

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

INTRODUCCIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO

(4.^a edición)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2013

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN	9
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN	11
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	13
PRESENTACIÓN	17
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA GENERAL	20
I. EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO	25
1. URBANISMO LIBERAL: ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR ...	26
2. URBANISMO SOCIAL: CIUDAD JARDÍN, CASAS BARATAS, HI- GIENE URBANA	29
3. URBANISMO FUNCIONALISTA: LEY DEL SUELO DE 1956	30
4. URBANISMO POSTMODERNO: <i>DISNEYLANDIZACIÓN</i> , CIUDAD DISPERSA Y BURBUJA INMOBILIARIA	33
5. HACIA EL URBANISMO SOSTENIBLE	36
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	39
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.....	41
II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS URBANÍSTICAS	45
1. COMPETENCIAS DEL ESTADO	46
2. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	50
3. COMPETENCIAS DE LAS PROVINCIAS, ISLAS Y COMARCAS ...	52
4. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS	53
5. ORGANIZACIÓN URBANÍSTICA.....	55
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	59
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	61
LEGISLACIÓN VIGENTE.....	63

	Pág.
III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	67
1. EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	67
2. INSTRUMENTOS AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	69
3. CONCURRENCIA, PREVALENCIA Y COOPERACIÓN	73
4. ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	76
5. POLÍTICAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL....	78
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	81
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	84
LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACIÓN.....	85
IV. DERECHO A LA VIVIENDA Y CALIDAD DE VIDA	89
1. ALCANCE Y CONTENIDO DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....	90
2. VIVIENDAS PROTEGIDAS.....	99
3. LUCHA CONTRA LA ESPECULACIÓN.....	104
4. NORMAS DE DIRECTA APLICACIÓN Y ESTÁNDARES URBANÍSTICOS.....	107
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	110
LEGISLACIÓN DE VIVIENDA.....	112
V. DESTINOS URBANÍSTICOS DEL SUELO	115
1. SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS	115
2. SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO	117
3. CLASIFICACIÓN, CATEGORIZACIÓN Y ZONIFICACIÓN.....	119
4. EN ESPECIAL, LAS CLASES DE SUELO: URBANO, URBANIZABLE Y NO URBANIZABLE	120
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	128
VI. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	131
1. TIPOS DE PLANES URBANÍSTICOS.....	131
2. NATURALEZA DE LOS PLANES URBANÍSTICOS	136
3. APROBACIÓN Y ALTERACIÓN DE PLANES URBANÍSTICOS.....	140
4. CONVENIOS URBANÍSTICOS DE PLANEAMIENTO	149
5. RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN.....	153
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	155
VII. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD	159
1. DERECHO AL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO.....	160
2. PROPIEDAD Y EMPRESA	164
3. EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS.....	167
4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA	174
5. URBANISMO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD.....	176
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	178

	Pág.
VIII. GESTIÓN URBANÍSTICA	181
1. SISTEMAS DE ACTUACIÓN.....	182
2. ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.....	189
3. REPARCELACIÓN	193
4. CONSERVACIÓN DE LA URBANIZACIÓN	195
5. PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO.....	197
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	199
IX. EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO	203
1. TÍTULOS HABILITANTES, EN ESPECIAL LAS LICENCIAS	203
2. ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN	213
3. INTERVENCIONES AMBIENTALES Y CULTURALES.....	216
4. EDIFICACIÓN FORZOSA.....	222
5. DEBER DE CONSERVACIÓN Y RUINA	224
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	228
X. DISCIPLINA URBANÍSTICA	231
1. RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.....	231
2. DELITOS URBANÍSTICOS	234
3. INFRACCIONES URBANÍSTICAS.....	238
4. PARCELACIONES ILEGALES.....	241
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	244
ÍNDICE DE MATERIAS	247

PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN

Los peores presagios sobre las consecuencias de la burbuja inmobiliaria se han ido cumpliendo. Bajo la óptica económica ha de constatarse que la actividad urbanizadora se encuentra prácticamente paralizada, los precios de los inmuebles continúan bajando y la ausencia de mercado determina la absoluta falta de financiación hipotecaria. El daño producido ha sido de tal envergadura que ha debido emprenderse una compleja intervención bancaria con nacionalización de algunas entidades y asistencia financiera a otras, creándose el llamado «banco malo», la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), para gestionar y particularmente para desinvertir más de 50.000 millones de euros de «activos tóxicos», sobre todo de carácter inmobiliario (Leyes 8 y 9/2012).

