El art. 71.1 LPAP corresponde el concepto de mutación demanial al cambio interno en la afectación de un órgano a otro dentro de la misma Administración, y como mucho se incluyen los supuestos de cambio de la Administración gestora y no los cambios de titularidad. El art. 71.3 LPAP se refiere a la reestructuración orgánica, y el art. 71.4 LPAP -precepto supletorio- se limita a decir que «Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones en que los bienes y derechos demaniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán afectarse a otras Administraciones públicas para destinarlos a un determinado uso o servicio público de su competencia. Este supuesto de mutación entre Administraciones públicas no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y será aplicable a las Comunidades Autónomas cuando éstas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a la Administración General del Estado o sus organismos públicos para su dedicación a un uso o servicio de su competencia».

¹³¹⁵ Artículo 7 bis. Mutación demanial externa (Añadido por Disp. final 1.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio): «Las entidades locales de Andalucía podrán afectar bienes y derechos demaniales de su patrimonio a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a otras administraciones públicas para destinarlos a un uso o servicio público de su competencia. Este supuesto de mutación no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial y será aplicable a las citadas administraciones cuando estas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a las entidades locales de Andalucía para su destino a un uso o servicio público de su competencia».

De acuerdo al art. 11 del Reglamento de Bienes de Andalucía, la mutación subjetiva deberá formalizarse mediante convenio administrativo entre las Administraciones intervinientes e inscribirse en el Registro de la Propiedad, lo que supone otorgarle un carácter de cesión de propiedad, en contradicción con la ley que debía desarrollar.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

necesario llevar a cabo a través de un determinado procedimiento, mediante el cual previamente hay que desproveerlo del carácter demanial convirtiéndolo en patrimonial¹³¹⁶. Ello supondría que en estas mutaciones habría dos expedientes: uno dirigido a la desafectación, y un ulterior de nueva afectación en el momento de su transmisión. Por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1988¹³¹⁷, se exige que para viabilizar una cesión de bienes demaniales por el Ayuntamiento a la Comunidad Autónoma han de desafectarse dichos bienes¹³¹⁸.

En cambio, otra corriente doctrinal entiende que no se exige un cese de la demanialidad en tanto que la transformación de un destino público por otro se encuadra también dentro del ámbito del dominio público. En este sentido, BOCOS REDONDO¹³¹⁹ critica la referida sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1988, cuando no cambia la afectación al dominio público. En concreto, le parece un despropósito proceder a la desafectación del bien para poder enajenarlo, y que a continuación la Administración receptora realice una nueva afectación para convertirla nuevamente en demanial. Según ello, si la entidad local desea ceder a la CCAA un terreno para que esta construya un centro de salud, el primer paso es la alteración de la calificación jurídica del bien. Y luego, la Comunidad Autónoma lo va a volver a afectar

¹³¹⁶ Cfr. SALA ARQUER J.M., *La desafectación de los bienes de dominio público*, op.cit., págs. 37 y 38, quien mantiene que en los cambios de afectación hay un momento corto en el que el bien pierde el carácter de dominio público y queda desafectado a la espera de un nuevo destino. Por lo que la “mutación demanial no es más que una desafectación seguida de nueva afectación”.

¹³¹⁷ RJ 1988\3078.

¹³¹⁸ “No cabe duda de que los bienes cedidos por el Ayuntamiento a la Comunidad Autónoma tenían naturaleza demanial, conforme al número 2 del artículo 2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, en cuanto destinados a un uso público, sobre todo cuando, precisamente, para entrar en la titularidad de aquél había sido necesario adquirirlos y afectarlos a la realización de un Parque público, cuya finalidad condicionante de la adquisición y del cambio de naturaleza, en cuanto a titularidad, de la cosa adquirida suponía la afección de referencia -Sentencia de 21 de junio de 1983 (RJ 1983\3362)-, y es por ello por lo que, como última solución únicamente posible, se sugería por la Comunidad a la Corporación Municipal que desafectara los bienes así adquiridos para viabilizar la cuestionada cesión”.

¹³¹⁹ BOCOS REDONDO, P., «Tres cuestiones sobre los bienes de las entidades locales: las cesiones gratuitas, las mutaciones demaniales y la alteración de la calificación jurídica» en BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.) y CASTELAO RODRÍGUEZ, CASTRO ABELLA Y CORRAL GARCÍA (coords.), *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

a un servicio público, “*con lo cual hacemos un rodeo tremendo para llegar al mismo sitio*”¹³²⁰.

En cuanto a los instrumentos jurídicos para articular este tráfico de bienes públicos entre las Administraciones intervinientes, el medio más habitual para ello será el convenio administrativo entre las mismas, ya que se plantea en el marco de la colaboración o cooperación interadministrativa¹³²¹. Si la vía de los convenios administrativos fracasase, en el Derecho español no es posible que la Administración territorial pueda ejercitar de modo coactivo la potestad expropiatoria para desposeer a otro ente territorial de una dependencia demanial, ya que la Ley de Expropiación Forzosa limita la facultad de expropiar a cualquier forma de propiedad privada, lo que impide extender su aplicación a bienes demaniales¹³²².

La otra opción latente consiste en que la normativa prevea supuestos de cesiones legales de titularidad, tal como sucede con las cesiones en materia educativa o las cesiones de carreteras. Para ilustrarlo, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras prevé en su art. 4.8.a) el cambio de titularidad de las carreteras estatales en virtud de acuerdo mutuo con las Administraciones interesadas. Conforme a esta Ley, cuando una carretera estatal o tramo determinado en ella adquiera la condición de vía urbana, se entregará al municipio (art. 49), y el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, en su art. 127.2 recoge las dos condiciones que deben darse para que una carretera estatal adquiera la condición de vía urbana: -que el tráfico de la carretera sea mayoritariamente urbano; y -que exista alternativa viaria que mantenga la continuidad de la Red de Carreteras del Estado, proporcionando un mejor nivel de servicio. Las legislaciones autonómicas de

¹³²⁰ Sigue el autor: “*Por lo tanto, una mera mutación demanial interadministrativa que podría realizarse en un acto simple, y en breve espacio de tiempo, nos lleva a tramitar un expediente que nos llevará meses y con los efectos de volver a ser bien de dominio público, tal y como estaba antes*”.

¹³²¹ Cuando estos convenios incluyan operaciones de naturaleza patrimonial, tales como adquisiciones, enajenaciones o permutas de terrenos, deberán observar las previsiones de la normativa patrimonial.

¹³²² Si bien hay sentencias como la STS de 3 de octubre de 1994 (RJ 1994\7391) que admite la expropiación por acuerdo del Consejo de Ministros de bienes comunales del municipio sin expediente de desafectación previa para construir un campo de adiestramiento militar.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

carreteras¹³²³ también regulan la conversión en vía urbana de los tramos de carreteras autonómicas o locales, con idénticos requisitos: que ese tramo de carretera o travesía soporte un tráfico fundamentalmente urbano y que cuente con un itinerario alternativo¹³²⁴. La Orden de 23 de julio de 2001 regula expresamente la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado. La cesión se formalizará mediante acta de entrega, suscrita por las Administraciones implicadas, en la que se definirán con precisión los límites de la carretera o tramo afectado, sus características y los bienes anejos. Desde ese momento, los ayuntamientos asumen la plena titularidad del tramo, con todos los derechos, obligaciones y responsabilidades inherentes a la misma, pasando a incorporarse al patrimonio viario municipal y a reflejarse como tal en los instrumentos de planeamiento¹³²⁵.

C. Mutación del propio elemento objetivo: operaciones de reordenación o reestructuración

En último lugar, también puede producirse el cambio del elemento objetivo del dominio público en sí mismo. Se trataría de los supuestos en los que la mejor alternativa es la eliminación o sustitución del bien público en la ciudad consolidada, y se aprovecha el espacio demanial abandonado para transformar el elemento público existente en otro elemento público distinto. Este tipo de mutación está en íntima conexión con la mutación objetiva o del elemento teleológico, ya que normalmente se altera la función pública, sin que sea fácil deslindar los supuestos en los que se aúnan el cambio de objeto, de destino e incluso de titularidad. Piénsese en la línea de ferrocarril que deja de

¹³²³ La CE atribuye competencia normativa sobre carreteras tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas; al primero le reconoce competencia exclusiva en materia de transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una CCAA (art. 149.1.21) y a las segundas competencia en materia de carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CCAA (art. 148.1.5).

¹³²⁴ En particular, las Administraciones autonómicas o diputaciones provinciales titulares de ellas cederán los tramos a los Ayuntamientos cuando prestasen acceso a los núcleos de población como consecuencia de la construcción de una variante de población o itinerario alternativo.

¹³²⁵ Por el contrario, la inclusión de una vía urbana de otra Administración en el planeamiento urbanístico no significa la atribución de su titularidad al municipio, sino que deberá ser efectivamente adquirida por el municipio a través de la correspondiente cesión. Además, en el caso de aprobación, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a una carretera, el órgano competente para la aprobación inicial deberá enviar con anterioridad a dicha aprobación el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, al órgano competente autonómico o a la Administración titular de la carretera para que emita carácter vinculante informe comprensivo de las posibles afecciones a la red de carreteras.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

usarse y se empieza a utilizar como paseo o infraestructura verde tras unas obras de recuperación¹³²⁶.

En el medio urbano, esta mutación se caracteriza por la recuperación de amplios suelos públicos en desuso o procedentes de usos caducados para plantear grandes operaciones urbanas de reordenación o reestructuración: suelos dedicados al transporte que se desmantelan (ferrocarriles, puertos, estructuras viarias, etc.), suelos urbanos de uso militar que se deslocalizan y pueden reciclarse en elementos de equipamiento civil e incluso residenciales; equipamientos públicos o privados que se relocalizan; o edificios vacíos que se recuperan para otros usos (conventos, grandes seminarios, estadios deportivos, etc.)¹³²⁷. En efecto, en los tiempos de bonanza han abundado los ejemplos de grandes operaciones de reorganización del espacio interior de la ciudad en los que se liberaba y transformaba una zona portuaria, una zona ferroviaria o una zona industrial trasladando las instalaciones o infraestructuras de comunicaciones a la periferia, y dejando los usos con menor impacto ambiental en el centro. Dichas actuaciones de transformación urbana no sólo requerían de la aprobación de Planes Especiales complejos y de la ejecución de sistemas urbanísticos, sino que se financiaban con los nuevos aprovechamientos residenciales o comerciales con los cuales se dotaba a la zona cero y a los cuales se vinculaba el costeamiento de las nuevas infraestructuras.

La reordenación del sistema ferroviario es una de las mejores oportunidades de reestructurar los espacios urbanos, a la par que uno de los mejores ejemplos de construir ciudad con la transformación de la función urbana, paliando el tradicional papel de

¹³²⁶ CANALS AMETLLER, D., *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, op.cit., plantea el caso de la línea ferroviaria Olot-Gerona que no fue formalmente desafectado mediante la declaración de innecesariedad hasta diez años más tarde a la supresión del servicio, y en ellas se hizo la Ruta del Carriles como paseo verde. Los municipios adquirieron la infraestructura ferroviaria bien por subrogación en el derecho de reversión al que habían renunciado los vecinos anteriores propietarios, bien por compra, y se hizo un proyecto de rehabilitación. Algunos terrenos estaban en manos de la Administración del Estado en calidad de bienes patrimoniales y los municipios los compraron para la ruta proyectada produciéndose una nueva afectación. En realidad, esta reutilización de viejas infraestructuras técnicas u obras públicas para convertirlas en nuevas obras públicas en forma de rutas verdes constituye un supuesto desafectación presunta seguida de una mutación demanial, ya que con la nueva afectación el suelo mantiene su carácter demanial.

¹³²⁷ *El Libro Verde de Sostenibilidad Urbana y Local en la Era de la Información de 2012* contiene varios ejemplos.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

barrera y molestia urbana que las instalaciones ferroviarias han jugado históricamente e incorporando superficie a la trama urbana¹³²⁸. En este sentido, el planificador dispone de dos alternativas para remodelar el conjunto de la estructura urbana utilizando el modelo ferroviario, los cuales se exponen a continuación.

De un lado, la construcción de una variante perimetral del trazado ferroviario, acompañado del desvío y desplazamiento al exterior de vías e instalaciones ferroviarias centrales (incluso la propia estación de tren). Estas complejas operaciones de transformación ferroviaria requieren de una importante inversión para autofinanciar buena parte del proyecto, y ello depende de la cristalización de las plusvalías urbanísticas generadas por la liberación del suelo de uso ferroviario (sobre todo, de usos residenciales)¹³²⁹. Ya se ha expuesto que en una situación económica como la actual, de fuerte recesión del mercado inmobiliario, la viabilidad y ejecución final de estos macroproyectos urbanísticos ha quedado comprometida.

De otro lado, las actuaciones de cubrimiento y soterramiento de la travesía urbana ferroviaria, aunque sea en itinerarios parciales, no sólo integra mejor el modelo ferroviario existente en la estructura urbana, sino que presenta oportunidades para la mejora de la calidad urbana con la creación de zonas de estancia y paseo público en la superficie de cubrimiento. Sin obviar las dificultades económicas y técnicas de estos falsos túneles, a través de los correspondientes convenios, las Administraciones urbanísticas y ferroviarias deben apostar claramente por aprovechar las infraestructuras ferroviarias del núcleo urbano mediante su soterramiento o enterramiento. El

¹³²⁸ BELLET SANFELIU, C. y GUTIÉRREZ PALOMERO, A., «Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de la alta velocidad ferroviaria en el medio urbano» en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 55, 2011, págs. 251-279.

¹³²⁹ Precisamente, la llegada del Tren de Alta Velocidad (AVE) a las ciudades españolas se ha utilizado como una excusa para desarrollar grandes operaciones de transformación urbanística asociadas a la liberación de piezas ferroviarias en posiciones más o menos centrales. Desde instancias locales y autonómicas, se conciben sociedades para acometer los proyectos de implantación ferroviaria y de renovación urbana de los entornos de las estaciones (Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.; Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A.; Valencia Parque Central Alta Velocidad 2003, S.A.; Logroño Integración del Ferrocarril 2002, S.A.; Barcelona Sagrera Alta Velocidad, S.A.; León Alta Velocidad 2003, S.A., etc.). Para ello al capital que aporta el Ministerio de Fomento, se suma el procedente de instituciones locales y regionales y el de las plusvalías resultantes. Aunque al parecer en el caso español, a diferencia de lo ocurrido en otros contextos europeos, el capital público ha sido el gran promotor en estas sociedades siendo casi inexistente la participación de capital privado.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

aprovechamiento vertical del vuelo de estos sistemas generales de comunicaciones para nuevos espacios públicos multiplica los usos y los acerca a la condición de elementos urbanos y locales.

En realidad, en este segundo supuesto que responde mejor a la ciudad compacta, no se produce una transformación de la estructura del conjunto urbano, sino una leve reordenación con un mejor aprovechamiento de las dotaciones urbanísticas públicas. Este aprovechamiento puede ser de carácter privado si se acoge a alguna de las formas de utilización privativa de los bienes de dominio público. En suma, las transformaciones del dominio público ferroviario constituyen una muestra paradigmática de cómo se produce la mutación del elemento objetivo al servicio de una ordenación urbana de mayor calidad.

5.6.4. Otorgamiento a terceros de títulos de ocupación y utilización sobre bienes de dominio público

Al margen de la posibilidad de la desafectación y alienabilidad del demanio, procede ahora apuntar siquiera someramente los instrumentos por los que se articula la cesión del uso o aprovechamiento privativo del suelo de dominio público o de parte del mismo a terceros. Como ya se ha advertido, a pesar de que se considera que el tráfico jurídico privado menoscaba la función pública de los bienes demaniales, no existe inconveniente en admitir que sí sean objeto de tráfico jurídico-administrativo, consintiendo derechos de ocupación concedidos por la Administración en forma de autorizaciones y concesiones demaniales. Así, por ejemplo, además de garantizar un uso al bien dotacional marginal, incluso con la obtención de rendimientos económicos mediante el cobro del correspondiente canon, la concesión demanial permite al Ayuntamiento la ya estudiada división funcional del bien de dominio público, ya que el suelo demanial puede ser de uso general y el vuelo o el subsuelo puede destinarse a otros usos privativos de terceros.

La clasificación de los usos de los bienes de dominio público se recoge en el art. 75 RBEL y en el art. 85 LPAP (aunque este artículo no tiene carácter básico). Por de pronto, hay que distinguir entre uso común y uso privativo; y también entre uso normal

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

y uso anormal según si el uso responde a la naturaleza o finalidad del bien. Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás. Dentro del mismo, hay que distinguir entre uso común general, el que puede ser realizado por cualquier ciudadano como tal sin necesidad de título alguno; y uso común especial, que implica un aprovechamiento especial del dominio público en los que concurren circunstancias especiales de peligrosidad o intensidad, preferencia en caso de escasez, u obtención de una rentabilidad singular o semejantes, por lo que se hace depender el uso de un título específico como una autorización o una licencia (arts. 76 y 77 RBEL).

Es uso privativo el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados, y para adquirir dicho uso privativo exclusivo y excluyente, no caben otras figuras que el otorgamiento por la Administración de una concesión o una autorización administrativa¹³³⁰. Para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones demaniales, no se aplica directamente la normativa sobre contratación pública, sino que se rigen por la “legislación específica” del tipo de bien de que se trate¹³³¹, con una serie de especificidades en el régimen local¹³³².

¹³³⁰ De acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 1980 (RJ 1982\2159), “*dado el carácter demanial de los terrenos ocupados, en ningún caso y por su propia naturaleza, cabría sobre ellos instrumentar figuras jurídico-civiles, procediendo, únicamente, bien la concesión o autorización, ambas de inequívoco carácter administrativo, ya que se trata de relaciones jurídicas en las que uno de los sujetos o miembros de las mismas, es la Administración pública, están reguladas por el derecho público administrativo y son consecuencia del ejercicio de potestades reconocidas por el ordenamiento jurídico a la Administración; por medio de las cuales, como en el presente caso, se concede a un particular, el uso privado y excluyente sobre un determinado terreno de dominio público*”.

¹³³¹ El artículo 78.2 del RBEL se remite a la normativa sobre contratación pública y la LPAP lo hace de manera implícita al no regular el procedimiento completo para su concesión. Sin embargo, esta tradicional remisión se ha de cuestionar a raíz de la exclusión expresa en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF en lo sucesivo). El artículo 4.1 del TRLCSF incluye entre negocios y relaciones jurídicas excluidas del ámbito de dicha Ley, «o) Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley».

¹³³² En el caso de las entidades locales no resulta sencillo determinar la prelación de fuentes en esa normativa patrimonial tras la anulación del artículo 5 de la LBRL por la STC 214/1989, de 21 de diciembre y del correlativo artículo 1.2 del RBEL, que se acoge como orientativo al respecto. Puede concluirse que la normativa aplicable a las concesiones y autorizaciones demaniales está constituida por

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

El art. 86 de la LPAP especifica al respecto que cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles o su aprovechamiento no excede de cuatro años, están sujetos a autorización; pero si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, o el uso privativo determina su ocupación con obras o instalaciones fijas, está sujeto a concesión administrativa. Este criterio legal proviene de la práctica administrativa, aunque como consecuencia de la indeterminación de ambos conceptos no siempre ha sido respetada¹³³³.