Junto a la incidencia económica general, han de destacarse también los tremendos efectos sociales de la crisis, que ha significado la ruina o el empobrecimiento de muchas familias. Las ejecuciones de los créditos hipotecarios impagados han generado casos dramáticos al confluir una anticuada legislación hipotecaria con una abusiva aplicación de la misma por parte del sector financiero, como hubo de constatarse por el mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 14 de marzo de 2013 (caso Mohamed Aziz, C-415/11). Una vez más, la banca aparece rodeada de privilegios formales y fácticos que le permiten ser vía de opresión financiera de las clases modestas. La inestabilidad social así generada se une a un fuerte y generalizado rechazo popular a la clase política provocado por los numerosos casos de corrupción que la Justicia va aflorando con una lentitud exasperante. Todo ello ha conducido a un notable conjunto de reformas legislativas como las encaminadas a reforzar la protección a los deudores hipotecarios (Ley 1/2013) o fomentar el mercado de alquiler de viviendas (Ley 4/2013), pero queda por saber si la sociedad se conformará con los paliativos adoptados o exigirá una más profunda regeneración del mundo político y económico.

En el anterior contexto, sin embargo, ha de resaltarse el significado general de la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

(Ley 8/2013), que trata de fortalecer la ciudad existente frente a la tradicional opción de nuestros legisladores urbanísticos por producir ciudad nueva. Parece que ése es el camino adecuado, aunque todavía quede mucho por hacer, dado que la nueva legislación estatal precisa de desarrollos en la legislación autonómica y especialmente de aplicaciones municipales.

En todo caso, se ha aprovechado la nueva edición para llevar a cabo una actualización general del libro introduciendo datos legislativos, jurisprudenciales y doctrinales, y tratando de mejorar sus contenidos. Ello ha determinado la redacción de un nuevo capítulo V dedicado a los destinos urbanísticos del suelo y de nuevos contenidos en diversos epígrafes, como especialmente los dedicados al derecho a la vivienda (capítulo IV), la aprobación de los planes urbanísticos (capítulo VI), el régimen de valoraciones (capítulo VII), la gestión por urbanizador (capítulo VIII), los títulos urbanísticos habilitantes de la edificación y el uso del suelo, y el deber de conservación (capítulo IX), o los delitos urbanísticos (capítulo X).

Agosto 2013

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN

Por fin, tal y como se temía y venían prediciendo algunos economistas, la burbuja inmobiliaria explotó: las compañías inmobiliarias se encuentran con miles de viviendas sin vender, los bancos no pueden recuperar ni las inversiones directas que realizaron ni los créditos multimillonarios que concedieron en el sector de la construcción, y las familias pierden las propiedades que habían adquirido mediante hipotecas por encima de sus posibilidades reales. La crisis originada en la especulación urbanística ha alcanzado a toda la economía, de manera que nos encontramos en un período de recesión que nadie sabe cuánto durará. El fenómeno es de dimensiones mundiales, pues empezó en Estados Unidos con la caída de los títulos valores y de las entidades financieras que se apoyaban en las llamadas hipotecas basura, extendiéndose por Europa, Japón y el resto del planeta. Los gobiernos han acudido en auxilio de las entidades financieras inyectando sumas de magnitudes impresionantes que, aun así, se desconoce si permitirán reflotar la economía.

No hay solución legislativa inmediata para la especulación inmobiliaria. En ella participan muy variados agentes, públicos y privados, que obtienen ganancias espectaculares en breves períodos de tiempo. En el año 2006 pude conocer el proceso de revalorización artificial de una finca rústica en una localidad pirenaica tras ser clasificada como suelo urbanizable con un aprovechamiento de cien viviendas unifamiliares: el propietario del prado, que lo había heredado, recibió 10 millones de euros, pero a lo largo del año siguiente la propiedad experimentó tres sucesivas ventas, la última de ellas por el precio de 33 millones de euros, ¡con una repercusión de 330.000 euros por vivienda! La avaricia de los promotores inmobiliarios, la imprudencia de las entidades de crédito, la prepotencia de los alcaldes y concejales, la pasividad de las autoridades autonómicas y estatales, y desde luego la estulticia de los consumidores conforman el conjunto de causas determinantes de la crisis económica. Es, por tanto, una crisis de valores la que ha determinado el proceso.

En ese contexto resulta sorprendente la ceguera de quienes pretenden mantener los precios de la vivienda, seguir aprobando crecimientos urbanísticos y

financiando obras públicas con ellos, y continuar con la promoción de viviendas protegidas. Disponemos de un parque de más 25,5 millones de viviendas que dan un promedio de 1,56 viviendas por familia, uno de los más elevados del mundo, y se calcula que nos sobran entre 4 y 5 millones de viviendas, de ellas 1,2 millones nuevas. En tal situación, lo más lógico es pensar que continuará cayendo el precio de los inmuebles y que ello probablemente llevará a la quiebra de algunas entidades bancarias. Es consecuencia terrible e inevitable del urbanismo empresarial que se ha practicado en la última década en todo el país.