Si bien es cierto que en múltiples ocasiones no existe a nivel semántico ninguna diferencia en utilizar la denominación de autorización o concesión¹³³⁴, tanto doctrinal

las siguientes disposiciones: las normas básicas de la legislación estatal contenidos en la LBRL (arts. 79 a 83), preceptos de aplicación general o básicos de la LPAP (relacionados en su Disposición final segunda), y demás legislación especial básica para determinado tipo de bienes demaniales (costas, aguas, montes, carreteras); la legislación autonómica sobre régimen local que desarrolle la legislación básica estatal en materia de régimen local y patrimonio; legislación estatal no básica en materia de bienes locales, integrada por los arts. 74 a 87 del TRRL y arts. 79 a 92 del RBEL; por los preceptos de la LPAP que no tienen el carácter de básicos; Ordenanzas locales; y supletoriamente las restantes normas de Derecho Administrativo y privado.

¹³³³ De acuerdo con la STS de 4 de noviembre de 1997 (RJ 1997\8680), “*La diferenciación entre concesión y autorización, sobre todo en la utilización de los bienes de dominio público, es una de las cuestiones menos pacíficas en la teorización del Derecho Administrativo, falta de consenso que se ha trasladado a la legislación y a la doctrina jurisprudencial ya que los caracteres que se consideran como propios de una u otra categoría se trasvasan sin grandes perturbaciones. Si examinamos algunos de los requisitos que en la sentencia se consideran como específicos de las concesiones, como son la intensidad del uso y la duración del plazo, e incluso el interés público que nunca puede ser ajeno a toda forma de utilización del dominio público, es indudable que dichos requisitos se dan en la cesión de los túneles que la Administración hizo al apelante, sin que a la cláusula de precario que figura en los acuerdos de utilización de los túneles se le pueda dar el alcance exorbitante que se le ha dado en la sentencia impugnada. Ni bajo la denominación de autorización existirá un contenido unívoco ni las concesiones pueden tener tampoco un tratamiento homogéneo, sino que habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo y por el contenido de los acuerdos administrativos que establecieron la concesión o autorización. Esa indeterminación en cuanto a las categorías conceptuales de concesión y autorización incluso gravita sobre el expediente de este proceso, ya que si en la petición inicial de utilización de los túneles se emplea la expresión autorización por el solicitante, en el acuerdo en que se otorga aquélla se repite varias veces en el clausulado el vocablo concesión, debiendo insistirse en que la solución jurídica no vendrá dada por el cauce de la semántica sino analizando las circunstancias reales en que se cedió la utilización de los túneles*”.

¹³³⁴ De hecho, a nivel de Derecho comunitario, en la Directiva 2006/123 de Servicios, parece tratar a la concesión demanial como un subtipo dentro de las autorizaciones. El artículo 4, punto 6, de la Directiva define como régimen de autorización cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, y el considerando 39 de la citada Directiva señala que el concepto de «régimen de autorización» abarca, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden concesiones. En los asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2016 considera que la Directiva de Servicios es aplicable a las concesiones de bienes del dominio público marítimo,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

como jurisprudencialmente son cosas distintas, ya que mientras la concesión supone el reconocimiento a su titular de un derecho real para usar y aprovechar bienes de dominio público, en su beneficio propio y con carácter excluyente y limitado en el uso, dotado de un evidente carácter discrecional; la autorización, consiste en un acto administrativo de liberación que remueve un límite al ejercicio de un derecho preexistente y reglado. Tendría un carácter declarativo del contenido de un derecho, mientras que la concesión tendría eficacia constitutiva y no declarativa, a través de la cual la Administración permite participar al sujeto privado de unas conductas que no estaban entre los derechos propios del sujeto. Esta separación conceptual se ha ido difuminando progresivamente y hay que acudir a otros criterios como los relacionados con la intensidad y duración del uso para acudir a una u otra institución¹³³⁵.

La concesión es, en principio, el título administrativo habilitante por excelencia para permitir la utilización del dominio público, y el único título válido para supuestos

lacustre y fluvial, puesto que esas concesiones pueden calificarse de «autorizaciones», en el sentido de la Directiva, ya que constituyen actos formales, con independencia de su calificación en Derecho nacional, que los prestadores deben obtener de las autoridades nacionales para poder ejercer su actividad económica (y en consecuencia, debe someterse a un procedimiento de selección entre los candidatos potenciales que debe ofrecer todas las garantías de imparcialidad y de transparencia, en particular la de una publicidad adecuada, por lo que no cabe una prórroga automática de dichas concesiones sobre recursos naturales establecida por el legislador nacional).

¹³³⁵ La STS de 31 de octubre de 1982 (RJ 1982\1688) diferencia las dos instituciones de la siguiente forma: “*Que por regla general la diferenciación entre las dos instituciones citadas se enfoca con la utilización de dos criterios combinados que consisten, respectivamente, en la naturaleza, intensidad y duración del uso del dominio público que se cede al adjudicatario y en el carácter propio o impropio del servicio público de cuya gestión se trata y con base en esos dos criterios se señalan, entre otras, como características de la concesión administrativa las siguientes: 1.º un uso intenso del dominio público por parte del concesionario a quien se le cede de manera permanente y estable; 2.º la titularidad del dominio público en la Administración concedente, cualidad que se deriva como normalmente concurrente dada la intensidad del uso del dominio público que se cede; 3.º instalaciones fijas que correspondan con la permanencia y estabilidad del uso concedido y que generalmente quedan integradas en el dominio público desde el primer momento de vida de la concesión y revierten a dicho dominio a su finalización; 4.º gestión de un servicio público cuya prestación viene atribuida a la titularidad de la Administración concedente como propia de su competencia y 5.º remuneración del concesionario mediante precios que participan de la naturaleza de tasas fijas y predeterminadas, características todas ellas que, por oposición, se señalan como ausentes de la autorización reglamentada en la que: 1.º el uso del dominio público es menos intenso que en la concesión y se cede de manera provisional y por poca duración; 2.º la Administración autorizante puede carecer de la titularidad del dominio público y ostentar simplemente facultades de policía sobre él; 3.º las instalaciones no son fijas, permaneciendo en la propiedad particular del autorizado sin que opere la reversión; 4.º el servicio no es de los propios de la Administración autorizante, sino de carácter particular en el que hay implicado un interés público y 5.º la remuneración del autorizado, aunque pueda ser sometida a tarifa si así lo exige el interés público, son precios susceptibles de regirse por el sistema de comercio libre que corresponde a la naturaleza privada del servicio gestionado*”.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

de usos o aprovechamientos que requieren una transformación o una obra definitiva¹³³⁶, porque tienen una vocación claramente más estable que las autorizaciones¹³³⁷. Entre las principales características del régimen jurídico de la concesión demanial se encuentran su otorgamiento en régimen de concurrencia y su adjudicación que debe formalizarse en documento administrativo (art. 93.1 LPAP); su duración máxima que no puede exceder de 75 años (art. 93.3 LPAP); el canon que debe abonar el concesionario por la ocupación del dominio público (art. 93.4 LPAP); y como novedad legal la constitución de un derecho real administrativo sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas que haya realizado para el ejercicio de la actividad concedida (art. 97 LPAP). Efectivamente, de la concesión surge un nuevo bien inscribible de conformidad con la normativa hipotecaria y susceptible de negocios jurídicos típicos del Derecho Civil. Asimismo, el art. 98 de la LPAP relativo a la *transmisión de derechos reales*, admite la cesión sobre las obras, construcciones e instalaciones de carácter inmobiliario, a personas que cuenten con la previa conformidad de la Administración concedente, o la hipoteca de los derechos sobre las referidas obras, construcciones e instalaciones, como garantía para la financiación de aquellas, previa conformidad de la Administración concedente para su inscripción registral. La intención del legislador es garantizar la plenitud del dominio dividido a favor del concesionario otorgándole un derecho real

¹³³⁶ Aunque cuando se extinga la concesión demanial, se prevé que debe llevarse a cabo la demolición de las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial (art. 101 LPAP).

¹³³⁷ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, «El problemático plazo de las concesiones de uso del dominio público (a propósito de la resolución de la DGRN de 4 de diciembre de 2012)» en *REALA. Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre 2011, págs. 283-295, distingue las dos figuras en los siguientes términos: “*En otro orden de consideraciones, dado que la autorización puede jugar cuando los usos son de escasa entidad o de vocación pasajera o transitoria, el art. 92.4 LPAP declara el carácter precario de las mismas al prever la posibilidad de revocación unilateral por la Administración otorgante por razones de interés público debidamente motivadas (incompatibilidad de la autorización con condiciones generales aprobadas con posterioridad a su otorgamiento, daño ocasionado al dominio público como consecuencia del uso en las condiciones y circunstancias en las que ha sido autorizado y la incompatibilidad del uso que habilita la autorización con otras actividades de mayor interés público o que aquél menoscabe el uso general) sin derecho a indemnización por parte del titular de la misma.*

Frente a esta situación, las concesiones sí colocan al sujeto en una posición más estable como consecuencia de la existencia de un verdadero derecho subjetivo de carácter real, del que únicamente se puede ser privado anticipadamente mediante indemnización. El plazo máximo de duración de la concesión, incluidas las prórrogas que se hubieran establecido en el título, no puede ser en ningún caso superior a setenta y cinco años. La determinación del plazo correspondiente en cada caso concreto deberá tener en cuenta el interés público, los fines perseguidos con la misma y la necesidad de que la concesión sea atrayente para el concesionario, de manera que sea suficiente para amortizar las obras o instalaciones necesarias para su aprovechamiento, así como de asegurar en definitiva su posición jurídica frente a la Administración otorgante”.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

sobre las construcciones que, desligado del suelo demanial sobre el que se asienta, le permita realizar operaciones de transmisión, financiación e hipoteca sobre su derecho que no entren en colisión con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público¹³³⁸.

Por otro lado, al margen de la concesión demanial, de un examen de la normativa se desprende la existencia de otras figuras por las cuales el uso del dominio público es cedido a terceros para su aprovechamiento singular:

De este modo, y para ejemplificarlo, en primer lugar, cabe citar la admisión de derechos reales de aprovechamiento parcial¹³³⁹. Partiendo de las antiguas servidumbres personales del Código Civil¹³⁴⁰, los derechos aragonés¹³⁴¹, navarro¹³⁴² y catalán¹³⁴³ han regulado los «derechos reales de aprovechamiento parcial», aunque relacionados con la explotación racional de recursos forestales y de espacios naturales a cambio de su rehabilitación, mantenimiento y conservación. En esta línea, los aprovechamientos de los terrenos demaniales rústicos se han ampliado en los últimos años desde los tradicionales cultivos por los vecinos, las explotaciones de madereras, extracciones de áridos, o los cotos de caza a nuevas actividades a veces más lucrativas como los huertos

¹³³⁸ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, op. cit., pág. 197, concluye por ello que mediante el otorgamiento de este derecho real administrativo con un claro contenido económico se abre la posibilidad de operar en el tráfico jurídico-privado.

¹³³⁹ Véase sobre ello a TUTUSAUS TORRENTS, J., «Las transformaciones actuales del dominio público y la admisión de derechos reales sobre el mismo», op. cit.

¹³⁴⁰ Art. 531 CCivil: «También podrán establecerse servidumbres en provecho de una o más personas, o de una comunidad, a quienes no pertenezca la finca gravada».

¹³⁴¹ Ley 8/2010, de 2 de diciembre, del Derecho Civil Patrimonial de Aragón.

¹³⁴² Ley 394 del Fuero Nuevo de Navarra (Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra).

¹³⁴³ Ley 5/2006, de 10 de mayo, del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña. *Artículo 563-1. Concepto y régimen jurídico.*

«Los derechos de aprovechamiento parcial establecidos con carácter real a favor de una persona sobre una finca ajena con independencia de toda relación entre fincas, que incluyen el de gestionar y obtener sus aprovechamientos forestales a cambio de rehacer y conservar los recursos naturales y paisajísticos o de conservar su fauna y su ecosistema, el de apacentar ganado y rebaños, el de podar árboles y cortar matas, el de instalar carteles publicitarios, el de palco, el de balcón y otros similares, se rigen por las normas del presente capítulo y, en lo que no se opongan, por su título de constitución, por la costumbre y por las normas que regulan el derecho de usufructo, en aquello que sea compatible».

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

solares, molinos eólicos, minicentrales eléctricas o también los cotos micológicos en los montes para otorgar mediante precio autorizaciones para la recolección de setas y hongos por particulares.

En segundo lugar, el artículo 89 de la LPAP prevé la ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado, que puede admitirse, con carácter excepcional, cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante, como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas postales u otros análogos, o para la explotación marginal de espacios no necesarios para los servicios administrativos¹³⁴⁴. Constituyen contratos patrimoniales accesorios al uso normal de bienes de servicio público, sometido a la LPAP y no a la legislación contractual.

En tercer lugar, cabe citar los contratos administrativos de explotaciones económicas de espacios públicos pero para la prestación de servicios públicos. En la práctica actual de las Administraciones públicas, suele existir cierta confusión en la calificación de contratos de muy diferente objeto, tales como gestión de residencias geriátricas, de establecimientos comerciales en instalaciones municipales, explotación de piscinas o playas, etc., pero la inmensa mayoría de la actuación contractual para privatizar la gestión de los servicios públicos gira en torno a dos contratos fundamentales: el contrato de servicios y el contrato de gestión de servicios públicos¹³⁴⁵.

¹³⁴⁴ Esta ocupación puede conferirse, de acuerdo con este precepto, por una "autorización", si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o "concesión", si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un «contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el TRLCSP.

¹³⁴⁵ La diferencia entre un contrato de servicios y un contrato de gestión de servicios en su modalidad de concesión reside en si el contratista asume el riesgo de la explotación. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (Informe 23/2010, de 23 de julio, o Informe 9/15, de 15 de diciembre de 2015) considera que siempre que se acredite que el contratista asume con carácter exclusivo la asunción del riesgo derivado de la explotación del contrato es un contrato de gestión de servicio público, en su modalidad de concesión. Esta doctrina del riesgo concesional proveniente de la doctrina jurisprudencial del TSJUE se recoge en la Directiva comunitaria 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, cuyo Considerando 18 establece al efecto lo siguiente: «Las dificultades relacionadas con la interpretación de los conceptos de concesión y de contrato público han generado una inseguridad jurídica continua para las partes interesadas y han dado lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por lo tanto, debe aclararse la definición de "concesión", en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional. La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

La nota común de estos contratos es la consecución de un fin público de competencia de la Administración contratante, incluso si se trata de contratos especiales, mientras que en las autorizaciones o concesiones demaniales, el fin es privativo del sujeto que obtiene el título habilitante, sin perjuicio de que la actividad privada esté abierta al público, que no es lo mismo que servicio público. Por esta razón, las actividades de servicio público no pueden ser objeto de concesión demanial¹³⁴⁶.

En definitiva, en virtud de lo expuesto, los bienes de dominio público local ofrecen múltiples posibilidades de disposición por terceros incluso sin perder su condición. Al fin y al cabo, el interés general al que se encuentran subordinados los bienes públicos demanda que se acaben con las rigideces que han paralizado el dinamismo de su gestión eficiente. A tal efecto, todo parece indicar que la desafectación de las parcelas afectas al uso o servicio público debe ser el último recurso de la ciudad compacta cuando dispone de suficientes herramientas para la puesta en valor de la gestión del dominio público, y yendo más allá, para obtener rentabilidad de los mismos. Dicho de otro modo, se considera más conveniente agotar las formas de gestión y transferencias de gestión en el seno de los bienes demaniales que plantear su desafectación para convertirlos en patrimoniales y traspasar su propiedad¹³⁴⁷. Sin

condiciones normales de funcionamiento, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato. Al mismo tiempo, hay que aclarar que ciertos regímenes en los que la remuneración procede exclusivamente del poder adjudicador o la entidad adjudicadora pueden considerarse concesiones si la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios depende de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios».

¹³⁴⁶ La importante STS de 6 de mayo de 1999 (RJ 1999\4300) reconoce que la actividad de aparcamiento público prestada por particulares en régimen de concesión sobre terrenos de dominio público es un «servicio público municipal», conectado con la competencia sobre la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas -art. 25.2.b) LRBRL-, con lo cual el Tribunal Supremo estima que el plazo de duración de la concesión debía ser de cincuenta años, y no de noventa y nueve, como el de las concesiones demaniales. Es decir, se da preferencia a la legislación especial de servicios públicos sobre la demanial.

¹³⁴⁷ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., «Sostenibilidad económica y gestión patrimonial», en *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. Extra 152-2012 dedicado a El municipio español en el bicentenario de su configuración constitucional: reformas estructurales y lucha contra la crisis, págs. 170-191, insiste en ello a través de un ejemplo: «Algunos Ayuntamientos han desafectado terrenos para hacer polígonos industriales, en muchas ocasiones por exigencia de la Administración autonómica, que a través de sociedades instrumentales promueven este tipo de suelo, en lugar de limitarse a realizar concesiones o constituir derechos de superficie sobre los mismos. La consecuencia es que cuando la

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

perjuicio de que la rentabilidad que ha de buscarse en los bienes demaniales es esencialmente social: satisfacer adecuadamente el interés público mediante su uso general, albergando servicios públicos o siendo explotados de manera colectiva, una adecuada gestión de los mismos no puede eludir la búsqueda de la eficiencia en su disposición, y cuando sea compatible con su destino, también la mayor rentabilidad económica posible o su menor coste de conservación y/o mantenimiento¹³⁴⁸.

El Derecho de la propiedad pública se ha convertido en un Derecho de explotación, esto es, la concepción tradicional cede el paso a una concepción más dinámica de la demanialidad. Siguiendo esta estela, el ordenamiento jurídico está virando -de una forma arrítmica y asistemática, pero claramente perceptible- de una óptica de conservación y resguardo del dominio público hacia una tendencia de rentabilización del mismo, que implica la toma de conciencia del valor de los patrimonios públicos y la voluntad de racionalizar y rentabilizar su gestión para conseguir, de esta manera, una mayor eficacia en la prestación de los servicios y fines públicos, y, en definitiva, una mejor satisfacción del interés general.

Por ello, SCAGLIUSI FERNÁNDEZ propugna la corriente de la valorización de los patrimonios públicos definiendo dicha noción “*como la maximización de los beneficios que se pueden obtener de los bienes pertenecientes a las Administraciones Públicas y que tiene como finalidad conseguir la mejor satisfacción o la búsqueda de una mejor satisfacción del interés general*”¹³⁴⁹. “*La valorización de un bien público es, sin duda, la administración y el mantenimiento del mismo al menor coste, incluso su enajenación al mejor precio cuando haya devenido inútil, pero también la adecuación*

actividad industrial fracase, la entidad local y los vecinos que en ese momento en ella residan, ya no dispondrán de esos terrenos para destinarlos a la finalidad que en ese momento resulte más conveniente para el interés general. Así se están viendo cómo pueblos que hace años cedieron terrenos para plantas azucareras, lineras o resineras, por ejemplo, ven cómo esas empresas ya no dan empleo a sus vecinos porque han cerrado, dejando edificios en ruinas y terrenos de los que ya no pueden disponer. Eso se evitaría, como se ha señalado, no perdiendo la propiedad de los terrenos, sino concediendo sobre ellos derechos de uso de larga duración, que también son hipotecables y permiten a las empresas que tengan intención de establecerse acudir al crédito bancario para financiar su implantación”.

¹³⁴⁸ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., «Sostenibilidad económica y gestión patrimonial», op. cit..

¹³⁴⁹ FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, *El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, op. cit., pág. 96.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

constante al interés general al que este deba servir. Esta corriente de valorización consiste en buscar en qué medida los bienes demaniales son susceptibles de generar un ingreso, sin poner en peligro la afectación al interés público. En definitiva, la valorización de los bienes públicos se entiende como una rentabilización al servicio de la utilidad pública y, como puede observarse, significa necesariamente, pero no exclusivamente, una búsqueda de la mejor rentabilidad financiera”¹³⁵⁰.

6. RECAPITULACION: EL DINAMISMO DE LOS BIENES PÚBLICOS

Toda esta extensa exposición sobre el aspecto exclusivamente patrimonial de las dotaciones urbanísticas públicas se puede generalizar de la siguiente forma: la titularidad del bien público puede corresponder a distintas Administraciones públicas territoriales (Estatal, autonómica, local) y la tipología del bien público puede ser de dominio público o patrimonial, en este último caso en la modalidad de bien integrante del patrimonio público del suelo. Dependiendo de su tipología, varía la fórmula de utilización y disposición aplicable; con las peculiaridades correspondientes al régimen local¹³⁵¹. En el caso de los bienes de dominio público, el ejercicio del *ius variandi* habilita para realizar alteraciones demaniales objetivas, subjetivas y transformadoras, sin perjuicio de la alternativa de su desafectación. Además, la concesión y la autorización demanial son títulos administrativos que habilitan para la cesión de uso privativo, al margen de otras fórmulas atípicas de aprovechamiento singular por terceros. Por su parte, en el caso de los bienes patrimoniales, cabrían desde las fórmulas de transferencia a la titularidad privada –enajenación onerosa o gratuita, permuta- hasta otras fórmulas en las cuales la Administración titular no se desprende de su propiedad –cesión de uso, arrendamiento, derecho de superficie, propiedades temporales, etc.-. Tratándose de bienes del patrimonio municipal del suelo, habrá que tener en cuenta la legislación urbanística aplicable sobre sus posibilidades de disposición y destinos

¹³⁵⁰ Ibid., pp. 96-97.

¹³⁵¹ Hay que reseñar que la gestión patrimonial de los bienes locales se caracteriza por su complejidad técnica derivada del complicado y entrelazado empleo de la regulación patrimonial, urbanística y contractual, ya que al disperso sistema de fuentes de régimen local se suma el hecho de que dependiendo del negocio jurídico concreto de disposición del bien público, a los contratos patrimoniales se les aplica la normativa de contratos del sector público.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

posibles.

A tal respecto, como corolario práctico de esta exposición, se ha estimado oportuno incorporar un ANEXO que ilustra diferentes opciones jurídicas de gestión patrimonial de una parcela dotacional pública con objeto de ejecutar el planeamiento urbanístico.

Desde la perspectiva de la ciudad compacta, si no se produce la pérdida del patrimonio público -el cual está vinculado al interés general como parte integrante de su configuración esencial-, todas las opciones jurídicas en la administración de los bienes públicos resultan lícitas y válidas, observando los procedimientos aplicables. El destino normal de los bienes públicos locales es su mantenimiento en manos públicas, y aunque no se niega que una parcela municipal no se pueda enajenar, no es esa la solución que mejor compatibiliza con la obligación de conservar y defender el patrimonio municipal. Siempre existen otras alternativas de explotación de la parcela, de forma de gestionar privada o de tipología contractual diferentes a la hipótesis de la venta. La enajenación debe siempre someterse a una cuidadosa ponderación de la existencia de un mayor interés público en la preservación del bien, y debe constituir una especie de último recurso o extrema *ratio* justificado por estrictos motivos de legalidad y oportunidad que queda después de considerar y valorar todas las otras alternativas de gestión activa del patrimonio local. Precisaría justificar que la finalidad que se pretende con la misma no se puede conseguir mediante el mantenimiento del dominio público total o parcial de la parcela ni constituyendo sobre ésta ningún derecho real, como sería la concesión administrativa si se estima la naturaleza demanial, o el derecho de superficie si se parte de su naturaleza patrimonial¹³⁵².

¹³⁵² En relación con la ejecución de dotaciones urbanísticas, en la práctica, en muchos casos la decisión final sobre las opciones de su ejecución más que de la prioridad de mantener la propiedad pública de la parcela, puede depender de la mayor o menor necesidad de acudir al inversor privado para financiar y ejecutar la obra en función de los recursos económicos de los Ayuntamientos para acometer la obra. Por añadidura, la fórmula de participación del promotor privado suele estar condicionada por el acceso al crédito hipotecario. En este sentido, las entidades bancarias que financian la construcción suelen exigir la constitución de una hipoteca sobre el solar para garantizar la devolución del préstamo y si el promotor no es titular del suelo, las entidades bancarias no se arriesgan a prestar dinero, y eso puede ocurrir incluso en las enajenaciones modales, en los cuales los Ayuntamientos pretenden imponer cláusulas de reversión y resolutorias si no se cumplen las condiciones de la transmisión.

En una segunda fase, el Ayuntamiento que logra mantener íntegramente la titularidad de un complejo dotacional o de parte del mismo tiene que someterse a la elección de la forma de gestionar las dotaciones públicas. Así, en el caso de un aparcamiento subterráneo, si califica la actividad como servicio

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

En definitiva, la ciudad compacta demanda que la Administración Pública permanezca siendo propietaria de los bienes públicos, y, en relación con las dotaciones urbanísticas públicas, no está de más amarrar su estabilidad, bien dotándoles de mayores usos sociales o funcionales, o bien fundamentando que su conservación y explotación no resultan antieconómicas o al menos no hay riesgo de incapacidad presupuestaria para asumir su gestión. De todas formas, a pesar de que en el ámbito patrimonial prácticamente la totalidad de las normas generales y especiales tienen un capítulo dedicado a las operaciones de desafectación, lo que puede derivar en una despatrimonialización, en el ámbito urbanístico, en el último extremo en que se opte por la despatrimonialización de la parcela dotacional obtenida como consecuencia de las cesiones urbanísticas, todavía existen garantías del mantenimiento de su utilidad pública al servicio de la ciudad, puesto que, conforme a la normativa urbanística, deberán convertirse en patrimonio municipal de suelo con un régimen jurídico diferenciado para su disposición y con destinos mediatizados. Por tanto, se ha de dar por supuesto que en la gestión patrimonial de la parcela dotacional se antepone la rentabilidad de interés social sobre la rentabilidad económica.

A modo de conclusión final, el Ayuntamiento dispone de múltiples soluciones para gestionar sus parcelas públicas en aras de su máximo aprovechamiento y optimización de forma coordinada y ordenada con la planificación y ejecución urbanística, todo ello al servicio de la conformación de la ciudad compacta. Eso sí, la racionalidad de la solución respecto a su adecuación al interés público exigirá una motivación especial si supone la pérdida de propiedad pública.

público municipal tras instruir el correspondiente expediente de municipalización, el subsuelo tendrá la naturaleza de bien demanial porque queda afecto a un servicio público, y por tanto será inalienable. El Ayuntamiento debe decidir si opta por la gestión directa del servicio público o por la gestión indirecta contractual. En caso de que el Ayuntamiento decida finalmente gestionar directamente el aparcamiento construido, podrá articular una concesión demanial del aprovechamiento privado a favor de cada uno los particulares que ocupen las plazas de aparcamiento u otorgar una única concesión a un tercero que explotará el servicio público, siempre con la contraprestación de un canon demanial en base al aprovechamiento privado.

Cualquiera de las figuras jurídicas y fórmulas elegibles entraña riesgos y ventajas, y unas u otras facilitan más o menos la inversión y financiación privada, pero lo que sin duda llama más la atención es la complejidad legal de los actos jurídicos relacionados con la ejecución y gestión de las dotaciones urbanísticas teniendo que tener en consideración el conjunto de aspectos urbanísticos, patrimoniales y contractuales que confluyen.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

- El principio de desarrollo sostenible en el ámbito del urbanismo supone la asunción del modelo de ciudad compacta.

La Unión Europea realiza una apuesta firme por este modelo de ciudad que trasciende a un urbanismo comercial sostenible; y alcanza al contenido que puede otorgarse a la razón imperiosa de interés general de la protección del entorno urbano, identificándola con la protección del modelo de ciudad compacta.

Las sentencias más recientes en relación con el control jurisprudencial sobre la potestad de planeamiento advierten claramente de que el ejercicio de dicha potestad ha de dirigirse a la consecución del referido modelo de ciudad, y, por consiguiente, no dudan en anular instrumentos de planeamiento que crean nuevos suelos urbanizables para usos residenciales no justificados por las previsiones de crecimiento poblacional o que prevén desarrollos urbanísticos discontinuos.

- El paradigma del urbanismo sostenible y la crisis económica han desactivado la voracidad recalificadora y urbanizadora de nuevos suelos para obtener plusvalías, y se ha de priorizar una ocupación más racional del suelo y la colmatación de las zonas integradas en la trama urbana. Se produce el cambio de ciclo: el tránsito del macrourbanismo al microurbanismo. El reto actual de las políticas de suelo es la recuperación, rehabilitación y regeneración del tejido urbano existente, en lugar del desarrollo urbano extensivo e indiscriminado, lo que lleva al establecimiento de mecanismos de una intervención mayor en el suelo urbano consolidado, entre ellos, la máxima optimización de parcelas con destino dotacional.

- La materialización del modelo de ciudad compacta exige el solapamiento, la hibridación, la complementariedad y la compatibilidad de fórmulas jurídicas, inclusive la adopción de técnicas innovadoras y heterogéneas de aprovechamiento y reutilización de los elementos urbanos. Habrá que regular, planificar, ejecutar, gestionar y usar las dotaciones urbanísticas con dicha finalidad. La mayor dificultad es la de concebir una sistematización de las posibilidades prácticas para la configuración y transformación de la ciudad con las dotaciones urbanísticas como protagonistas.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- Muy especialmente, en el momento de elaborar el planeamiento urbanístico y de llevar a cabo la gestión urbanística, las dotaciones públicas de las entidades locales deben contemplarse en su triple condición de recurso funcional, recurso ambiental-patrimonial y recurso de ordenación. Su singularidad como recurso entraña que no basta con que se conformen como propiedades o patrimonios públicos de preservación, regulación y soporte –es decir, bienes inmuebles de alto valor colectivo con un uso ordenado y necesarios para el desarrollo de un servicio o función pública-, sino que han de erigirse en operativos y rentables al servicio de la configuración de la ciudad. En este sentido, la Administración Pública más conservacionista de mera interventora de su patrimonio debe afrontar un cometido más dinámico y gestor.

- En la actual situación en la que hay que volcarse sobre la ciudad consolidada, no es tiempo de dedicarse a crear sistemas generales y grandes infraestructuras al servicio de toda la población del municipio, ya que su obtención y financiación exige el reconocimiento a los propietarios de más derechos de aprovechamiento patrimonializable (en su caso mediante transferencias de aprovechamiento) a costa de la colonización de más suelos y de actuaciones de transformación urbanísticas inviables. Si su ejecución se antoja indispensable, la Administración tendrá que plantearse obtener los terrenos mediante el mecanismo clásico de la expropiación forzosa a costa de las empobrecidas arcas municipales sin incrementar o transferir más derechos urbanísticos. De ahí que se descubra la trascendencia de las dotaciones de carácter local por encima de los sistemas generales: este trabajo se ha centrado, en consecuencia, sobre tales dotaciones.

- Al analizar la vinculación entre el planeamiento y las dotaciones urbanísticas, se percibe que, siguiendo los principios rectores formulados desde las leyes y través de su adecuada ordenación por parte del planificador urbanístico en función de las necesidades y posibilidades del municipio, las dotaciones constituyen recursos idóneos que facilitan la consecución de una ciudad más compacta. Más aún cuando el Ayuntamiento puede ejercer de forma discrecional si bien racional su potestad para alterar e innovar el planeamiento. Con objeto de que los planes urbanísticos no se instituyan en planes estáticos y congelados difícilmente adaptables a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la urbe, la normativa autonómica está dando mayor importancia a los planes de desarrollo para que modifiquen determinaciones de

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

ordenación pormenorizada sin alterar los Planes Generales de Ordenación Urbana a los que se reserva la ordenación de las determinaciones de carácter estructural. El carácter estructural o pormenorizado de las determinaciones permite identificar si la competencia para la aprobación de la modificación corresponde a la Administración autonómica o al Ayuntamiento; y las dotaciones urbanísticas de carácter local son determinaciones de ordenación pormenorizada revisables por el Ayuntamiento a través de Planes Parciales y Planes Especiales, lo cual evita la complejidad impuesta para la tramitación de una revisión o modificación de planeamiento. La flexibilidad del planeamiento demanda que el planeamiento general o estructurante del territorio se limite a diseñar las líneas generales de crecimiento de la ciudad, a determinar los objetivos públicos a satisfacer con el mismo, y a establecer las previsiones relativas a las principales infraestructuras dotacionales y sistemas públicos, pero prescindiendo de amarrar todas las condiciones urbanísticas (usos, tipologías e intensidades) de los elementos dotacionales.

- En cuanto a la calificación urbanística dotacional otorgada por el planeamiento, se proclama las ventajas de no encerrar los usos dotacionales pormenorizados de los suelos y procurar la polivalencia de usos dotacionales. A la vista de que las necesidades reales del municipio pueden ser cambiantes en el tiempo, una calificación genérica de dotaciones permite que el cambio de uso entre los distintos sistemas de dotaciones no implique una modificación de planeamiento con todos sus plazos procedimentales, sino un ajuste administrativo sujeto a las condiciones normativas de compatibilidad. Una calificación rígida de la cantidad y calidad de suelo dotacional puede ir perfectamente acompañada de una regulación urbanística flexible que posibilite la mezcla y complementación armoniosa de usos dotacionales y la implantación de tipologías dotacionales polivalentes. En caso necesario, un Plan Especial desarrollará y concretará las condiciones de estas dotaciones, pues una forma de flexibilizar el planeamiento es el de dar mayor apoderamiento a los Planes Especiales (o incluso a los Estudios de Detalle) como herramientas con suficiente elasticidad para ser usados en situaciones muy variadas, inclusive para el redimensionamiento de las dotaciones públicas bajo el prisma de su necesidad y proporcionalidad.

- Como principio general, la colmatación urbana no se puede realizar a costa del sacrificio de espacios y elementos dotacionales preexistentes, ya que la disminución de

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

dotaciones puede suponer un menoscabo de la calidad urbana, precisamente cuando las dotaciones existentes constituyen un índice de calidad de vida. Los conceptos de “medio ambiente urbano”, “ciudad compacta” y “dotaciones urbanísticas”, explorados en dicho orden, están unidos por una misma aspiración de mantener y mejorar la calidad de vida urbana, y siempre habrá un punto de equilibrio entre el desarrollo compacto y complejo de la ciudad y las dotaciones urbanísticas implantadas, algunas de estas más protegibles o sensibles que otras. En un no deseado supuesto de confrontación entre la necesidad de mayor compactación de la ciudad y el mantenimiento de la red dotacional, la alteración de las superficies dotacionales requerirá una motivación especial y el termómetro de medición es la debida calidad urbana que no puede empeorar, sin perjuicio de que habrá que llevar a cabo las medidas compensatorias requeridas legalmente. En cualquier caso, la protección y la intangibilidad de la red existente de zonas verdes y espacios libres públicos constituye un límite infranqueable.

- En cuanto a las dotaciones urbanísticas previstas por el plan, se declara el principio de mantenimiento de las dotaciones urbanísticas en las alteraciones de planeamiento que incrementan la edificabilidad o que reducen las dotaciones públicas; es decir, el principio de equilibrio y proporcionalidad entre usos dotacionales y usos privativos. De un lado, si a través de la modificación de la ordenación se menguan las dotaciones públicas existentes –con la consiguiente desafectación demanial de parcelas dotacionales en el plano patrimonial-, hay que sustituirlas con nuevas dotaciones. De otro lado, todas aquellas modificaciones que aumenten el aprovechamiento urbanístico, deberán contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento incrementado, con el correlativo incremento de suelo destinado a usos dotacionales para impedir la quiebra de la proporción entre dotaciones y densidad de población. Estas medidas legales son especialmente estrictas en cuanto afecten a sistemas urbanísticos de espacios libres y zonas verdes.

- No obstante, también es posible encontrar notables excepciones al justo y proporcional reequilibrio cuantitativo y cualitativo entre usos lucrativos y usos dotacionales, establecidas en la legislación autonómica, por causas justificadas y basadas en formas más flexibles de compensación o sustitución. Especialmente, se van adoptando disposiciones legales que de forma excepcional permiten que los sectores más desarrollados puedan adaptar su edificabilidad sin tener que crear nuevos suelos

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

dotacionales, en particular, en el caso de operaciones de reforma interior donde no hay terrenos para materializar en especie la compensación de superficie dotacional. Como quiera que la aplicación rígida de las medidas compensatorias puede poner en peligro el mismo fundamento de la alteración del Plan, se prevén diferentes alternativas de compensación dotacional sin la necesaria previsión de más parcelas dotacionales cada vez que haya un incremento de edificabilidad o haya una reducción de parcelas de uso público. Estos supuestos parecen tener amparo y justificación en la ciudad compacta, ya que se considera no se produce un detrimento de la calidad de vida urbana.

- El régimen jurídico provisto para la gestión urbanística del patrimonio de la Administración estatal por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, se muestra excesivamente celoso, no sólo de garantizar que el Estado patrimonializa el aprovechamiento subjetivo que le corresponde por sus inmuebles, sino de que los inmuebles que desafecte del uso o servicio público vayan a ser valorados correctamente y dispongan de una adecuada calificación urbanística, sin perder los aprovechamientos correspondientes a dichos bienes en las ulteriores actuaciones urbanísticas. Entrecruzadamente, existe normativa autonómica preocupada por garantizar que a pesar de que se produzcan cambios de usos o desafectaciones de bienes por parte de otras Administraciones, se mantenga la calificación de uso dotacional público. En un modelo de ciudad compacta, el interés público reclama, en primera instancia, la conservación de las superficies dotacionales, y subsidiariamente, el mantenimiento del equilibrio dotacional. El objetivo de las Administraciones públicas debiera ser el de preservar y perfeccionar sus parcelas dotacionales, y no pretender un enriquecimiento a partir de la acumulación de parcelas edificables.