Convendría, al menos, aprovechar la crisis para comprender lo delicados que son los procesos de creación de ciudad. El gran número de novedades que se ha venido introduciendo en la legislación urbanística no ha contribuido sino a desarmar a los funcionarios y las autoridades que debían coordinar y controlar los urbanismos municipales. Ciertamente el camino de los imaginativos legisladores autonómicos fue preparado en la década iniciada en 1990 por la combinación de una serie de elementos variados: a) una jurisprudencia poco atenta a la diversidad de elementos que confluyen en el urbanismo llevó al desapoderamiento primero del Estado y luego de las Comunidades Autónomas, potenciando una suerte de competiciones territoriales entre los municipios por el crecimiento sin límites, b) una doctrina económica desconocedora de los fundamentos técnicos del urbanismo propugnó con arrogancia combatir la especulación del suelo mediante su liberalización, determinando el camino teórico que con ahínco han seguido tantos responsables del urbanismo, y c) una brillante y progresista teoría urbanística, que buscaba identificar nada menos que el cambio del paradigma normativo, sucumbió al maniqueísmo de identificar a los propietarios con el mal y a los empresarios con el bien, propiciando la urbanización salvaje en todo el país. La desorientación producida por la combinación de tantas seductoras propuestas y regulaciones, repletas todas ellas de un sinfín de fórmulas mágicas que solucionaban todos los problemas, ha impedido profundizar en la finalidad de los crecimientos urbanos, que es responder a las necesidades de la población y no a los intereses de las compañías inmobiliarias.

La nueva edición de la obra viene justificada, ante todo, por la incorporación de las referencias normativas del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, en el que se han integrado la Ley de Suelo de 2007 y los preceptos del Texto Refundido de 1992 que no fueron anulados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. Junto al repaso general de contenidos y expresiones, se ha procurado también incluir los nuevos datos producidos, como las referencias a la burbuja inmobiliaria (capítulo I), el régimen de los planes de ordenación de los recursos naturales en la Ley del Patrimonio Natural de 2007 y las posibilidades abiertas tras la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (capítulo III), la última jurisprudencia relativa a la incidencia del Derecho comunitario de la contratación pública en las obras de urbanización (capítulo VII) o la solución también por vía jurisprudencial de los requisitos del silencio positivo en relación con las licencias urbanísticas (capítulo VIII). Asimismo se han introducido algunos tratamientos que parecían necesarios en relación con la evolución y el régimen de las viviendas protegidas (capítulo IV), las vías para la impugnación de los planes urbanísticos (capítulo V) y el régimen de la edificación con particular atención al Código Técnico de la Edificación (capítulo VIII).

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La puesta al día de esta obra viene especialmente determinada por la aprobación de la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), que contiene una nueva normativa estatal de carácter básico o pleno en la materia. Tras la discutible experiencia de la llamada liberalización del suelo que el Estado impulsó mediante la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, ahora completamente derogada, se pretende establecer los pilares de un nuevo urbanismo, presidido por lo que se denomina en la exposición de motivos de la Ley de 2007 el «bloque normativo ambiental», integrado por los arts. 45, 46 y 47 de la Constitución.

Lo cierto es que la invocación de esos preceptos constitucionales, relativos a la protección del medio ambiente, el derecho a la vivienda y la tutela del patrimonio cultural, se ha convertido en una especie de lugar común fácilmente identificable en los primeros artículos de las leyes urbanísticas de tipo general aprobadas por las Comunidades Autónomas. Sin embargo, es sobradamente conocido que el crecimiento de la urbanización en los últimos años ha desbordado ampliamente los límites que lógicamente derivan de tales contenidos normativos. Hay que decir con toda claridad que el penoso éxito de la liberalización urbanística ha contado con el apoyo generalizado e incluso entusiasta de los poderes públicos, particularmente en el ámbito municipal, sin que desde las instancias autonómicas o estatales se haya logrado contener el proceso de consumo desenfrenado de suelo. La subida constante de los precios del mercado inmobiliario, estimulada por la inversión de tipo especulativo que han practicado cuantos han podido, incluidos muchos ciudadanos a título individual, ha generado un ambiente de deterioro territorial, político y social. En efecto, el equilibrio territorial aparece fuertemente amenazado por desarrollos urbanísticos que afectan al litoral, a las montañas y a las zonas periurbanas de prácticamente todas nuestras ciudades, con consecuencias enormemente negativas para los recursos naturales; la acción política ha quedado severamente enturbiada como consecuencia de ese desarrollismo, que ha terminado convirtiéndose en corrupción en demasiados casos; y, finalmente, la misma sociedad

aparece contaminada por el fenómeno, al extenderse la claudicación ética en buena parte de la ciudadanía, contribuyendo, así, al incremento de la sensación de desarraigo entre los excluidos del sistema económico.

Bienvenido sea, pues, el intento legislativo de poner coto a tantos desmanes, aun cuando llegue tan tarde y presente tantas incertidumbres, como no podremos dejar de poner de relieve a lo largo de las páginas que siguen. En verdad, han de acogerse con reservas buena parte de las estimulantes propuestas que nutren destacadamente el primer apartado de la exposición de motivos de la Ley de Suelo de 2007 y los primeros artículos de ésta. En ellos se realiza una crítica de los aspectos más negativos de nuestro Derecho urbanístico y sobre el papel se opta por el urbanismo sostenible. Sin embargo, diversos contenidos de la nueva normativa orientada por tales principios se limitan a sistematizar criterios e intervenciones públicas ya existentes, planteándose amplias dudas sobre su efectividad, como tendremos ocasión de comprobar (por ejemplo, en los capítulos I y IV).

En realidad, la reforma aparece fuertemente ceñida a la idea dominante de que los responsables exclusivos de la inadecuada situación urbanística son los propietarios de suelo. Desde tal premisa, que resulta tremendamente reduccionista, se adopta la mayor parte de las soluciones normativas, que podemos condensar ahora en dos grandes fórmulas: de una parte, la introducción del urbanismo empresarial y, de otra, la considerable rebaja en la valoración del suelo.

La libertad empresarial, en la estela del conocido sistema del agente urbanizador difundido en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas desde su origen valenciano, se nos presenta ahora en la legislación básica del Estado como la panacea para los males del urbanismo. No se tienen en cuenta los efectos depredadores de tal mecanismo de actuación, que lleva en sí mismo el germen de la destrucción de un valor de tanta importancia como es la dirección pública del urbanismo a través del planeamiento. Dado que, por añadidura, el sistema funciona a costa de los propietarios de suelo, a quienes se pretende privar de la facultad de urbanizar pero no del deber de costear la urbanización, en la práctica su aplicación se traduce en una suerte de cambio de la titularidad sobre el suelo, cuya disponibilidad real habría de pasar del propietario inmovilista al activo empresario urbanizador, gravando, además, al primero con las cargas derivadas de la urbanización, en los términos que se exponen especialmente en los capítulos VI y VII. Todo se arregla, en la teoría construida por el legislador, con la ampliación de la reserva del suelo para viviendas protegidas en los futuros planes urbanísticos. Al margen de que quizá esos planes tarden en llegar, la opción de detraer del mercado una parte significativa de las nuevas promociones inmobiliarias parece entrar en contradicción con la básica opción por la libertad empresarial de la que se hace gala en la nueva Ley. Por otra parte, es dudoso que una sencilla fórmula urbanística de reserva de suelo sirva para solucionar los complejos problemas de la marginalidad, cuyo tratamiento parece entrar en las fronteras de la política de la acción social, según se expone en el capítulo IV.

Las novedades relativas a la valoración del suelo parecen destinadas a suscitar abundantes problemas prácticos. Siguiendo precedentes de nuestra legislación urbanística tradicional, vuelve a plantearse el objetivo de contener y aun

diríase que de excluir los valores reales para el suelo que no se encuentre efectivamente urbanizado, al que se da la denominación legal de suelo rural. Es dudoso que de esa manera se asegure el respeto al principio de justa equivalencia que debe inspirar la materia, como veremos en el capítulo VI.

La crítica a los grandes planteamientos de la nueva Ley de Suelo es perfectamente compatible con la justa estima que pueden merecer muchos de sus contenidos aisladamente considerados, cuyo tratamiento aparece en los diferentes capítulos del libro. En tal sentido, nuestras instituciones urbanísticas todavía siguen vertebradas en buena medida por la sistematización y las novedades que puso en marcha la primera Ley del Suelo (1956), especialmente tras la refundición de 1976 y sus reglamentos de desarrollo. No cabe diluir el conocimiento jurídico del urbanismo en algunos eslóganes, puesto que la ordenación de nuestras ciudades requiere la combinación de muy diversas líneas de actuación, tal como el magnífico informe de la plural Comisión de Expertos en Urbanismo (1995) puso de relieve. Seguiremos insistiendo en esa línea para la introducción al estudio de las instituciones urbanísticas.