- La legislación urbanística sigue estableciendo en forma de estándares urbanísticos unos límites mínimos cuantificables y, por tanto, objetivos a modo de parámetros de la calidad de vida urbana, que deben observarse en los planes de ordenación cuando realizan las reservas dotacionales. En este punto, hay que detenerse en las tendencias más modernas de la regulación autonómica vigente en materia de estándares urbanísticos dotacionales. En primer lugar, aquellas medidas relacionadas con la reducción paulatina en la normativa de los porcentajes o módulos de reservas obligatorias o mínimas de dotaciones. En segundo lugar, la tendencia a plantear excepciones que conllevan su eliminación o disminución en determinadas situaciones y

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

actuaciones, principalmente para promover actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. Una tercera tendencia atiende a la dificultad o incluso imposibilidad física del cumplimiento de las reservas obligatorias en el seno mismo de muchas de las actuaciones, por lo que se elimina su rigurosidad para dar entrada a otros modos de satisfacción de los estándares urbanísticos dotacionales. Desde la perspectiva de su acomodo a la ciudad compacta, no debería ser mayor problema prever estas medidas legales de ajustes a la baja de las reservas obligatorias sobre espacios urbanos dotacionales y de servicios en el sentido de reducir los parámetros vigentes o flexibilizar la forma de su cumplimiento si se llega a la conclusión de que están sobredimensionados o son contraproducentes para el desarrollo compacto de la ciudad, y ello no va a mermar en modo alguno la calidad de vida de los ciudadanos.

- Lo cierto es que a partir de las reservas mínimas predeterminadas en la normativa urbanística, los sucesivos planeamientos se han caracterizado por unas generosas reservas para infraestructuras y determinados tipos de equipamientos y dotaciones, sobre todo en las áreas periféricas. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, ello tiene el inconveniente de una escasa colmatación urbana, y como consecuencia pueden encontrarse metros y metros de terrenos urbanizados prácticamente sin uso o con uso muy esporádico, o que los equipamientos e infraestructuras estén sobredimensionados o sean infrutilizados con las consiguientes perversiones y dilapidación de recursos. Una medida en sintonía con la nueva política urbana es la proporcionalidad y necesidad de las dotaciones urbanísticas, sobre todo en determinadas áreas urbanas. Sin negar que todavía sea necesario establecer unos mínimos como hasta el momento, la normativa urbanística debería estar en condiciones de establecer igualmente estándares con unos máximos o una horquilla de valores.

- A partir de los preceptos de la normativa estatal y autonómica, se han inferido y relacionado los principales atributos cualitativos de las nuevas dotaciones urbanísticas: deben responder a un proyecto previo de ordenación urbana; tener una adecuada localización a nivel de accesibilidad, proximidad y movilidad sostenible; funcionalidad; calidad; suficiencia y proporcionalidad en relación con las necesidades sociales y la edificabilidad lucrativa existente; red adecuada y suficiente de espacios libres y zonas verdes; y eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

● Precisamente, cada vez se pasa a dar mayor relevancia a la cuestión cualitativa de la localización, tamaño y configuración de las dotaciones, en la apreciación de su papel vertebrador y de equilibrio entre las diferentes piezas urbanas. En lugar de estar sujetos a unos estándares impuestos, los requerimientos de la ciudad compacta pueden aconsejar conceder un mayor margen de discrecionalidad a los órganos encargados del planeamiento, definiendo una serie de criterios o principios rectores lo suficientemente generales que permitan distintas alternativas, a la vez que dispongan de un grado de concreción suficiente que garantice la plena eficacia de su aplicación. Pero a pesar de que ese parecía ser el rumbo, todavía queda lejos la decisión de abandonar la imposición legal de estándares urbanísticos dotacionales en términos cuantitativos, a cambio de un planeamiento dirigido por normas de calidad. En cualquier caso, siempre partiendo de que las nuevas dotaciones urbanísticas deben responder a las necesidades de la población dentro de las posibilidades del municipio, los principales elementos cualitativos requeridos por la regulación autonómica han de ser interpretados y aplicados desde la perspectiva de su contribución al modelo de ordenación.

● En definitiva, el planificador debe aplicar criterios de compatibilidad, proximidad física, necesidad, calidad y aprovechamiento funcional y racional de las redes de dotaciones, servicios e infraestructuras, debiendo asegurarse en todo caso el mantenimiento de una estructura urbana coherente e integrada.

● Por lo que respecta a la reparcelación de bienes de uso y dominio público, habrá bienes como el curso fluvial o las líneas del ferrocarril que transcurran dentro del ámbito de actuación urbanística permaneciendo con su mismo destino, por lo que deberían excluirse de la reparcelación. En el caso de otras fincas de titularidad pública que tras la culminación del proceso reparcelatorio serán sustituidas por parcelas de resultado por la vía de subrogación real, la regulación general, con sus debidas variantes en las distintas leyes autonómicas de urbanismo, es que, de un lado, dichos bienes generan derecho a la Administración a aprovechamiento urbanístico si hubiesen sido adquiridos a título oneroso, y de otro lado, en el supuesto de que se hubiesen obtenido por cesión gratuita, cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

superficies fueran superiores, la Administración percibirá el exceso en la proporción que corresponda, en terrenos edificables.

Ahora bien, se propone incorporar una nueva regla de juego en relación con el aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento en caso de reducción de las superficies dotacionales respecto a las previamente existentes, y consiste precisamente en regular más estrictamente y limitar el destino público de los aprovechamientos que tienen su origen en la compensación de la reducción de superficies de dominio y uso público en procesos reparcelatorios. La regulación autonómica debiera añadir expresamente que estos derechos de aprovechamiento a materializar en terrenos edificables se incorporarán siempre al patrimonio municipal del suelo, al igual que se hace con el suelo que se ha de entregar a la Administración correspondiente al porcentaje de aprovechamiento en concepto del reparto de plusvalías de la comunidad. Y si no alcanzara para disponer de parcela edificable, la adjudicación se sustituirá por una indemnización equivalente en metálico. Dicha compensación económica se destinaría al fondo del patrimonio municipal del suelo con la finalidad de obtener reservas dotacionales.

- Dependiendo de las características y envergadura de las operaciones urbanísticas, difiere el tipo de actuación de transformación urbanística de que se trata - actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación- y los correlativos deberes urbanísticos exigidos por la normativa estatal del suelo. En su traducción al sistema urbanístico de las Comunidades Autónomas, las actuaciones de nueva urbanización se corresponden con las actuaciones integradas de ejecución del planeamiento para el desarrollo de ámbitos delimitados en suelo urbanizable; las de reforma o renovación de la urbanización con las actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado; y las de dotación con las actuaciones aisladas destinadas a restablecer el equilibrio entre los usos lucrativos y dotacionales en ámbitos determinados de suelo urbano consolidado (o semi-consolidado), ante el incremento de la edificabilidad o densidad o asignación de nuevos usos, exigiéndose los deberes de cesión respecto de la plusvalía atribuida en la nueva ordenación. Las actuaciones de dotación son herramientas esenciales en la ciudad compacta, ya que además de garantizar la conservación del equilibrio densidad edificatoria-dotaciones urbanísticas, incluso en intervenciones modificativas de planeamiento de nivel mínimo, su regulación urbanística es lo suficientemente flexible

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

para permitir que la obligación material de nuevas dotaciones se sustituya por un aporte de su equivalente económico; fundamental en los casos en los que no es posible su cesión *in natura* dadas las reducidas dimensiones físicas en las cuales se desarrollan estas operaciones.

- Como consecuencia del nuevo marco normativo que incentiva las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, caracterizadas este tipo de actuaciones por una reducida o nula plusvalía que no permite su autofinanciación, se han dulcificado todavía más las condiciones formales de cesión dotacional para favorecer la rentabilidad y viabilidad de las mismas. No es que se llegue por completo a la supresión de los deberes de cesión dotacional y se produzcan desequilibrios dotacionales, sino que junto a una acomodación o relajación de los estándares normales de reservas dotacionales, en aras de un menor consumo de suelo, las cesiones obligatorias se satisfacen de otras formas: mediante indemnizaciones económicas sustitutorias que se integran en el patrimonio municipal del suelo con destino a la adquisición de suelos dotacionales, o por la entrega de superficie edificada en un complejo inmobiliario, sin perjuicio de su exención en situaciones excepcionales convenientemente reguladas por la normativa autonómica.

- Junto con la descarga a los propietarios de parte de sus deberes de cesión de dotaciones públicas, otras medidas relacionadas con las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que van siendo acogidas por las Comunidades Autónomas consisten en la exención de ciertos deberes de urbanización; el establecimiento de un porcentaje de aprovechamiento materializable mayor para los propietarios y consiguientemente menor para la Administración; el establecimiento de densidades superiores a los límites establecidos; la no aplicación de todas las reglas exigibles a las modificaciones de planeamiento, si bien deberán en tal caso acreditar el mayor interés público de la ordenación que prevean; o el reconocimiento de Planes Especiales de Reforma Interior u otros Planes Especiales singulares con facultades extraordinarias definidoras de la ciudad en las actuaciones de regeneración urbana.

- Hay que abandonar la visión estrictamente horizontal de los planos a favor de una proyección vertical y tridimensional que ordena la ciudad en distintos niveles, con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento del suelo. La imposibilidad física de encontrar más extensión al plano horizontal conduce a la conquista del espacio vital

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

hacia lo alto (vuelo) y hacia lo profundo (subsuelo). Se emplea en estos supuestos la técnica de las clasificaciones superpuestas o deslinde tridimensional de parcelas en un mismo plano vertical con un régimen diferenciado y con propietarios distintos. Se configura así el dominio o propiedad por planos o por superposición con el desdoblamiento del régimen jurídico urbanístico del suelo, vuelo y subsuelo, muestra de lo cual son el soterramiento de redes ferroviarias, los túneles bajo el suelo, los viales elevados, los aparcamientos subterráneos, y otras estructuras de ingeniería o arquitectónicas. Las parcelas sub y sobre montadas constituirán unidades necesarias para la conformación de las nuevas urbes en aras a la consecución del arquetipo de ciudad compacta, amparadas por el impacto ambiental que ha supuesto el crecimiento urbanístico en horizontal.

- En particular, hay que atestiguar el incremento de los usos del subsuelo urbano propulsado por la evolución tecnológica. Las leyes sectoriales han regulado la protección de determinados recursos especiales que se encuentran en el subsuelo (minas, aguas subterráneas, restos arqueológicos, sector eléctrico, hidrocarburos, telecomunicaciones...); pero ahora el subsuelo deja de ser considerado como algo residual o secundario dentro de la ordenación urbanística y territorial, y los propios preceptos urbanísticos pasan a consagrar el tratamiento jurídico diferenciado y normalizado del subsuelo, vuelo y suelo, amén de bendecir al aprovechamiento subterráneo y aéreo, a la vista de sus potenciales utilidades, ventajas y rendimientos para la ciudad construida.

No obstante, el rápido progreso tecnológico puede ser, a la vez, una bendición y una amenaza, por ello es necesario referirse a los límites que afectan al uso del subsuelo. Principalmente, hay que tomar en consideración la vertiente sectorial y ambiental. La utilización sostenible del subsuelo tendrá en cuenta la preservación de los recursos naturales y de sus valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales. En este sentido, se han de efectuar estudios arqueológicos, de impacto ambiental y de suelos contaminados. Otro límite lo constituyen los costes económicos del proyecto de construcción, ya que la realización de excavaciones subterráneas puede suponer un coste no asumible por la actuación. Por otra parte, la utilización del subsuelo puede producir afecciones a los propietarios colindantes no sólo en forma de molestias por ruidos y riesgos de seguridad a estructuras existentes, sino también un impacto para los

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

usos de las superficies superiores obligando a la adecuada indemnización por los perjuicios causados.

- Por otro lado, se ha estudiado el problema jurídico de discernir las diferentes opciones de disociación del aprovechamiento del vuelo y del subsuelo respecto al régimen público de la superficie. Sistemáticamente, se han distinguido distintas figuras jurídicas que *a priori* permiten la atribución de usos diferenciados e independientes en el tráfico jurídico respecto a los realizables en el vuelo y el subsuelo (la concesión administrativa de uso privativo, el derecho de superficie, el derecho civil de sobreedificación o subedificación, la segregación o estratificación vertical y el otorgamiento de otros derechos reales limitados o en cosa ajena). Cada una de las figuras jurídicas analizadas permiten que el subsuelo, y en su caso, el vuelo, de superficies públicas, incluidas las que tienen destino dotacional, puedan ser soporte de más aprovechamientos y usos públicos y particulares. En el caso de los suelos de naturaleza demanial, la mejor opción para articular el uso privativo es la concesión demanial, sin perder la titularidad pública y conservando la posibilidad de rescate. En el caso de suelos de naturaleza patrimonial, la constitución de un derecho de superficie resulta la opción más común, mediante la cesión de un derecho de propiedad temporal del espacio subterráneo o aéreo sin que el derecho de propiedad haya de salir de la titularidad pública. Finalmente, se puede optar por separar jurídicamente parcelas distintas y autónomas en la rasante y en el subsuelo o vuelo -a través de una desafectación parcial en el caso de suelos públicos que no fuesen previamente patrimoniales-, y la Administración puede continuar manteniendo la titularidad del suelo aunque ceda la titularidad dominical plena de la parcela situada en el subsuelo o vuelo. Estas fincas independientes superpuestas se organizarán verticalmente en un complejo inmobiliario urbanístico.

- Por tanto, respecto a las parcelas dotacionales, el Plan General y los instrumentos de planeamiento que establezcan la ordenación detallada pueden establecer una calificación diferente para el subsuelo de los sistemas generales y sistemas locales, permitiendo la implantación de usos privados, siempre que no se perjudique el uso dotacional sobre rasante. La condición demanial de la superficie no es incompatible con el uso privado del suelo siempre que el planeamiento lo permita, y de hecho puede prever la utilización como bien patrimonial en régimen de dominio privado

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

del subsuelo bajo superficie dotacional pública. De esta forma, será habitual que la Administración conserve la propiedad del suelo y la parcela dotacional tenga una doble naturaleza en el plano vertical: la rasante de dominio público municipal y el subsuelo de carácter patrimonial (en su caso integrado en el patrimonio municipal del suelo). Ambos coexistirán en un complejo inmobiliario. Asimismo, el municipio podrá planificar otros usos en el subsuelo y vuelo de sistemas de dotaciones públicas para justificar los estándares dotacionales en actuaciones urbanísticas complejas o bien para incrementar las superficies destinadas a usos dotacionales.

- Entrando en la dimensión temporal, una ciudad compacta que persigue la consecución del medio ambiente urbano no puede permitirse la existencia de espacios pasivos, parcelas vacantes o residuos urbanos, sino que tiene que procurar su máxima optimización y aprovechamiento, aunque sea a través de pequeñas intervenciones y usos provisionales. De ahí que surja un movimiento relacionado con un urbanismo adaptativo o transitorio al borde del devenir del planeamiento. No se pretende una desregularización, ya que las regulaciones estatales y autonómicas ya autorizan usos provisionales durante el periodo que media entre la ordenación de la actuación y su ejecución, pero quizás haría falta una actualización normativa acorde con las circunstancias actuales, haciendo más extensiva dicha posibilidad y regulando exhaustivamente la situación urbanística y patrimonial concreta de las parcelas utilizadas para que no queden inmersos en un limbo jurídico.

- En la gestión activa de los suelos públicos y las parcelas dotacionales municipales resulta forzoso adoptar una visión combinada y coordinada del plano jurídico urbanístico y del plano jurídico patrimonial. El Ayuntamiento debe llevar a cabo la gestión municipal de sus bienes afectos a usos o servicios públicos del modo más racional vinculado al modelo de ciudad compacta, y para ello se halla sujeto al ordenamiento jurídico urbanístico y patrimonial aplicable a los bienes de las entidades locales.

- La funcionalidad se erige en uno de los principales fundamentos de la política patrimonial de los bienes públicos. En otro orden de cosas, si bien la ordenación ofrecida por el Plan es cada vez más sensible a la protección del patrimonio cultural e histórico, no debe conformarse con dar un tratamiento conservacionista y perdurable a estas infraestructuras y elementos históricos del entramado urbano, sino que al mismo

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

tiempo ha de procurar su puesta en valor, asignándoles una refuncionalización o funcionalidad dotacional para su mejor integración urbana. Son numerosos los ejemplos de recuperación del patrimonio histórico con nuevos usos, lo que da un valor añadido a su perdurabilidad. Paradójicamente, en los tiempos de bonanza del negocio de la construcción, se ha actuado de otra forma con las nuevas infraestructuras y equipamientos: se han realizado grandes obras públicas sin escatimar en recursos, caracterizadas por su espectacularidad faraónica o por ser encargados a arquitectos y artistas de renombre para que se convirtiesen en puntos de atracción. En muchos casos, se han convertido en megaproyectos fracasados porque más de uno se olvidó de que los mismos debían avalarse por una real necesidad y utilidad.

- Se defiende la preferencia por la titularidad pública de los inmuebles urbanos, incluidas las parcelas dotacionales, como forma de garantizar su mejor servicio a los intereses generales, plasmada en la protección del medio ambiente urbano. Además, debe procurarse que más allá de su uso o servicio público inmediato, se constituyan en elementos instrumentales de los intereses generales con un régimen dinámico.

- La determinación de la naturaleza demanial o patrimonial de las parcelas públicas resulta fundamental, puesto que de su naturaleza depende el régimen jurídico aplicable y las alternativas de administración, uso y disposición, esto es, el marco de actuación más o menos limitado de la Administración titular.

- Con todo, cabe resaltar la relatividad de la distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público y la línea que les separa es más delgada que nunca. En la práctica, tienden a asemejarse progresivamente en cuanto a sus principios inspiradores o la afectación pública, de forma que el dominio público se gestionará cada vez más en términos de valorización económica, y el bien patrimonial procurará cada vez más la satisfacción de una finalidad pública, sobre todo en el caso de la categoría especial de los bienes integrantes del patrimonio público (o municipal) del suelo. Asimismo, los pilares distintivos de los bienes demaniales frente a los patrimoniales -la afectación, la inalienabilidad y la imprescriptibilidad- deben puntualizarse. La indisponibilidad del dominio público queda matizada porque el demanio artificial siempre puede ser objeto de un procedimiento previo de desafectación para declarar que el bien o derecho ha dejado de ser esencial en relación con el uso o servicio público y otorgarles un régimen privado en su tráfico jurídico. La desafectación se produce

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

además implícitamente y automáticamente cuando se modifican los planes de ordenación urbana, por lo que en cuanto a los bienes locales, su carácter demanial puede resultar verdaderamente menos duradera.