Julio 2007

PRESENTACIÓN

El objetivo de este libro es ofrecer una visión sistemática, sintética, actualizada y crítica del Derecho urbanístico español procedente del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El urbanismo contemporáneo es una política social que se originó en la segunda mitad del siglo XIX como reacción frente a los problemas higiénicos y de discriminación de las grandes ciudades. Su objetivo es organizar adecuadamente el espacio urbano, proporcionando infraestructuras, equipamientos y servicios en un entorno agradable, y para ello precisa de medios financieros y de criterios solidarios. La financiación ha de encontrarse en la plusvalía urbanística, esto es, en el aumento de valor de los terrenos urbanizados y de los edificios construidos o rehabilitados, que sirve no sólo para pagar las obras de urbanización y edificación, sino también para motivar a la iniciativa privada a participar económicamente en ellas. La solidaridad tiene que derivar de la participación de la sociedad en la configuración de su propio entorno sostenible, tanto en el espacio como en el tiempo, de manera que, en el primer sentido, integre armónicamente las diferentes partes de la ciudad y sus habitantes, y, en el segundo, permita satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes sin impedir la búsqueda de idénticas finalidades por las generaciones futuras.

Ahora bien, la lícita plusvalía, al igual que la ansiada sostenibilidad, se manifiestan en tensión con presiones especulativas y segregativas. La especulación urbanística es la perversión del lícito afán de lucro a través de comportamientos que hacen del urbanismo una fuente de espectaculares, rápidas e injustificadas ganancias, como se observa en muchas recalificaciones urbanísticas y compraventas de terrenos y de viviendas, con sus secuelas de comisiones excesivas, corrupción política, defraudaciones tributarias y otras. La segregación urbana tiene sus manifestaciones extremas en las urbanizaciones privadas amuralladas, de un lado, y en los guetos de las zonas vandalizadas, de otro, aunque existen muchas manifestaciones intermedias del fenómeno, como la expulsión de los habitantes tradicionales de las zonas

rehabilitadas, los vacíos urbanos dejados por los traslados de actividades que consumían grandes espacios, o el tratamiento monumental o turístico de los centros urbanos haciéndolos inaccesibles a la residencia.

Para lograr sus finalidades, el urbanismo precisa de un equilibrio que ha de reflejarse en el Derecho urbanístico, entendido, así, como la disciplina jurídica que se ocupa de regular la adecuada organización del espacio urbano. Al igual que las restantes ramas del ordenamiento jurídico, parte de unos principios generales que se desarrollan en leyes, reglamentos y planes para regir la actuaciones de los poderes públicos y de los particulares bajo el control jurisdiccional de los tribunales.

En nuestro ordenamiento, encontramos los principios rectores del Derecho urbanístico en los objetivos constitucionales relativos al medio ambiente, el patrimonio cultural y la vivienda (arts. 45, 46 y 47 Constitución). De conformidad con ellos, el Derecho urbanístico ha de garantizar el medio ambiente urbano adecuado para el desarrollo de la persona, la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural y la vivienda digna y adecuada para todos. Junto a esos grandes objetivos, también se establecen en los citados preceptos constitucionales algunos medios de acción, que en relación directa con el urbanismo exigen a los poderes públicos regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación» e imponen asimismo que la comunidad «participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47 Constitución).

Por lo demás, el Derecho urbanístico constituye un característico sector de intervención administrativa y en ese sentido forma parte, sin duda, del Derecho administrativo, de manera que los principios, instituciones y técnicas generales de este último resultan imprescindibles en la aplicación del primero. No cabe, por tanto, considerar al Derecho urbanístico como una disciplina jurídica dotada de plena autonomía conceptual, sino como una especialidad que atiende a la comprensión del régimen jurídico del fenómeno urbano.

Una de las mayores dificultades para la comprensión del Derecho urbanístico deriva de su alto nivel técnico, que requiere el empleo de conceptos como densidad, aprovechamiento, edificabilidad, zonificación, equidistribución, etc. El estudio y la práctica son pues necesarios. No obstante, cabe subrayar que a veces puede tenerse la sensación de la radical incompatibilidad entre el complejo entramado de la legislación urbanística y la realidad de muchos de los pequeños Municipios españoles, donde ni hay fenómenos propiamente urbanos ni existe personal capacitado para aplicar el Derecho urbanístico. Ante tal problemática, una posible vía de solución consistiría en simplificar al máximo en la legislación el régimen urbanístico de los pequeños Municipios. Sin embargo, en abierto contraste con la situación descrita, la experiencia también nos enseña la facilidad con la que los intereses de la especulación pueden conducir a la generación de problemas urbanísticos, constatación que lleva al legislador a rodear las medidas de simplificación urbanística de cautelas que terminan por hacer complicado lo sencillo. Por ello, alternativamente cabe pensar que el problema no se puede solucionar desde la legislación urbanística, sino que ha de afrontarse desde el diseño y la ejecución de un coherente mapa municipal.

En todo caso, junto a la fundamental participación del Derecho administrativo, no puede desconocerse que en el urbanismo confluyen también otras ramas del Derecho. El Derecho civil conserva su tradicional importancia en relación con cuestiones como el derecho de propiedad en el ámbito urbanístico o el acceso de las actuaciones urbanísticas al Registro de la Propiedad; el Derecho tributario proporciona las claves para entender el régimen del Catastro Inmobiliario, determinante de las valoraciones urbanísticas, además de tener incidencia en relación con los tributos que gravan los objetos y negocios urbanísticos; el Derecho penal permite entender los delitos urbanísticos; etcétera. Esa confluencia de especialidades es imprescindible cuando queremos conocer el régimen jurídico de un sector de la economía, de la sociedad o del territorio. Así sucedería también si tratáramos de la educación, la agricultura, los transportes o el medio ambiente, pues en todos los sectores, junto a características relaciones jurídico-administrativas, se producen negocios civiles, hechos imposables o infracciones. Pero la impronta característica de cada sector viene siempre dada por la intervención administrativa, determinante del régimen jurídico especial conforme a los principios generales del Derecho administrativo, según se expresa en la espléndida fórmula del art. 103.1 de la Constitución: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Por añadidura, conviene recordar que el estudio jurídico no permite por sí solo comprender la ciudad y el territorio. Es uno de los elementos que componen el mosaico de conocimientos preciso para realizar la actividad urbanística. Así, la Historia del Arte se ocupa de la evolución de las formas urbanas, estudiando las ciudades como resultado de procesos históricos de integración, acumulación y destrucción de experiencias. La Sociología o la Ciencia Urbana tratan de comprender la ciudad a través de sus actores y de las relaciones que entre ellos se producen, interesándose por los deseos y las opiniones de los habitantes. La Ciencia del Planeamiento toma la ciudad como objeto a conformar y ordenar, que se ha ido atribuyendo en cada época a diversos profesionales, desde el artista barroco al médico higienista, el ingeniero de los ensanches o los contemporáneos arquitectos urbanistas. Para el Derecho urbanístico, en cambio, la ciudad aparece como resultado de una regulación jurídica, que a su vez produce característicos problemas sobre la legalidad y el régimen de potestades, competencias y procedimientos de los poderes públicos, así como sobre los derechos y deberes de los particulares.

Las diversas disciplinas proporcionan, en definitiva, visiones fragmentarias sobre la realidad, las opiniones, la planificación o la regulación de las ciudades, partiendo de las diferentes fuentes de conocimiento propias de cada saber (restos y documentos históricos, encuestas, planes, normas). En una visión interdisciplinaria del urbanismo será preciso tener en cuenta la evolución de las formas urbanas, las creencias y aspiraciones de los habitantes, el sistema de ciudades y los desequilibrios territoriales, los concretos proyectos urbanos, aunque sin prescindir por ello de las especialidades científicas y técnicas, sino más bien concibiendo la interdisciplinariedad como una pauta metodológica que sitúe a los diferentes profesionales en condiciones de colaborar entre ellos. En consecuencia, el estudio de los aspectos

jurídicos no ha de limitarse a la descripción y hermenéutica de las normas, debiendo, en cambio, contribuir a situar a éstas en su contexto histórico y a identificar las tensiones subyacentes, las alternativas planteadas y el grado de aplicación.

Por último, junto a la pluralidad de visiones de la ciudad no ha de olvidarse la pluralidad de las mismas ciudades: de las grandes ciudades deslumbrantes de la postmodernidad a las megalópolis de la pobreza, las metrópolis tentaculares, las ciudades marginales, las no-ciudades, etcétera. Aunque, como decía Italo CALVINO, «tal vez el mundo entero esté cubierto de cráteres de basuras en ininterrumpida erupción, cada uno con una metrópoli en el centro».

No querría terminar esta presentación sin agradecer a mi mujer, Ana Vallés Varela, las pacientes lecturas críticas de este libro. Su aliento humano y su finura lógica han sido fundamentales en el empeño y en el discernimiento que lo han hecho posible.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA GENERAL

Como gran obra general en la materia ha de destacarse la de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, 2.^a ed., Madrid, Civitas, 1981, 908 pp., pues constituye un tratado completo que mantiene su utilidad, aun cuando sus referencias normativas llegan hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus grandes Reglamentos de desarrollo de 1978. En la misma época una importante recopilación bibliográfica en la materia fue realizada por Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo, 1981, 272 pp. Una obra ya clásica para iniciarse en el Derecho urbanístico es la de Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, 22.^a ed., Madrid, El Consultor, 2011, 296 pp. En relación con la autonomía didáctica del Derecho urbanístico véase Alfonso PÉREZ MORENO, *Nuevas ramas del Derecho: Derecho urbanístico y Derecho ambiental*, Sevilla, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 2007, 138 pp.