- Las dotaciones urbanísticas locales reflejan una menor dificultad para cambiar su régimen jurídico sin depender de la voluntad de otras Administraciones públicas. La modificación del planeamiento es la vía procedimental adecuada para cambiar la calificación de los terrenos dotacionales y, por consiguiente, alterar el uso del suelo a otros lucrativos, con la subsiguiente desafectación, lo que puede resultar más automático y ágil en el caso de bienes del dominio público local, pero siempre teniendo en consideración diversos requisitos e implicaciones jurídicas garantistas, entre ellas, la necesidad de compensar los terrenos dotacionales desafectados o que los terrenos dotacionales desafectados integrarán el patrimonio municipal del suelo con la consiguiente limitación de sus destinos públicos.

- Al margen de la transformación de su naturaleza jurídica y la transmisión de la titularidad a la propiedad privada, hay diferentes posibilidades de tráfico jurídico administrativo de los bienes de dominio público, puesto que el régimen demanial es compatible con las mutaciones demaniales de destino y de titularidad de la propiedad o gestión, los títulos de ocupación y aprovechamiento otorgados a terceros privados, la admisión de figuras atípicas de aprovechamientos singulares y verdaderos derechos reales sobre los mismos, así como ciertos actos de disposición realizados por los cauces de los contratos públicos de gestión de servicios y de servicios sobre bienes demaniales.

- La Administración en el ámbito local cuenta con diversas técnicas e instrumentos jurídicos previstos en la legislación patrimonial para sacar el máximo partido de todas sus dotaciones públicas sin abandonar la demanialidad, lo que hace de ellos elementos dinámicos para la ordenación de la ciudad. Partiendo de los propios elementos definidores del dominio público -teleológico, subjetivo y objetivo-, se estudian las alteraciones jurídicas de dichos elementos previstas en la legislación patrimonial que contribuyen a una política urbanística y patrimonial activa.

En relación con la mutación demanial objetiva, cabe bien la refuncionalización o cambio del uso o servicio público al que se destinan los inmuebles públicos urbanos, bien su plurifuncionalización posibilitando que puedan ser destinados a más de un uso o servicio público compatibles. En relación con la mutación demanial subjetiva, pueden

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

efectuarse cambios de titularidad entre Administraciones intervinientes por motivos de eficacia por medio de convenios administrativos, o bien realizarse cesiones previstas en la ley. En relación con la modificación del elemento objetivo, puede producirse la reordenación y reestructuración del bien público en otro elemento público distinto en conjunción con la actividad urbanística, como ocurre con las transformaciones blandas del sistema ferroviario a través de actuaciones de cubrimiento y soterramiento de la travesía urbana ferroviaria.

- Partiendo de que los bienes patrimoniales no son ajenos a la satisfacción de fines públicos, la Administración tiene mayor libertad de disposición con los bienes de propios, y tienen cabida desde las fórmulas de transferencia a la titularidad privada – enajenación onerosa o gratuita, permuta- hasta otras fórmulas tradicionales o más novedosas en las cuales la Administración titular no se desprende de su propiedad – cesión de uso, arrendamiento, derecho de superficie, propiedades temporales, etc.-.

- Destaca la categoría de los patrimonios públicos del suelo, llamados en su origen a la misión de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones. La legislación urbanística establece sus destinos públicos, y su destino a usos de interés social -recientemente se ha potenciado la rehabilitación y regeneración urbana entre ellos- aconseja que se procure que todo bien público no demanial se integre en esta categoría con carácter preferente. De entrada, debieran incluirse los bienes desafectados, las parcelas dotacionales públicas no ejecutadas o implantadas, las parcelas dotacionales que constituyan soporte de equipamientos que sirvan al servicio público y los terrenos que la Administración Pública obtiene del déficit de superficies de dominio público en la reparcelación. Además, entre los medios de disposición de los bienes del patrimonio municipal del suelo, se da prevalencia al derecho de superficie, lo que autoriza a terceros a edificar en solar o terreno público, haciendo suyo el superficiario por tiempo determinado lo edificado en él, pero sin que la entidad pública pierda la propiedad del suelo.

- En los últimos decenios se ha producido el adelgazamiento del sector público mediante las privatizaciones de bienes públicos y la liberalización de los servicios públicos, además de la tendencia a privatizar la gestión de las infraestructuras públicas, ya que ante todo tienen que ser económicamente rentables. Ello no obstante, en muchos casos los bienes han continuado vinculados a obligaciones del servicio público y se han

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

erigido en infraestructuras de interés general, además de que se reconfiguran y potencian las potestades de control de la Administración, por lo que dichos procesos no equivalen exactamente a nuevas formas de desamortización. Del mismo modo, la titularidad o gestión privada de determinados equipamientos no debe plantear mayor problema, en cuanto son dotaciones urbanísticas de interés público de gran importancia para la estructura urbana, complementando los usos de obligada presencia de carácter público, e incluso su implantación es fomentada sobre parcelas de titularidad pública.

- En definitiva, dependiendo de su tipología, varía la fórmula de utilización y disposición aplicable de los bienes públicos, con las peculiaridades correspondientes al régimen local. La normativa patrimonial, de forma coordinada con la planificación y ejecución urbanística, ofrece al Ayuntamiento un amplio juego de opciones para sacar el máximo partido de su patrimonio, entre el que se incluye las parcelas dotacionales, con condiciones proclives a favorecer el desarrollo de una ordenación compacta.

- Considerando la estabilidad ofrecida por la titularidad pública de las parcelas dotacionales, hay que priorizar su adquisición, y a partir de ahí, la Administración Pública podrá manejar las diversas y variadas herramientas jurídicas de ordenación y gestión urbanística y patrimoniales disponibles que hacen posible o mejoran la configuración de una ciudad compacta. Todas las opciones jurídicas de uso y disposición resultan en principio legítimas y hay que estar abiertas a todas ellas, dado que si la Administración Pública permanece como propietaria, queda garantizada la razonabilidad y racionalidad de su actuación, así como su comunión con el interés público. Incluso cabe consolidar aun más la titularidad pública de determinadas dotaciones urbanísticas, sea dotándoles de mayores usos sociales o funcionales, sea obteniendo un rédito económico en su gestión.

ANEXO: ILUSTRACIÓN DE LAS POSIBILIDADES JURÍDICAS DE GESTIÓN PATRIMONIAL CON LAS PARCELAS DOTACIONALES PÚBLICAS

Se adopta un ámbito de intervención urbanística que ejemplifica la utilización de dotaciones públicas preexistentes: ANTIGUO MERCADO DE ABASTOS.

Utilización de una parcela municipal donde se ubicaba el antiguo mercado de abastos para construir en su lugar un equipamiento cultural con espacio multiusos, y con dos plantas de plazas de aparcamiento debajo. En la cubierta frente al edificio cultural se genera un gran espacio público transitable a modo de plaza pública con zona de juegos.

La zonificación pormenorizada, así como las condiciones de edificabilidad y uso, ya han sido ordenadas en el Plan Especial de Ordenación Urbana redactado en desarrollo de la ordenación urbanística. La parcela es de titularidad municipal e inventariada como dominio público afectada al servicio público de mercado de abastos. Como consecuencia de la necesidad de transformación del mercado de abastos existente y en desuso debido al desinterés actual en esta actividad comercial, el Ayuntamiento ha iniciado el expediente de desafectación del carácter de bien demanial para su conversión en bien de naturaleza patrimonial, integrado concretamente en el patrimonio municipal del suelo.

Para el logro de los fines perseguidos, el Ayuntamiento valorará las siguientes posibles figuras de negocio jurídico sobre la parcela dotacional pública:

A.- CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS PÚBLICAS

El Ayuntamiento cuenta con recursos económicos públicos suficientes para encargarse de la transformación y contrata con empresas constructoras la ejecución íntegra de la obra. La finca y el complejo dotacional construido serán de titularidad municipal.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

B.- CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

Para financiar la obra pública acudiendo al capital privado, se transmite la finca en concesión para la edificación del nuevo complejo bajo la figura de concesión de obra pública y asunción del concesionario de la explotación del equipamiento cultural y de los aparcamientos, o bien solamente de los aparcamientos y quedándose el Ayuntamiento con la gestión del equipamiento cultural (ya que éste tiene poco o nulo valor lucrativo). La finca y el complejo dotacional continuarían siendo públicas, pero para ello hay que garantizar la rentabilidad de la explotación de las infraestructuras al empresario privado como forma de costear la ejecución y financiación para recuperar así su inversión.

C.- OTORGAMIENTO DEL DERECHO DE SUPERFICIE

El Ayuntamiento sigue siendo propietario de la finca pero permite edificar en el subsuelo mediante concesión de un derecho de superficie las plantas de aparcamientos, las cuales quedarán en propiedad privada por un plazo de 75 años y su explotación se calificará como actividad económica.

D.- VENTA O ENAJENACIÓN TOTAL Y MODAL DE LA FINCA

El Ayuntamiento vende la finca como operación patrimonial obligando al adjudicatario a la construcción privada del equipamiento cultural y de los aparcamientos subterráneos con la constitución de una servidumbre de uso público de la cubierta. También puede plantearse como contrato de permuta de solar a cambio de obra futura, obligando a la entrega al Ayuntamiento de la propiedad del equipamiento cultural y la participación alícuota de la propiedad de la finca correspondiente a dicha parte privativa.

E.- VENTA O ENAJENACIÓN PARCIAL MEDIANTE LA SUPERPOSICIÓN DE PARCELAS

El Ayuntamiento amparado por el planeamiento procede a la segregación vertical del subsuelo con destino de aparcamientos respecto al suelo, y lo vende al promotor privado, con la consiguiente constitución de un complejo inmobiliario urbanístico integrado por la superficie pública en rasante y el espacio privado bajo rasante.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

Los procesos de adjudicación se regirán por la normativa aplicable a la contratación pública de las entidades locales, y en el caso de la constitución del derecho de superficie y las enajenaciones en libre concurrencia se debe aplicar la normativa patrimonial con las especialidades propias del régimen urbanístico de los bienes integrantes del PMS.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Comentarios a la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008
- AAVV, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2009
- ACERO CABALLERO G.; AGUIRRE SUCH, J.; ARÉVALO MARTÍN, J.; DÍAZ RODRÍGUEZ, P; e ROMERO FERNÁNDEZ DE LARREA, I; «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época», en *PAPERS 57: Discursos emergents per a un nou urbanisme*, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Barcelona, 2014.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., «Síntesis de las nuevas políticas en materia de urbanismo», en *RVAP*, núm.79 (II), 2007, págs. 401-431.
- «Reflexiones sobre el artículo 149.1. de la Constitución: la clasificación del suelo y la imposible igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad urbanística», en *ACE (Architecture, City and Environment)*, nº 3, febrero 2007.
- AGIRREGOITIA ARETXABALETÀ, A., *Clasificación de ámbitos para la ordenación urbanística*, IVAP y Diputación Foral de Gipuzkoa, Bilbao, 1997.
- AGOUÉS MENDIZABAL, C., *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, IVAP, Bilbao, 1996.
- «La función social en la propiedad del subsuelo urbano», en *RVAP*, núm. 73 (I), Oñate, 2005, págs. 11-51.
- «La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local», en *RVAP*, núm.79 (II), Oñate, 2007, págs. 357-400.
- «Urbanismo y bienes públicos», en GONZALEZ GARCIA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, págs. 433-525.
- AGUADO I CUDOLÀ, V., «Estudio preliminar: la incidencia del Derecho de la Unión Europea y de la Directiva de Servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general» en AGUADO I CUDOLÀ, V./NOGUERA DE LA MUELA, B. (Dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Editorial Atelier, Barcelona, 2012.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- AGUDO GONZÁLEZ, J., «Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del Suelo», Bosch, Barcelona, 2004.
- «Desafectación y compensación de terrenos dotacionales como premisa para su permuta por obra futura», en *RDUMA*, núm. 213, noviembre 2004, págs. 13-82.
- ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, P., «La aplicación en España de los actos comunitarios atípicos: Análisis de la práctica jurisprudencial y legislativa», en *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español*, Consejo de Estado/Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2008, págs. 271-337.
- «Los actos comunitarios atípicos y su incidencia en la legislación española», en BADIA MARTÍ, A.M., PIGRAU I SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (Coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II, Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2009, págs. 803-829.
- ALCÁZAR MONTERO, R., «Los complejos inmobiliarios y su inscripción catastral», en *Revista CT/Catastro*, núm. 76, diciembre 2012, págs. 7-16.
- ALEGRE ÁVILA, J.M., *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.
- Subsuelo: Hecho y Derecho. Planteamiento tradicional, estudio jurisprudencial y reconstrucción técnica del régimen jurídico del subsuelo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- «El subsuelo», en CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo VI: Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, Iustel, Madrid, 2009, págs. 197-226.
- «Régimen jurídico del subsuelo» en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 613-641.
- «Derecho de superficie», en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 865-878.
- ALENZA GARCÍA, J.F., *Vías pecuarias*, Civitas, Madrid, 2001.
- «Desarrollo Sostenible», en SANTAMARÍA PASTOR, J.F. (Dir.), *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2011, págs. 1387-1425.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- «Propiedad pública y propiedad privada en las estrategias de protección ambiental», en *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2015, págs. 527-578.
- ALONSO FERNÁNDEZ, A., “Aproximaciones técnicas a los conceptos de «malla urbana», «trama urbana» y «red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población»” en *RDUMA*, núm. 256, marzo 2010, págs. 117-144.
- ALONSO GARCÍA, R., «El soft law comunitario» en *RAP*, núm. 154, 2001, págs. 63-94.
- ALONSO GARCÍA, J., *Patrimonio cultural y urbanismo*, Tesis Doctoral dirigida por SANZ LARRUGA, Universidade da Coruña, 2016. Disponible en Internet: <http://hdl.handle.net/2183/16231> (Fecha de último acceso 7 de junio de 2016).
- ALONSO IBAÑEZ, M^a.R., *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del Patrimonio Cultural inmueble*, Aranzadi, Pamplona, 2005.
- «Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011» en *Ciudad y Territorio*, nº 174, Invierno 2012, págs. 639-654.
- «Las repercusiones urbanísticas y territoriales de un modelo agotado de crecimiento económico», en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 255-270.
- ALONSO PÉREZ, M.T., *La construcción en finca ajena. Estudio del derecho de superficie y de los derechos de sobre y de subedificación*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2000.
- ALONSO TIMÓN, A.J. y CABALLERO SANCHEZ, R. (Coords.), *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., «El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, Sevilla, enero-abril 2014, págs. 101-130.
- ALLI ARANGUREN, J.C. y ALLI TURILLAS, J.C., *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Dykinson S.L., Madrid, 2008.
- AMENÓS ÁLAMO, J., *El mito legal de la ciudad compacta*, Servei de Publicacions, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.
- AMEZCUA ORMEÑO, E., «La renovación urbana como manifestación del paradigma del urbanismo sostenible» en *RDUMA*, núm 285, noviembre 2013, págs. 89-123.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- ARCOS FERNANDEZ, M^a.L., «El subsuelo urbanístico. Reflexiones» en *Revista de obras públicas, transportes y ordenación territorial*, nº 6 (II/2008), págs. 5-69.
- ARGULLOS MORGADAS, E., «Notas sobre el régimen jurídico de los equipamientos» en *RDUMA*, núm. 84, 1983, págs. 13-34.
- ARICÓ, G.; MANSILLA, J.A.; y LUCA STANCHIERI, M. (Coords.), *Mierda de ciudad. Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*, Pollen Edicions, Barcelona, 2015.
- ARIÑO ORTIZ, G., *La afectación de bienes al servicio público*, INAP, Madrid, 1973.
- ARNÁIZ EGUREN, R., *Los aparcamientos subterráneos. Notas sobre su organización jurídica y su acceso al Registro de la Propiedad*, Civitas, Madrid, 1993.
- ARNAU ESTELLER, A.J., *Los Aparcamientos en el Subsuelo Municipal Urbano*, Iustel, Madrid, 2007.
- «Aparcamientos subterráneos en el subsuelo municipal» en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo III*, 2011, págs. 3705-3749.
- ARRANZ MARINA, T., «Los informes sectoriales en materia de urbanismo», en *Práctica Urbanística*, núm. 96, 2010, págs. 70-86.
- ARROYO JIMENEZ, L., *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Aranzadi, Navarra, 2006.
- AVIÑO BELENGUER, DAVID, «La gestión sostenible del patrimonio público de suelo a través de la constitución de un derecho de superficie», en *Práctica Urbanística*, núm. 134, mayo 2015, págs. 62-79.
- BALLBÉ MALLOL, M., «Concepto de dominio público» en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 5, 1945, págs. 25-73.
- BALLESTEROS MOFFA, L.A., «Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad», en CHINCHILLA MARÍN (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, 2004.
- BAÑO LEON, J.M^a., «El estatuto del propietario en la Ley de Suelo», en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 85-112.
- BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- «Novedades en el régimen jurídico del dominio público en Francia», en *RAP*, núm. 137, mayo-agosto 1995, págs. 549-576.
- «Patrimonio Cultural», en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, 3. ed., Valencia, 2015, págs. 1577-1648.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda», en *RVAP*, núm. 79 (II)-2007, págs. 83-143.
- BASSOLS COMA, M., *Las obras públicas y el urbanismo: los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid, 1994.
- «El Derecho Urbanístico Español y el Derecho de la Unión Europea», en *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 13-35.
- BASSOLS COMA y GÓMEZ-FERRER MORAN, «La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos», en *V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo. La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*. Ponencias y Comunicaciones, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.
- BATET JIMÉNEZ, M^a.P., «Régimen jurídico de los contratos patrimoniales de las Entidades Locales» en *Contratación Administrativa Práctica*, nº 128, Sección Reflexiones, del 1 Nov. al 31 Dic. 2013, Editorial LA LEY, págs. 58-64.
- BATTIS, U., «Influencia del Derecho comunitario europeo sobre el Derecho urbanístico de los estados miembros: ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio?», en *RDUMA*, núm. 37, 2003, págs. 135-145.
- BELLET SANFELIU, C. y GUTIÉRREZ PALOMERO, A., «Ciudad y ferrocarril en la España del siglo XXI. La integración de la alta velocidad ferroviaria en el medio urbano» en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 55, 2011, págs. 251-279.
- BENGOETXEA ARRIETA, F., «Estudio de reciente jurisprudencia sobre gestión urbanística», en *RDUMA*, núm. 246, diciembre 2008, págs. 33-61.
- «El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ampara la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid» en *RDUMA* núm. 274, junio 2012, págs. 105-124.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- BENSUSAN MARTÍN, M^a.P.: «Regulación jurídico-administrativa del toro de Osborne: especial atención a aspectos culturales, urbanísticos y medioambientales» en *RDUMA*, núm. 273 abril-mayo 2012, págs. 91-152.
- BERMEJO LATRE, J.L., «La protección jurídica del agua como patrimonio cultural» en *Estudios de Derecho público económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 1262-1280.
- «La non nata reforma del ordenamiento italiano de los bienes públicos» en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- BERMEJO VERA, J., «La controvertida figura de los sistemas generales. De nuevo sobre la cuestionable equivalencia con los bienes de dominio público» en *RVAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 565-598.
- BERMUDEZ PALOMAR, V., «Urbanismo sostenible y suelo rústico», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, págs. 147-161.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., «El control de las permutas de bienes inmuebles de las entidades locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 167, octubre-diciembre 2014, págs. 327-347.
- BERNABÉU, J. y AGUILÓ, M., «Las obras públicas en la formación de la ciudad», en *Ciudad y Territorio*, nº 169-170, 2011, págs. 555-560.
- BISHOP, P. y WILLIAMS, L., *The temporary city*, New York, Routledge, 2012.
- BLANQUER CRIADO, D., *Los patrimonios públicos del suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- BLANQUER UBEROS, R., *Acerca del Derecho de superficie*, Dykinson SL, Madrid, 2007.
- BLASCO DÍAZ, J.L., *Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral: la protección y ordenación de las costas*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- BLAZQUÉZ ALONSO, N., «El nuevo urbanismo comercial trazado por la Unión Europea» en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez. Homenaje al profesor D. Juan Luis Iglesias Prada*, 2011 (Disponible en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3194/documento/art10.pdf?id=3339> (Última consulta en junio de 2016)).

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- BLÁZQUEZ ALONSO, N. y NAVARRO MANICH, J-A., «La Directiva de Servicios y los establecimientos comerciales: el escenario del día después de la transposición» en *Diario la Ley* nº 7347, 2010.
- BOBES SÁNCHEZ, M^a.J., *La teoría del dominio público y el derecho de carreteras*, Iustel, Madrid, 2007.
- BOCOS REDONDO, P., «Tres cuestiones sobre los bienes de las entidades locales: las cesiones gratuitas, las mutaciones demaniales y la alteración de la calificación jurídica» en BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.) y CASTELAO RODRÍGUEZ, CASTRO ABELLA Y CORRAL GARCÍA (Coords), *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2011, págs. 15-24.
- BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del Territorio y Turismo*, Editorial Atelier, Barcelona, 2006.
- BREMOND TRIANA, L.M^a., «La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico», en *Práctica Urbanística*, núm. 101, febrero 2011.
- «Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido: ¿Son bienes demaniales?» en *RDUMA*, núm. 264, marzo 2011, págs. 13-70.
- «La desafectación singular de terrenos demaniales mediante la aprobación de planes urbanísticos», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 22, 2011, págs. 2617-2626.
- BRUEGMANN, R., *Sprawl: a compact history*, University of Chicago Press, 2005 (*La dispersión urbana. Una historia condensada*, trad. espa., Comunidad de Madrid-Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, 2011).
- BUSTILLO BOLADO, R.O., «El desarrollo sostenible como concepto jurídico y como principio constitucional», en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M^a.F. (Dirs.), *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2014.
- «La protección del medio ambiente y la cultura como límite para las operaciones de reforma y renovación urbana: especial referencia a las actuaciones sobre cascos históricos», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, enero-abril 2014, págs. 85-121.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- CABELLO MARTÍNEZ, G., «La potestad de planeamiento: la concreción del derecho de propiedad urbana por los municipios» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, págs. 79-110.
- CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A., «Comentario al art. 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal: la entrega de dotaciones públicas», en GUTIERREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dirs.) *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Aranzadi, Navarra, 2009.
- CADENAS, M., «El urbanismo del mientras tanto», en ARICÓ, G.; MANSILLA, J.A.; y STANCHIERI, M.L. (Coords.), *Mierda de ciudad. Una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*, Pollen Edicions, Barcelona, 2015, págs. 167-183.
- CAMACHO BALLESTA, J.A. y MELIKHOVA, Y., «Perspectiva territorial de la Unión Europea: el largo camino hacia la cohesión territorial» en *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 47 (2010-2), págs. 169-188.
- CÁMARA ÁGUILA, M^a.P., «Derecho de superficie urbano: Breves consideraciones acerca de la reforma del art. 16 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 septiembre», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 649, 2003, págs. 2003-2010.
- CAMPUSANO DROGUETT, R.F., «Normas de “soft law” ambientales y sociales aplicables a proyectos del sector de recursos naturales», en *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, nº. 233-234, año LXXXL (En-Dic 2013), págs. 291-307.
- CANALS AMETLLER, D., *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Cedecs Editorial SL, Barcelona, 2000.
- CANO CAMPOS, T. (Coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo V: Bienes e Infraestructuras públicas y Tomo VI: Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, Iustel, Madrid, 2009.
- CANO MURCIA, A., *Urbanismo Menor: Manual de Consulta Practico Para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos, 2009.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- CARRILLO DONAIRE, J.A., *Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2003.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., «El Urbanismo en los siglos XX y XXI», en *Práctica Urbanística*, nº 90, febrero 2010, págs. 23-30.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (Coord.), *Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*, en *La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2013.
- CASTILLO BLANCO, F.A. y QUESADA LUMBRERAS, J..E., «El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas» en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.) *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor, 2ª ed., Madrid, 2010.
- CEBRIAN ABELLAN, M., *El patrimonio de las entidades locales*, Bosch, Barcelona, 2010.
- CERDÁ, I., *Teoría General de la Urbanización, y Aplicación de sus Principios y Doctrinas a la Reforma del Ensanche de Barcelona. Tomo I*, Madrid, Imprenta Española, 1867. Reeditado por el Instituto de Estudios Fiscales 1968-1971.
- CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio*, Editorial Reus, Madrid, 2013.
- CHINCHILLA MARÍN, C., *Bienes patrimoniales del Estado (concepto y formas de adquisición por atribución de Ley)*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- CHINCHILLA PEINADO, J.A., «Los bienes de dominio público de las entidades locales. Especialidades», en PAREJO ALFONSO y PALOMAR OLMEDA (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson-Reuters, Navarra, 2009, págs. 233-314.
- «La ciudad del fútbol de las rozas y las cesiones de bienes públicos locales: ¿Un ejemplo de la contumaz resistencia de una administración pública a ejecutar en sus propios términos los fallos judiciales desfavorables?», en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* núm. 28, 2010, págs. 105-137.
- CHUECA GOITIA, F., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- CLAVERO ARÉVALO, M., «La inalienabilidad del dominio público», en *RAP*, núm. 25, 1958, págs. 11-84.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- CLIMENT BARBERÁ, J. C., *La afectación de bienes al uso y servicio público*, Instituto Alfonso el Magnánimo y Diputación Provincial de Valencia, Valencia, 1979.
- «Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos», en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, págs. 703-764.
- COBO OLVERA, T., *Régimen Jurídico de los bienes de las entidades locales*, La ley-El Consultor, Madrid, 2006.
- «La mutación demanial de los bienes de las entidades locales de Andalucía: desatino normativo y soluciones» en *Revista Cemci*, nº 6, Ene-Mar 2010.
- COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, Tomo II, Librerías de D. Ángel Calleja, Madrid y Santiago, 1850 (edición facsimilar a cargo de la Escuela Gallega de Administración Pública, 1995).
- COLOM PIAZUELO, E., «*La configuración jurídica del dominio público en la jurisprudencia constitucional: el dominio público como una propiedad pública fuera del comercio destinada a fines públicos*» en GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA (Dirs.) *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Navarra, 2012, págs. 103-122.
- CORCHERO, M. y SÁNCHEZ PÉREZ, L., «El Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (PL3R)», en *Práctica Urbanística*, nº 122, Sección Estudios, mayo-junio 2013, págs. 24-44.
- CORRAL GARCÍA, E. y LÓPEZ PELLICER, J.A., *Reglamento de Bienes de las Entidades Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2 ed., Madrid, 2001.
- CORVO LOPEZ, F.-M^a., *El derecho de sobreedificación y subedificación, y su integración en el régimen de propiedad horizontal*, Fundación Registral, Código de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2010.
- «Los derechos de sobreedificación y subedificación como alternativa al cambio de solar por edificación futura», en *Aranzadi Civil-Mercantil* núm. 11/2011 parte Estudio, Aranzadi, Pamplona. 2011.
- CUESTA REVILLA, J., *Subsuelo urbano: una aproximación a su naturaleza jurídica y a su régimen urbanístico*, CEMCI, Jaén, 2000.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- CUYÁS PALAZÓN, M^aM., *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M., *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2000.
- DE FRANCO PAZ, F., *El derecho de Sobreedificación: su Naturaleza jurídica*, Aranzadi, 2001.
- DE GUERRO MANSO, M^a.C., *La ciudad existente: delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Iustel, Madrid, 2011.
- La Zonificación de la Ciudad: concepto, dinámica y efectos*, Aranzadi, Navarra, 2012.
- DE LA IGLESIA MONJE, M.I., *El derecho de superficie. Aspectos civiles y registrales*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1996.
- «A vueltas con el derecho de superficie, el derecho de elevación, el Reglamento Hipotecario y la sentencia de 31 de enero de 2001, de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, septiembre-octubre 2001, págs. 1835-1902.
- «Comentario a la sentencia de 26 de noviembre de 2002», en *Cuaderno Civitas de Jurisprudencia Civil* núm. 62, mayo-septiembre 2003, págs. 509-523.
- DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993.
- DEL POZO, C., «El paisaje como sistema dinámico: una inspiración para la ciudad contemporánea», en *Ciudad y Territorio*, n^o 180, 2014, págs. 241-252.
- DE REINA TARTIÉRE, G., «Dominio público y posesión: hacia el cambio de un paradigma», en *RAP*, núm. 181, enero-abril 2010, págs. 179-203.
- DESDENTADO DAROCA, E., *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. Construcción técnica y análisis jurisprudencial*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- «Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Editorial Reus, Madrid, 2008, págs. 201-233.
- «Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico» en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2^a ed., Navarra, 2009, págs. 295-318.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- DÍAZ GAZTELU, B., *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo*, Montecorvo, Madrid, 2006.
- DIEZ SÁNCHEZ, J.J., «Comentarios y valoraciones a propósito de los informes del Parlamento Europeo en relación con la actividad urbanística en España y su negativa afectación al medio ambiente (en particular en la Comunidad Valenciana)» en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 19, 2011-I, págs. 13-73.
- DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1930.
- EGÚSQUIZA BALMASEDA, M^a.A., «La aplicación del derecho de superficie de los artículos 40 y 41 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio» en *Aranzadi Civil-Mercantil* num.14/2008.
- EMBUENA MANUEL, G.M., «Los estándares urbanísticos en la Rehabilitación Urbana: la realidad material de la ciudad construida», en *Práctica Urbanística*, n^o 138, enero 2016.
- ENERIZ OLAECHEA, F.J. y BELTRAN AGUIRRE, J.L.(Dir.), *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.
- ENTRENA RUIZ, D.B., «El desarrollo de actividades en la vía pública en el contexto de la libre prestación de servicios» en PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), *Autorizaciones y licencias hoy. Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, V., *El periurbanismo estatal. La ordenación urbanística del dominio público del Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- Aguas y Urbanismo (Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial)*, Colección Monografías, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2010.
- «Urbanismo y bienes públicos», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- «Aguas y Urbanismo», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 191-248.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- Públicas» en HORGUÉ BAENA (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007.
- ESTEVE PARDO, J., «La Administración garante. Una aproximación», en *Revista de Administración Pública*, núm. 197, mayo-agosto 2015, págs. 11-39.
- FALCÓN-PÉREZ, C.E., «Instrumento de Intervención pública en el mercado de suelo» en *RDUMA*, núm. 290, junio 2014, págs. 13-38.
- FALUDI, A., «The German Role in the ESPD Process», American Planning Association (APA), National Planning Conferences, Session: European Spatial Planning (11 de marzo de 2001, New Orleans, 2001). <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/ESPD>
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B., «The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan», Routledge. Taylor & Francis Group, London, 2002.
- FARINÓS DASÍ, J., «La Estrategia Territorial Europea para el futuro», en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (Eds.), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Ediciones Trea SL, Gijón, 2004.
- FERNANDEZ ACEVEDO, R., «Utilización de los bienes y derechos públicos: un estudio de su régimen jurídico», en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004, págs. 703-764.
- FERNANDEZ ACEVEDO, R., «Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 17, 2008, págs. 109-133.
- «Ferrocarriles» en MARTÍN REBOLLO, L.M. y BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), *Fundamentos de derecho urbanístico*, Vol. 2, 2009, págs. 1569-1591.
- La concesiones administrativas de dominio público*, Thompson-Civitas, 2ª ed., Navarra, 2012.
- «Ferrocarriles, urbanismo y medio ambiente» en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 368-408.
- «Instrumentos y técnicas urbanísticas para la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas» en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- A. (Coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista: a propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Civitas, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*, Tirant Lo Blanch, 2ª ed., Valencia, 2015.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M., «Estrategias de reactivación transitoria de activos urbanos en desuso», Diputació Barcelona, junio 2014.
- «Urbanismo adaptativo para tiempos de crisis» en su blog <http://www.ciudadesaescalahumana.org> y en línea <http://ateneonaider.com/urbanismo-adaptativo-para-tiempos-de-crisis/> (Última visita: noviembre de 2015).
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.-R., «Las obras públicas», en *RAP*, núm. 100-102, 1983, págs. 2427-2469.
- Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991.
- «La propiedad urbanística del suelo, el vuelo y el subsuelo», en *RVAP*, núm. 41, 1995, págs. 587-606.
- «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007, págs. 189-197.
- «Sobre la naturaleza, demanial o privada, del cauce de los arroyos y corrientes menores» en *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros*, BALLESTEROS ARRIBAS (Dir.) y CASTELAO RODRÍGUEZ, CASTRO ABELLA Y CORRAL GARCÍA (Coords.), El Consultor de los Ayuntamientos, 2011.
- «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 28, 2013, págs. 12-15.
- Manual de Derecho Urbanístico*, 24ª ed., Civitas, Madrid, 2016.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, Mª.A., «La división en volúmenes de la propiedad pública en el ámbito urbanístico» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Sevilla, septiembre-diciembre, 2010, págs. 157-187.
- «La constitución de hipoteca sobre bienes patrimoniales materialmente afectos. Comentario a la resolución de la DGRN de 6 de septiembre de 2013 (RJ 2013,

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

7611)», en *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 33, enero-abril 2014, págs. 399-415.

—«Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de lease-back», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 38, 2015.

—*El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, INAP, Madrid, 2015.

FERNANDEZ TORRES, J.T., «La apertura de grandes establecimientos comerciales no puede quedar sujeta a consideraciones económicas», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 23, 2011, págs. 131-147.

—«Arbitrariedad y discrecionalidad, dos décadas después» en GARCÍA DE ENTERRÍA y ALONSO GARCÍA (Dirs.), *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012.

—«La rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. contexto y desafíos a propósito de la Ley 8/2013, de 26 de junio», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 30, enero-abril 2014, págs. 15-38.

FONSECA FERRANDIS, F., «Los bienes con régimen específico o integrantes de patrimonios separados. Bienes públicos afectados a la gestión urbanística», en PAREJO ALFONSO y PALOMAR OLMEDA (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson-Reuters, 1ª ed., Navarra, 2009.

FONT i LLOVET, T., «La ordenación constitucional del dominio público», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Libro Homenaje al prof. Eduardo García de Enterría*, Vol. V, Madrid, 1991.

FORTES MARTÍN, A., «La movilidad urbana sostenible, en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31, mayo-agosto 2015, págs. 169-220.