Cuando se prepara la presente edición, todavía no han salido publicaciones incluyendo la referencia a la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de 2013. Tras la aprobación por el Estado de la Ley de Suelo de 2007 (incluida en el Texto Refundido de 2008), cabe destacar como obras generales de Derecho urbanístico con ediciones posteriores las de Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto BUSTILLO BOLADO (dirs.), *Fundamentos de Derecho urbanístico*, 2 tomos, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2009; José María BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009, 568 pp.; Ricardo ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de Derecho urbanístico*, 7.^a ed., Granada, Comares, 2010, 602 pp.; y Ricardo SANTOS DÍEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 8.^a ed., Madrid, El Consultor, 2012, 1.288 pp. Muy útil como obra general de consulta en la materia es Luis MARTÍN REBOLLO (dir.), *Diccionario de Derecho urbanístico y de la construcción*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007, 1.384 pp., y enfocadas hacia la práctica, Tomás QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Derecho urbanístico. Guía teórico-práctica*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, 615 pp., y Alfonso MELÓN MUÑOZ (dir.), *Memento Práctico Urbanismo 2013*, Madrid, Francis Lefebvre, 2013, 2.100 pp. Obras colectivas dedicadas a la materia son *Estudios jurídicos de Derecho urbanístico y medioambiental. Libro homenaje al profesor Joaquín María Peñarrubia Iza*, Madrid, Montecorvo, 2007, 875 pp. y *El Derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, 3 tomos, Madrid, Reus, 2008, 638, 622 y 686 pp.

Entre los variados comentarios o estudios sistemáticos de la Ley de Suelo de 2007 o de su Texto Refundido de 2008 pueden citarse los siguientes: Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ (ed.), *El nuevo régimen del suelo*, Zaragoza, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. IX, 2007, 432 pp.; Iñaki AGIRREAZKUENAGA (coord.), *Las nuevas políticas de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio*, monográfico de la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, 431 pp.; Jesús GONZÁLEZ PÉREZ (dir.), *Comentarios a la Ley de Suelo*, 2.ª ed., 2 volúmenes, Madrid, Thomson-Civitas, 2008, 2.065 pp.; Juan Cruz ALLI ARANGUREN y Juan Cruz ALLI TURRILLAS, *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Madrid, Dykinson, 2008, 721 pp.; Luciano PAREJO ALFONSO y Gerardo-Roger FERNÁNDEZ, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Suelo*, Madrid, Iustel, 2009, 574 pp.; Enrique SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Madrid, La Ley, 2009, 1.311 pp.; Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA y Ángel CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, *Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2009, 1.432 pp.

Abundan los manuales y volúmenes colectivos referidos específicamente al Derecho urbanístico de las diferentes Comunidades Autónomas. Entre los manuales cabe citar los siguientes: Raúl BOCANEGRA SIERRA y Alejandro HUERGO LORA, *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, 3.ª ed., Madrid, Iustel, 2005, 173 pp.; Almudena FERNÁNDEZ CARBALLAL, *Derecho urbanístico de Galicia*, Madrid, Civitas, 2003, 273 pp.; Ángel MENÉNDEZ REXACH, *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Montecorvo, 2004, 399 pp.; Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, 510 pp., que incluye la legislación aplicable; Juan Cruz ALLI ARANGUREN y Juan Cruz ALLI TURRILLAS, *Manual de Derecho urbanístico de Navarra*, Pamplona, Instituto Navarro de Administración Pública, 2005, 548 pp.; José Antonio LÓPEZ PELLICER y Salvador PÉREZ ALCARAZ, *Derecho urbanístico de la Región de Murcia*, Murcia, Diego Marín, 2006, 407 pp., incluyendo la legislación aplicable; Enrique PORTO REY y Paloma DE LA ROCA RANZ, *Algunos criterios prácticos de aplicación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, 2007, 180 pp.; José Francisco FERNÁNDEZ GARCÍA y Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Manual de Derecho urbanístico de Cantabria*, Madrid, El Consultor, 2007, 357 pp.; Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA, *Curso de Derecho urbanístico de Navarra*, Pamplona, Instituto Navarro de Administración Pública, 2009, 413 pp.; Fernando LÓPEZ RAMÓN, *Lecciones de Derecho urbanístico aragonés*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, 209 pp.; Juan Manuel TRAYTER, *Derecho urbanístico de Cataluña*, 3.ª ed., Barcelona, Atelier, 2012, 374 pp.