FRAILE FERNÁNDEZ, R., «Los expedientes abiertos por la Comisión Europea por presuntas ayudas de Estado en el fútbol profesional español y su compatibilidad con el Tratado Fundacional de la Unión Europea» en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 49, octubre-diciembre 2015, págs. 71-104.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- FUENSANTA GÓMEZ MANRESA, M., «La influencia del Derecho comunitario en la gestión cooperativista del entorno urbano» en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 22, 2012, págs. 109-139.
- FUERTE LÓPEZ, F.J., «Urbanismo y ayudas de Estado al fútbol profesional sobre el caso Real Madrid (y de otros equipos)» en *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, nº 49, octubre-diciembre 2015, págs. 327-340.
- FUERTE LÓPEZ, M., *Urbanismo y publicidad registral*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
—«Crítica a la desaparición de cesiones obligatorias en el suelo urbano "consolidado"», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 10, 2002, págs. 1383-1394.
- GAJA i DIAZ, «No es equipamiento todo lo que reluce» en *El derecho a los equipamientos, a los edificios públicos: Informe de Valladolid 2006* (Disponible en <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/informevalladolid.pdf>).
- «Urbanismo sostenible, urbanismo estacionario. Ideas para la transición», en *Revista Digital Universitaria*, 10 de julio 2009, Volumen 10, núm. 7.
- GALERA RODRIGO, S., «Urbanismo sostenible: La política europea de medio ambiente urbano», en *RDUMA*, núm. 224, marzo 2006, págs. 155-182.
- GALERA RODRIGO, S. y HERNÁNDEZ BATALLER, B., «Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano» en *RDUMA*, núm. 224, 2006, págs. 155-182-,
- «Crónica europea II» -Núm. 234, 2007, págs. 13-44-,
- «Crónica Europea III» -Núm. 246, 2008, págs. 11-32-,
- «Crónica Europea V» -Núm. 274, 2012, págs. 65-92-,
- y «Crónica Europea VI» -Núm. 286, 2013, págs. 109-144.
- GALLARDO CASTILLO, M^a.J., «Aprovechamiento económico y rentabilidad social de los bienes patrimoniales en tiempos de crisis: ¿una cuestión de legalidad o de oportunidad» en *CUNAL*, N^o 142/1, de 23/08/11.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *El Derecho de aguas en España*, MOPU, Madrid, 1986.
- GARCÍA ALVÁREZ, G., «Espacios libres, equipamientos de sistemas locales y de sistemas generales» en BUSTILLO BOLADO, R.O. y MARTÍN REBOLLO, L.M. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2^a ed., Navarra, 2009, págs. 823-850.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- GARCÍA DE ENTERRÍA, I., «La imprescriptibilidad del dominio público» en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1974.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E., «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 39, 1983, págs. 575-594.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso Derecho Administrativo I*, Civitas, 15ª ed., Pamplona, 2011.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.
- GARCÍA DE HERRERA FERNÁNDEZ, J., «Cesiones de suelo a sociedades 100% municipales» en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 17, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Sep. 2012.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «La protección jurídica del patrimonio cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español», en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997.
- GARCÍA GARRO, M^aA., *Impacto de las Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Aranzadi, Navarra, 2013.
- GARCÍA MAZA, R.B. e IZETA BERAETXE, J.I., *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, IVAP, Oñate, 2011.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «Una visión panorámica del paulatino, pero, irreversible cambio, de la expansión de nuestras ciudades a su reforma interior. Situación presente y perspectivas de futuro», en *Práctica Urbanística*, nº 138, enero 2016.
- GARCIA RUBIO, F., *La gestión urbanística en el Estado Autonómico*, Aranzadi-Thomson, Navarra, 2011.
- «Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana. Un análisis desde las Smart cities» en *Práctica Urbanística*, nº 131, noviembre-diciembre 2014.
- GARCÍA URETA, A., *Derecho europeo de la Biodiversidad: aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*, Iustel, Madrid, 2010.
- GAUDEMET, Y., «El futuro del Derecho de las propiedades públicas», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, págs. 11-24.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- GEIS I CARRERAS, G., «Cuestiones específicas de la ejecución de sentencias urbanísticas que inciden en la protección del medio ambiente. Especial referencia al principio de no regresión del suelo verde urbano» en *RVAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1525-1545.
- GIANNINI, M. S., «I beni culturali», en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, págs. 3-38, 1976 (publicado como «I beni culturali nell'ordinamento italiano», en el volumen colectivo *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, págs. 511-523; trad. esp. en *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 9, 2005.
- GIMÉNEZ BELTRÁN, E., *La ciudad subjetiva en la Valencia contemporánea*, Tesis doctoral dirigida por MONTANER MARTORELL, J.M., Universidad Politécnica de Barcelona, 2015. Disponible en línea: <http://hdl.handle.net/2183/16231> [Fecha de último acceso 7 de junio de 2016].
- GIRONÉS CEBRIÁN, M^a.E., *Los aparcamientos municipales. Nuevo régimen jurídico*, Bayern hnos, Barcelona, 2004.
- GIFREU FONT, J., «Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33, octubre 2013, págs. 30-55.
- «La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado», en *RVAP*, núm. 98, enero-abril 2014, págs. 169-213.
- GOMEZ-FERRER MORANT, R., *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971.
- «En torno a los estándares urbanísticos» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº. 4, 1975, págs. 59-82.
- GÓMEZ MANRESA, M^aF., «El desarrollo sostenible en la jurisprudencia contencioso-administrativa» en BUSTILLO BOLADO, R.O. y GÓMEZ MANRESA, M^aF. (Dirs.) *Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2014.
- Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson S.L., Madrid, 2015.
- GONZÁLEZ ALONSO, A., «Normativa comunitaria y actuaciones de la Unión Europea de vigilancia y control del urbanismo español tras el informe Fourtou de 2005» en *RDUMA*, núm. 248, febrero 2009, págs. 13-52.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás (I)», *RDU*, núm. 135, 1993, págs. 35-66;
- Urbanismo sectorial. Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico*, Madrid, Montecorvo, 1999.
- «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás (II)» *RDU*, núm. 175, 2000, págs. 13-15;
- «El suelo para los sistemas generales no se adquiere gratuitamente jamás... hasta la aparición de la Ley 6/98 (y III)», en *RDU*, núm. 195, 2002, págs. 11-17.
- «¿Cesiones gratuitas?» en *RDU*, núm. 205, 2003, págs. 137-144.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.A, «¿Ha cambiado tanto la regulación del patrimonio de las Entidades Locales?» en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre 2011, págs. 113-141.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *La titularidad de los bienes del dominio público*. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- «Enajenación y gravamen de los bienes del Patrimonio del Estado», en CHINCHILLA MARÍAN, C. (Dir.) *Comentarios a la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2004, págs. 641-680.
- Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos*, Iustel, Madrid, 2007.
- «Notas sobre el régimen general del dominio público», en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes Públicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 67-108.
- «Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones Públicas», en GONZÁLEZ GARCIA, J.V (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2015, págs. 162-242.
- «Cuestiones del régimen general del dominio público», en GONZÁLEZ GARCIA, J.V (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, 3ª ed., Valencia, 2015, págs. 90-161.
- GONZALEZ PEREZ, J. (Dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo. Ley 8/2007 de 28 de mayo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2007.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- Comentarios a la Ley del Suelo del Texto Refundido de 2008*, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.
- Comentarios a la Ley de Suelo. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*, 3ª ed., Thomson-Civitas, Navarra, 2015.
- GONZALEZ PINO, A., «La nueva realidad del suelo urbanizable» en *Actualidad Administrativa*, nº 12, diciembre 2014.
- GONZALEZ RIOS, I., *Bienes de uso público municipal I: el sistema viario urbano*, Comares, Granada, 2002.
- Bienes de uso público municipal II. El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes*, Comares, Granada, 2002.
- GONZALEZ SANFIEL, A.M., *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo S.A., Madrid, 2000.
- «El control comunitario sobre la financiación estatal de infraestructuras» en *RAP*, núm. 187, 2012, págs. 67-95.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La difuminación de las fronteras nacionales: Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza*, Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 13 de diciembre del 2004.
- Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Aranzadi, 5ª ed., Navarra, 2009.
- GRACIA HERRERO, F.J., *Régimen jurídico de las zonas verdes y espacios libres*, *El Consultor de los Ayuntamientos (LA LEY)*, Madrid, 2011.
- GRÁVALOS LACAMBRA, I. y DI MONTE, P., «La reprogramación de la ciudad: consideraciones urbanas y sociales en torno al programa “estonoesunsolar”» en *Ciudad y Territorio*, nº 179, primavera 2014, págs. 127-137.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J., «Concesión de uso privativo de suelo de dominio público municipal para un centro docente concertado en la Comunidad Valenciana», en *Práctica urbanística*, nº 116, 2012, págs. 12-29.
- «Urbanismo y libertad de enseñanza en la LOMCE: a propósito de la concesión de suelo dotacional público para la construcción de un centro docente concertado», en *RDUMA*, núm. 297, 2015, págs. 17-54.
- GUARDIA HERNÁNDEZ, J.J. y MANENT ALONSO, L., «La cesión de suelo público dotacional para la apertura de centros docentes concertados: una nueva

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- manifestación del estado garante» en *Revista Catalana de dret públic*, núm. 51, diciembre 2015, págs. 174-190.
- GUERRA TSCHUSCHKE, A., «Las dotaciones urbanísticas», en AMORES INIESTA, A. (Coord.), *Derecho Urbanístico y de suelo de la Región de Murcia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 145-156.
- GUIMERÁ PERAZA, M., «El derecho del subsuelo (aguas subterráneas)», *Anuario de Derecho Civil*, 1961.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V., «La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo», en *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 122, julio-agosto 2009.
- Régimen jurídico estatal y autonómico del patrimonio municipal de suelo*, Bayer Hermanos, Barcelona, 2010.
- GUTIERREZ COLOMINA, V. (Coord.), *Régimen de bienes de las entidades locales*, Tirant lo Blanch, Valencia 2012
- GUTIERREZ COLOMINA, V. y CABRAL GONZALEZ-SICILIA, A., *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Civitas, Madrid, 2009.
- GUTIERREZ COLOMINA, V. y LLAVADOR CISTERNES, H. (Coords.), *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- HAUMONT, F., *Droit Européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruylant, Bruselas, 2007.
- HAURIOU, M., *Précis de Droit administratif*, 12.^a ed., Librairie de la Société du Recueil Sirey, París, 1933, reimpresión de Dalloz, París, 2002, París, 1933.
- HERNANDEZ AJA, A. (Dir.), *La Ciudad de los Ciudadanos*, Ministerio de Fomento, Madrid, 1997.
- HERVÁS MÁAS, J., «Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La Regeneración de la Ciudad», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5*, quincena 15-29, marzo 2009, págs. 732-754.
- IBAÑEZ GARCIA, I., «Notas sobre el *soft law*» en *Actualidad administrativa*, núm. 8, 2008.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo», en *RDUMA*, núm. 237, 2007, págs. 83-118.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo» en *RDUMA*, núm. 301, noviembre 2015, págs. 77-149.
- IGLESIAS GONZALEZ, F. y MAGIDE HERRERO, M., «El coste de urbanización de los sistemas generales» en *RDUMA*, núm. 274, junio 2012, págs. 13-64.
- INSTITUT D'ESTUDIS REGIONALS I METROPOLITANS DE BARCELONA, *PAPERS 57: Discursos emergents per a un nou urbanisme*, Barcelona 2014.
- ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, Barcelona, 2000.
- JANIN RIVOLIN, U., «EU territorial governance: learning from institucional progress», en *European Journal of Spatial Development*, abril 2010, págs. 1-28.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La incorporación de la directiva de servicios al derecho interno*, IVAP, Oñate, 2010.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., «Hacia un nuevo concepto de infraestructura público/obra pública desligado del dominio público y del servicio público» en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 3, 1999 (Ejemplar dedicado a: Privatización y liberalización de servicios), págs. 195-202.
- «Hacia un nuevo concepto de infraestructura público/obra pública desligado del dominio público y del servicio público» en *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Montecorvo, Madrid, 2001.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. y AGUDO GONZÁLEZ, J., *Las técnicas de obtención de terrenos destinados a grandes infraestructuras: expropiación versus equidistribución*, Montecorvo, Madrid, 2006.
- JIMÉNEZ JAÉN, A., «El medio ambiente urbano: La Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible», en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010.
- LANZAS MARTÍN, E. «Requisitos para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los aprovechamientos generados por bienes demaniales» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 749, 2015, págs. 1681-1693.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., «Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico» en *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Ordenación del Territorio y urbanismo*, Reus, 2008.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- LASAGABASTER HERRATE, I. y LAZCANO BROTONS, I., «Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskal Herria», en *Colección de Urbanismo y Medio ambiente*, IVAP, Oñate, 1999.
- LATORRE HERNÁNDEZ, M., «El derecho de superficie en la ley del suelo 8/2007. Aplicaciones prácticas en relación con la normativa urbanística valenciana», en *RDUMA* núm. 235, julio-agosto, 2007, págs. 88-118.
- LEFEVBRE, H., *Le Droit à la ville (El derecho a la ciudad)*, Ed. Península, Barcelona, 1969.
- LERNER, J., *Acupuntura urbana*, Record, Río de Janeiro-Sao Paulo, 2003.
- LEÓN JIMÉNEZ, F., «Dimensiones del concepto constitucional de calidad de vida: especial referencia a la ambiental», en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 17, 2008.
- LINDE PANIAGUA, E., «Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior» en AAVV, *Retos y oportunidades de la transposición de la Directiva de Servicios*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2009, págs. 219-250.
- LOPERENA ROTA, D., «Hacia un concepto útil de desarrollo sostenible», en *Revista IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea Ambiente y derecho*, núm. 1, 2003, págs. 33-45.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, L.M., «Régimen jurídico de la utilización urbanística del subsuelo», en *RDUMA*, núm. 219, julio-agosto 2005, págs. 11-58.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, R.; ZABALA GUADALUPE, J.J.; FERNÁNDEZ CALVO, R.; y MAZA MILLÁN, M., «Régimen de las ayudas públicas» en LOMA-OSORIO, D. (Coord.), *Tratado de Derecho de la Competencia*, Aranzadi, Navarra, 2013.
- LOPEZ PEREZ, F., *El impacto de la directiva de servicios sobre el urbanismo comercial (por una ordenación espacial de los grandes establecimientos comerciales)*, Atelier, Barcelona, 2009.
- «Las dotaciones urbanísticas» en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), Marcial Pons, Madrid, 2013.
- El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, Aranzadi, Navarra, 2014.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional europeo», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 9, 2004, págs. 71-80.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- «Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo de 2007» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, 2008, págs. 15-22.
- «Ordenación del territorio», en BUSTILLO BOLADO, R.O. y MARTÍN REBOLLO, L.M. (Dirs.), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Tomo I, Thomson Aranzadi, 2ª ed., Navarra, 2009, págs. 96-124.
- «Teoría jurídica de las cosas Públicas», en *RAP*, núm. 186, 2011, págs. 9-51
- *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Civitas Aranzadi, Navarra, 2012.
- *Introducción al Derecho Urbanístico*, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013.
- «Régimen Jurídico general de los contratos patrimoniales de las administraciones públicas», en BALAGUER CALLEJÓN y ARANA GARCÍA (Coords), *Libro Homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson-Civitas, 2014.
- LLISET BORRELL, F., *Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo)*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1990.
- LÓPEZ TUBÍA, E.M., «Aspectos jurídicos de la implantación de centros comerciales en los mercados municipales y la protección del medio ambiente y del entorno urbano. La consideración de las razones imperiosas del interés general» en *RVAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 1961-1987.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *La Europeización del territorio*, Dykinson S.L., Madrid, 2013.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. y HIRT, S., «La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos» en *RDUMA*, núm. 289, abril-mayo 2014, págs. 13-52.
- LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson S.L., 8ª ed., Madrid, 2003
- «Principio de “standstill” versus discrecionalidad administrativa. Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (recurso de casación n.º 4045/2009, ponente: María del Pilar Teso Gamella» en GARCÍA DE ENTERRÍA, MARTÍNEZ-CARANDE y ALONSO GARCÍA (Dirs.), *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas Thomson Aranzadi, Vol.1, 2012, págs. 1545-1573.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- LOZANO CUTANDA, B. y PLAZA MARTÍN, C., «La política de medio ambiente» en LINDE PANIAGUA, E. (Coord.) *Políticas de la Unión Europea*, Editorial Colex, 5ª ed., 2008.
- LLUCH CORELL, A., «Bienes de dominio público y reparcelación», en *RDUMA*, nº 205, octubre 2003, págs. 53-80.
- MARCOU, G. y SIEDENTOPF, H. (Editores), «Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio», en *Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1994.
- MARINERO PERAL, A.M., «El proyecto de ley de regeneración urbana de Castilla y León» en *Práctica Urbanística*, nº 118, págs. 20-33.
- MARTÍN GARCÍA-MATOS, C., «Control de la potestad discrecional de planificación urbanística y “ius variandi” (comentario a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de Burgos) de 20 de septiembre de 2013» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 30, enero-abril 2014, págs 323-338.
- MARTÍN HERNANDEZ, P., «El patrimonio municipal del suelo: su evolución normativa» en *RDUMA*, núm. extra 225, 2006, págs. 272-294.
- MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Civitas, Madrid, 2007.
- MARTÍN VALDIVIA, S.M., «La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 30, 2014, págs. 173-231.
- «La especial exigencia de motivación en la reclasificación de los espacios libres a propósito de la STS de 14 de octubre de 2014», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, 2015, págs. 157-166.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M., «Contratos patrimoniales y otros negocios jurídicos sobre bienes inmuebles de las entidades locales», en *Revista de Estudios Locales Cunal*, nº 149-2012, págs. 31-59.
- «Sostenibilidad económica y gestión patrimonial», en *Revista de Estudios Locales Cunal*, núm. Extra 152-2012 *Número Extra dedicado a El municipio español en el bicentenario de su configuración constitucional: reformas estructurales y lucha contra la crisis*, págs. 170-191.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Deporte, urbanismo y medio ambiente», en PALOMAR OLMEDA y TEROL GÓMEZ, *El Deporte en la Jurisprudencia*, Aranzadi, Navarra, 2009.
- MARTÍNEZ, M., «¿Continúa teniendo sentido la utilización de los derechos de superficie para la ejecución de infraestructuras y el posterior arrendamiento de las mismas a la Administración?», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, Quincena del 30 Ene. Al 14 Feb., 2012
- MARTINEZ ORTEGA, J.C. (Coord.), *Urbanismo, Edificación y propiedad horizontal*, Bosch, Barcelona, 2012.
- MAZUELOS BELLIDO, A., «Soft law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?», en *Revista electrónica de Estudios internacionales*, núm. 8, 2004, págs. 1-32.
- MEDINA ORTEGA, M., «Los instrumentos de derecho indicativo en la Unión Europea» en BADIA MARTÍ, PIGRAU I SOLÉ y OLESTI RAYO (Coords.), *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. II / Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2009, págs. 1119-1130.
- ««Soft-law»: su relevancia como instrumento jurídico de la Unión Europea» en BENEYTO PÉREZ, J.M^a. (Dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (Coords.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea Tomo IV*, Aranzadi, Navarra, 2011.
- MAGDALENA ANDA, J.A. (Coord.), *La liberalización del ferrocarril en España. Una aproximación a la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario*, Escola Galega de Administración Pública/RGLJ/ Díaz-Bastien&Truhán Abogados, Madrid, 2005.
- MEILAN GIL, J.L., «El dominio natural y la legislación de costas» en *RAP*, nº 139, 1996, págs. 7-48.
- MELÓN MUÑOZ, A. (Dir.), *Memento Práctico Urbanismo 2013*, Francis Lefebvre, Madrid, 2013.
- MENÉNDEZ REXACH, Á., «Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)» en *Revista Jurídica del Deporte*, nº 13, 2005, págs. 15-31.
- «Obras municipales ordinarias y planeamiento urbanístico» en *RDUMA*, núm. 221, noviembre 2005, págs. 11-48.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- «Grandes infraestructuras y obras públicas del estado: su articulación con la ordenación del territorio autonómico», en *RVAP*, núm. 97 núm. 79 (II)-2007, págs. 301-339.
- «El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público» en HORGUE BAENA, C. (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007.
- «Urbanismo sostenible y clasificación del suelo. Legislación estatal y autonómica», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009, págs. 119-146.
- «Instrumentos jurídicos para la renovación urbana» en *RDUMA*, núm. 270, diciembre 2011, págs. 13-50.
- MENGOLI, G., «Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística» en *RDU*, núm. 93, 1985.
- MESTRE DELGADO, J.F., *La extinción de la concesión de servicio público*, La Ley, Madrid, 1992.
- MESTRE DELGADO, J.F. y CORDOBA CASTROVERDE, D., «Contratos públicos y urbanismo (La influencia del Derecho comunitario europeo y sus consecuencias en el derecho interno)» en *Libro Homenaje al Prof. M. BASSOLS COMA*, Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías, Reus, Madrid, 2008.
- MOLINA DEL POZO, C.F., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Trivium, 3ª ed., Madrid, 1997
- «La preocupación de la Unión Europea por lograr ciudades sostenibles: La Carta de Leipzig» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías, Reus, Madrid, 2008.
- MOLINA GIMÉNEZ, A., «La protección del patrimonio cultural en su dimensión ambiental», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2000, nº 40, págs. 327-384.
- MONTORO CHINER, M^aJ. y NOGUERA DE LA MUELA, B., «Infraestructuras ferroviarias en la Ley 39/2003, del Sector Ferroviarios», en GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. (Dir.), *Derecho de los bienes Públicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 821-866.
- MORAND-DEVILLER, J., «Les performances de la domanialité publique: critères, consistance, utilisations» en *Performance et droit administratif*, Litec, 2010.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- «*Los bienes públicos y el derecho de propiedad*» en *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 317, septiembre-diciembre 2011, págs. 13-28.
- MORA RUIZ, M., en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y SARMIENTO ACOSTA (Dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014.
- MORENO GARCÍA, J.J., *Los distintos estatutos jurídicos del subsuelo*, IVAP, Oñate, 2015.
- «Análisis jurisprudencial sobre las limitaciones impuestas desde la ordenación del territorio a los grandes establecimientos comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *RVAP*, núm. 101, enero-abril 2015, págs. 173-190
- MORENO MOLINA, Á.M., *Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- MORENO LÓPEZ, J.L., *Dotaciones, equipamientos urbanísticos: el sustrato de la urbanística social*, Montecorvo, Madrid, 1999.
- MORENO ZUMALDE, J., *Bilbao. Declive industrial, regeneración urbana y reactivación económica de un espacio metropolitano*, IVAP, Oñate, 2005.
- MORENO LINDE, M., «El nuevo marco jurídico para la reconversión y la dinamización del sector de la construcción y la vivienda», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 91, Sevilla, enero-abril 2015, págs. 279-316.
- El régimen jurídico de la regularización urbanística, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- MOREU CARBONELL, E., «Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las obligaciones de dominio público», en *RAP*, núm. 161, mayo-agosto 2003, págs. 435-477.
- «La Administración “neopolicial”. Autorización administrativa y sistemas alternativos (comunicación previa y declaración responsable)», en MOREU CARBONELL (Coord.) *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XII, Zaragoza, 2010.
- «Consideraciones jurídicas en torno al programa “ESTONoesUNSOLAR” de Regeneración Urbana», en *Práctica Urbanística*, nº 136, septiembre-October 2015.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- «El debate actual sobre el concepto y la naturaleza del dominio público en España», en *El dominio público en Europa y América latina*, LÓPEZ-RAMÓN, F. y VIGNOLO CUEVA, O. (Coords.), Circulo de Derecho Administrativo, 2015.
- MOYA GONZÁLEZ, L. (Coord.), *La práctica del urbanismo*, Editorial Síntesis, Madrid, 2011.
- «Reflexiones sobre aspectos físicos de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas» en *Ciudad y Territorio*, nº 179, primavera 2014 (*Monográfico por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas*).
- MUÑOZ RAMÍREZ, F., *UrBANALització. La producció residencial de baixa densitat a la província de Barcelona 1985-2001*. Tesis doctoral dirigida por SOLÀ-MORALES Y ASCÓN I BORRAS, Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Geografía, defendido en junio de 2004 (<http://www.tesisenred.net/handle/10803/4962>).
- MUÑOZ GUIJOSA, M^aA., *El derecho de propiedad del suelo: de la constitución a la ordenación urbana*, Civitas Aranzadi, Navarra, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 21, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S. y LOPEZ BENITEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, 2^a ed., Madrid, 2009.
- NAGORE SORABILLA, H.M., «Bienes públicos y planes de urbanismo» en *RVAP*, núm. 41, 1995, págs. 679-694.
- NIETO GARCÍA, A., «El subsuelo urbanístico», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 66, 1990, págs. 187-200.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (Dir.), *Termita Bolkestein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas, Madrid, 2012.
- NOGUERA DE LA MUELA, B., «El impacto de la directiva de Servicios sobre el sector del comercio: en especial, el caso de Cataluña» en *RAP*; nº 154, 2011, págs. 237-271.
- «Crónica de una condena anunciada: la ilegalidad de las restricciones a las grandes superficies impuestas por la ley catalana 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales y normativa de desarrollo (Comentario de la STJUE de 24 de marzo de 2011, Comisión c. España (As. C-400/08))», en *Administración y*

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- Justica: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Civitas, Madrid, 2012, págs. 3455-3480.
- «La Directiva Bolkestein y la ordenación espacial de los grandes equipamientos comerciales» en AGUADO I CUDOLÀ / NOGUERA DE LA MUELA (Dirs.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona 2012.
- NUÑEZ LOZANO, M.C., *Legislación de costas y planificación urbanística*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2009.
- NUÑEZ RUÍZ, M.A., «Dictamen sobre el derecho de superficie, la división horizontal del dominio y otras figuras afines», en *RDU*, núm. 29, 1972, págs. 101-129.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*, Editorial Traficantes de sueños, Madrid, 2013.
- OCHOA GÓMEZ, P., «Significado, obtención y valoración del suelo para sistemas generales urbanísticos: El mentís de su adquisición gratuita» en *Práctica Urbanística*, nº 41, sept. 2005, págs 33-37.
- OCHOA MONZÓ, J., «Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos» en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *Régimen Jurídico General del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004, págs. 1359-1377.
- OSWALT, P.; OVERMEYER, K.; y MISSELWITZ, P., *Urban catalyst*, Berlin, DOM publishers, 2013.
- PALLARÉS SERRANO, A., *La Planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación territorial sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico.*, Madrid, 13ª ed., Marcial Pons, 2012.
- PARDO CASTILLA, M., «Unas reflexiones sobre la ordenación del litoral en la cornisa cantábrica», en *RDUMA*, núm. 196, 2002, págs. 167-184.
- PAREJA LOZANO, C., «La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana», en *Práctica Urbanística*, Nº 136, septiembre-octubre 2015.
- PAREJO ALFONSO, L., «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general» en *RAP*, nº 100-102, enero-diciembre 1983, págs. 2379-2422.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- «Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros», en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 7-2º semestre 2004, págs. 51-68.
- «La summa divisio de las cosas, Las cosas públicas: el patrimonio de las Administraciones y el dominio público» en PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (Dirs.) *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 35-96.
- Autorizaciones y licencias, hoy. *Un análisis sectorial tras la Directiva de Servicios*, Tirant lo Blanch. Valencia, 2013.
- «Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible» en *RAP*, núm. especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 2313-2331 y en *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, 2014.
- «Urbanismo temporal, derecho a la ciudad y marco estatal de las políticas urbanas», en *Práctica Urbanística*, nº 136, septiembre-octubre 2015, págs. 6-16.
- PAREJO ALFONSO, L. y PALOMAR OLMEDA, A. (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Tomo I, Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, Iustel, Madrid, 2007
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio)*, Iustel, Madrid, 2009.
- PAREJO ALFONSO, L. y ROGER FERNANDEZ, G., *Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R)*, Iustel, 2014.
- PEREZ CANOVAS, N., «Problemas actuales en torno a la delimitación vertical de la propiedad sobre inmuebles por naturaleza» en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1988, págs. 735-760.
- PAREJO GAMIR, R., *Protección registral y dominio público*, Madrid, 1975.
- PAREJO NAVAJAS, T., *La Estrategia Territorial Europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- PÉREZ ANDRÉS, A., en GUTIÉRREZ COLOMINA y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA (Dirs.) en *Estudio del Articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2009, págs. 490-528.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., «La ordenación espacial del gran equipamiento comercial y su adaptación a la Directiva de Servicios: colisión de razones imperiosas de interés general y solapamiento de controles», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 297-334.
- PÉREZ LÓPEZ, E., «El patrimonio municipal del suelo tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas» en *Práctica Urbanística*, nº 125, Sección Estudios, noviembre-diciembre 2013, págs. 56-61.
- PÉREZ RIVARES, J.A., «Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 21, junio de 2011.
- POLVERARI, L. y BACHTLER, J., «La dimensión territorial de la cohesión económica y social. Políticas regionales y planificación territorial en Europa» en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (Editores), *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Ediciones Trea SL, Gijón, 2004.
- PONCE SOLÉ, J., *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Civitas, Madrid, 1996.
- PONS CÁNOVAS, F., *La incidencia de las intervenciones administrativas en el Derecho de Propiedad*, Dykinson, S.L., Madrid, 2004.
- «Puertos, urbanismo y medio ambiente», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- PONS GONZÁLEZ, M. y DEL ARCO TORRES, M.A., *Diccionario de Derecho Urbanístico*, Comares, Granada, 2009, 5ª edición.
- PORTO REY, E. y FRANCO CASTELLANO, C. *Urbanismo y Vías pecuarias*, Montecorvo, Madrid, 2000.
- PUCHALT RUIZ, M., «Notas de jurisprudencia y doctrina legal sobre zonas verdes y espacios libres», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18, Sección Comentarios de jurisprudencia, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2012.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- QUINTANA LÓPEZ, T., «La regulación de los Patrimonios del suelo como fuente de controversia» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 121, enero-febrero 2004.
- Los patrimonios Municipales del Suelo*, Iustel, Madrid, 2007.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. (Coord.), *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- QUINTANA LÓPEZ, T. y LOBATO GOMEZ J.M., *La constitución y gestión de los patrimonios Municipales del suelo*, Marcial Pons, Madrid, 1996.
- RAMAEKERS, E., «Classification of objects by the European Court of Justice: Movable Immovables and Tangible Intangible», en *European Law Review* nº 39, August 2014.
- RAMÍREZ DE LA SERNA, R., «Naturaleza y destino del patrimonio municipal del suelo en la Ley 7/2002» en *RDUMA*, núm. 262, diciembre 2010, págs. 127-140.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.M., «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica» en *RDUMA*, núm. 256, marzo 2010, págs. 11-37.
- «La gestión del suelo urbanizado: las actuaciones de dotación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo» en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, enero-junio 2010, págs. 185-214.
- «Novedades en el modelo de planeamiento urbanístico y de participación de la ciudadanía en la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra» en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, septiembre-diciembre 2015, págs. 67-90.
- «Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra» en *RDUMA*, núm. 304, marzo 2016, págs. 59-85.
- RAMOS MEDRANO, J.A., «El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia» en *RDUMA*, núm. 297, abril-mayo 2015, págs. 105-124.
- RASTROLLO SUAREZ, J.J., «Directiva de servicios: urbanismo, medio ambiente y agricultura» en *RDUMA*, núm. 259, julio 2010.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M., «La regulación de los grandes establecimientos comerciales: últimas novedades, en especial, en Navarra» en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 32, 2001.
- «Urbanismo y patrimonio en las Administraciones Públicas» en CHINCHILLA MARÍN, C. (Coord.) *Comentarios a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas, 2004.
- El Régimen Jurídico del Suelo Urbano y del Nuevo Suelo Urbanizado*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.
- REBOLLO AGUAYO, D., «Las actuaciones de dotación en la legislación autonómica vasca y en la legislación estatal», en *Práctica Urbanística*, nº 98, 2010.
- ROCA SASTRE, R.M., *Suplemento al Derecho Hipotecario*, Bosch, Barcelona, 1960.
- ROCA SASTRE, R.M. y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, T. VI, Bosch, 9ª ed., Barcelona, 2009.
- RODOTA, S., *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, Civitas, Madrid, 1986.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Afectación, desafectación y mutaciones demaniales», en HORGUE BAENA, C. (Dir.), *Régimen Patrimonial de las Administraciones Públicas*, Iustel, Madrid, 2007, págs. 85-111.
- RODRÍGUEZ BEAS, M., *El comerç a l'ordenament jurídic espanyol: l'urbanisme comercial i la sostenibilitat urbana*, Tesis Doctoral dirigida por GILFREU I FONT y CASADO CASADO, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona 2013.
- *El comercio en el ordenamiento jurídico español. El urbanismo comercial y la sostenibilidad urbana*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- RODRIGUEZ, A. y JUARISTI, J. (Editores), *Transforming Cities. Opportunities and challenges of urban regeneration in the Basque Country*, Center for Basque studies, University of Nevada, Reno, 2015.
- ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español. (De una vez por todas)*, Iustel, Madrid, 2011.
- «Acotaciones al texto del proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas: un texto manifiestamente mejorable» en *RDUMA*, núm. 281, abril 2013, págs. 83-108.
- «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas» en *RDUMA*, núm. 285, noviembre 2013, págs. 37-66.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- Gestionar la ciudad consolidada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- ROMERO ALOY, M.^ªJ., «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual» en *RDUMA*, núm. 276, septiembre-octubre 2012, págs. 13-36.
- «La pretendida flexibilidad de los planes generales. Algunos elementos de referencia», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 29, septiembre-diciembre 2013, págs. 51-76.
- RUEDA PALENZUELA, S., «Un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual» en *Neutra: revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Occidental*, nº 15, 2007, págs. 30-37.
- RUEDA PALENZUELA, S., en la revista digital urban-e del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de E.T.S. de Arquitectura de Madrid: http://urban-e.aq.upm.es/pdf/El_Urbanismo_Ecologico.pdf; y *El Urbanismo ecológico: Su aplicación en el diseño de un ecobarrio en Figueres*, diversos autores, Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona, Barcelona, 2012.
- RUIZ CHECA, A., «Dotaciones públicas, espacios libres y zonas verdes como factor de calidad de la ciudad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 6, Quincena del 30 mar. al 14 abr. 2011.
- RUIZ DE LOBERA, C., «Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial», en *RDUMA*, núm. 232, 2007, págs. 151-159.
- RUIZ OJEDA, *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- RUIZ LÓPEZ, M.A., «Las cesiones de aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 17, 2008.
- «Desarrollo sostenible y discrecionalidad del planificador urbanístico: la falta de justificación de nuevas demandas de vivienda en la reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, septiembre-diciembre 2015, págs. 131-141.
- SAINZ MORENO, F., «El subsuelo urbano», en *RAP*, núm. 122, 1990, págs. 153-208.
- «El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la “Revista de Administración Pública”» en *RAP*, núm. 150, septiembre-diciembre 1999, págs. 477-514.

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

- SALA ARQUER J.M., *La desafectación de los bienes de dominio público*, INAP, Madrid, 1979.
- SALOM PARETS, A., *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas en la normativa territorial y urbanística*, INAP, Madrid, 2011
- SAMANO BUENO, P., «La construcción de aparcamientos privados en el subsuelo de los espacios libres y viales locales: viabilidad jurídica», en *RDUMA*, núm. 222, diciembre 2005, págs. 63-95.
- SANCHEZ BLANCO, A., *La afectación de bienes al dominio público*, IGO, Sevilla, 1979.
- «Ciudadanos, propietarios y administraciones en la Ley de Suelo de 2007» en ENTRENA CUESTA, R. (presentador), *Libro Homenaje al Prof. M. BASSOLS COMA*, Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías. Reus. Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. «La consideración de las limitaciones al crecimiento como parámetro de sostenibilidad del medio ambiente urbano» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 81, Sevilla, septiembre-diciembre 2011, págs. 13-46.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., «El urbanismo en la era de las grandes reformas: se inicia un proceso de reflexión» en *Práctica Urbanística*, nº 114, 2012, págs. 16-21.
- SANCHEZ MORÓN, M., «Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el anteproyecto de plan hidrológico nacional» en *RAP*, núm. 131, 1993, págs. 35-60.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., «Elementos jurídicos para la sostenibilidad urbana» en ENTRENA CUESTA, R. (presentador), *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Reus, Madrid, 2008, págs. 591-592.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencias» en CHINCHILLA MARÍN, C. (Coord.), *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid, Thomson Civitas, 2004.
- SANTOS DIEZ, R. y CASTELAO RODRIGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 7ª ed., Madrid, 2008.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- SANZ BOIXAREU, P.J., «El régimen jurídico de las zonas verdes públicas» en *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 47, marzo 1985, págs. 325-354.
- SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C.J., «Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», en *RDU*, núm. 88, mayo-junio, 1984.
- SCHULZ-DORNBURG, J, *Ruinas modernas. Una topografía del lucro*, EASE-SA, Barcelona, 2012.
- SENDEN, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart, Oxford y Portland Oregon, 2004.
- “*Soft law and its implications for institutional balance in the EC*”
<http://www.utrechtlawreview.org/> Volume 1, Issue 2 (December) 2005.
- SERRANO ALBERCA, J.M., *El Derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del Suelo*, Aranzadi, Navarra, 2009.
- «Reflexiones para una aplicación razonable de la Ley de Suelo de 2008, en relación con la valoración del suelo, en especial de los sistemas generales», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, págs. 175-207.
- SILVA LÓPEZ, M., «A vueltas con el control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. Aportaciones para el debate» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 78, Sevilla, septiembre-diciembre 2010, págs. 109-155.
- SNYDER, F., «The Effectiveness of European Community Law: institutions, processes, tools and techniques» en *Modern Law Review*, vol. 56, 1993, págs. 19-56.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», en *RAP*, núm. 181, enero-abril 2010, págs. 83-133.
- «Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana», en TEJEDOR BIELSA (Ed.), «Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas», *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* n° XV, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, págs. 27-72.
- «Una nueva reforma del derecho urbanístico Aragonés. Entre la regresión y lo accesorio», en *Práctica Urbanística*, n° 126, enero-febrero 2014, págs. 30-47.
- «Planes, programas y otros instrumento ordenadores de la Rehabilitación Urbana», en *Práctica Urbanística*, n° 133, marzo-abril 2015, págs. 70-81.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS

- TEMES CÓRDOVEZ, R.R., *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*, Tesis doctoral dirigida por GIMÉNEZ BALDRÉS, Universitat Politècnica de Valencia, 2007.
- TOLIVAR ALAS, L., «Urbanismo compacto y movilidad», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39, mayo 2016, págs. 1-30.
- TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico e intervención administrativa*, DAAP, Pamplona, 2005.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J.M., «El control judicial del urbanismo: el contencioso-administrativo (Comentario a la STS de 15 de marzo de 1993)» en GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE y ALONSO GARCÍA, *Administración y Justicia: un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, por, Thomson Aranzadi Civitas, Madrid, 2012, págs. 2379-2405.
- TUTUSAUS TORRENTS, J., «Las transformaciones actuales del dominio público y la admisión de derechos reales sobre el mismo», en *El Consultor de los Ayuntamientos* rev. 18/2014.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P., «Introducción a la gestión de las dotaciones públicas. Dotaciones públicas, redes públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción» en *RDUMA*, núm. 222, diciembre 2005, págs. 31-62.
- Ejecución y financiación de obras públicas. Estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006.
- VALENCIA MARTÍN, G., «Arrendamientos de inmuebles» en MESTRE DELGADO, J.F. (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2004.
- VAQUER CABALLERÍA, M., «Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico» en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, nº 15, junio 2007.
- «Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo» en *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA*, Reus, Madrid, 2008, págs. 581-609.
- «Constitución, Ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico» en PAREJO ALFONSO, L y ROGER FERNANDEZ, G (Coords.), *Comentarios al Texto*

*LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA CIUDAD COMPACTA
A TRAVÉS DE LAS DOTACIONES URBANÍSTICAS*

*Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio),
Iustel, Madrid, 2009.*

VÁZQUEZ MATILLA, F.J., «La insuficiencia de la regulación del subsuelo en la nueva Ley del Suelo», en *RDUMA*, núm. 271, enero-febrero 2012, págs. 29-58.

VÁZQUEZ JUSTEL, G., «Infraestructuras patrimoniales y plan urbano», en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº 11, 2008 (Ejemplar dedicado a: Ciudad e infraestructuras), págs. 155-166.

VILLAGRASA ROZAS, M^a.M., «Patrimonio cultural inmobiliario, urbanismo y medio ambiente», en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDE, V. (Coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, págs. 569-598.

VILLAR EZCURRA, J.L., *Servicio público y técnicas de conexión*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1980.

VILLAR EZCURRA, J.L., «Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos», en *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Montecorvo, Madrid, 2001.

VILLAREJO GALENDE, H., *Equipamientos Comerciales. Entre el urbanismo y la planificación comercial*, Comares, Granada, 2008.

—*La Directiva de Servicios y su impacto sobre el comercio europeo*, Comares, Granada, 2009.

—«El nuevo régimen de las autorizaciones comerciales en España. Una lectura hitchcockiana de los efectos de la Directiva de servicios: ¿De Psicosis a Sabotaje?», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, 2011, págs. 217-256.

URIARTE RICOTE, M., «Planificar la infraestructura verde urbana» en *RVAP*, núm. Especial 99-100, mayo-diciembre 2014, págs. 2873-2895.

ZAMORANO WISNES, J., «El suelo urbanizado y las operaciones de transformación urbanística en la legislación del suelo: evolución y régimen jurídico», en *RDUMA*, núm. 298, junio 2015, págs. 47-86.