Por otra parte, entre los volúmenes colectivos comentando la legislación urbanística de singulares Comunidades Autónomas: Luciano PAREJO ALFONSO (dir.), *Derecho urbanístico de Galicia*, Madrid, Marcial Pons, 2001, 573 pp.; Fernando LÓPEZ RAMÓN (dir.), *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, 2 vols., Zaragoza, Cortes de Aragón, 2003, 883 pp.; Luciano PAREJO ALFONSO (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, 2.ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2002, 840 pp.; Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Valladolid, Lex Nova, 2002, 489 pp.; José Eugenio SORIANO GARCÍA (dir.), *Nuevo Derecho urbanístico de Extremadura*, Barcelona, Atelier, 2003, 290 pp.; Enrique SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Derecho urbanístico de Andalucía*, Madrid, El Consultor, 2004, 1.400 pp.; María Rosario ALONSO IBÁÑEZ (coord.), *Comentarios a la legislación de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias*, 2 tomos, Madrid, Montecorvo, 2005, 904 y 969 pp.; José Manuel TRAYTER (dir.), *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Cataluña*, 2.ª ed., Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2007, 780 pp.; Manuel REBOLLO PUIG (dir.), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Madrid, Iustel, 2007, 515 pp.; Salvador JIMÉNEZ IBÁÑEZ y José Antonio CARRILLO MORENTE (coords.), *Derecho de la ordenación del territorio y urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Nava-

rra), Aranzadi, 2009, 1.541 pp.; Miguel CORCHERO y Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ (dirs.), *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi (colección Civitas), 2009, 1.610 pp.; Francisco José VILLAR ROJAS y Francisco HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (coords.), *Derecho urbanístico de Canarias*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2010, 659 pp.; Iñaki AGIRREAZKUENAGA (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2011, 581 pp.

Un tratamiento conjunto de los regímenes estatal y autonómicos de las instituciones urbanísticas se llevó a cabo en Tomás QUINTANA LÓPEZ (coord.), *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, 1.031 pp. La revista *Justicia Administrativa* dedicó dos números extraordinarios a *El Derecho Urbanístico de las Comunidades Autónomas*, 2003 y 2004.

Todas las revistas de Derecho administrativo incluyen estudios de urbanismo. Las exclusivamente dedicadas a esa materia son: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Francisco José ALEGRÍA (dir.), Madrid, cinco números anuales, desde 1967; *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, Tomás Ramón FERNÁNDEZ (dir.), Pamplona, Aranzadi, semestral, desde 2000; *Urbanística Práctica. Revista Mensual de Urbanismo*, Julio CASTELAO RODRÍGUEZ (dir.), Madrid, La Ley, mensual, desde 2001. Fuera del ámbito estrictamente jurídico cabe citar: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Madrid, Ministerio de Vivienda, trimestral, desde 1970; *Urban. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio*, Fernando DE TERÁN (dir.), Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, semestral, desde 1999.

Sobre el Derecho urbanístico francés en castellano resulta útil la lectura del libro de Julio César TEJEDOR BIELSA, *Un modelo urbanístico alternativo: el Derecho francés*, Barcelona, Cedecs, 1998, 176 pp., y el estudio de Frank MODERNE, «Problemas actuales del urbanismo en Francia», en Enrique GÓMEZ-REINO (dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 365-384. Conserva interés el informe del CONSEIL D'ÉTAT, *L'urbanisme pour un droit plus efficace*, Paris, La Documentation Française, 1992. Entre los manuales franceses anteriores a 2003: Hubert CHARLES, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, 202 pp.; Jocelyne DUBOIS-MAURY, *L'aménagement urbain. Outils juridiques et forme urbaine*, Paris, Dalloz, 1996, 154 pp.; Robert SAVY, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996. Con posterioridad a la Ley de orientación y programación para la ciudad y la renovación urbana de 2003: Pierre SOLER-COUTEAUX, *Droit de l'urbanisme*, 5.^a ed., Paris, Dalloz, 2013, 835 pp.; Bernard DROBENKO, *Droit de l'Urbanisme*, 6.^a ed., Paris, Gualino, 2011, 315 pp.; Jean-Bernard AUBY, Hugues PÉRINET-MARQUET y Rozen NOGELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8.^a ed., Paris, Montchrestien, 2008, 1.196 pp.; Henri JACQUOT y François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 6.^a ed., Paris, Dalloz, 2008, 978 pp.; Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*, 8.^a ed., Paris, Dalloz, 2008, 185 pp.; Patrick GÉRARD, *Pratique du droit de l'urbanisme. Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, 5.^a ed., Paris, Eyrolles, 2007, 295 pp.; Armand PECHEUL, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Ellipses, 2003. En la conocida línea francesa de los análisis sistemáticos de jurisprudencia, J. P. GILLI, H. CHARLES y J. DE LANVERSIN, *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, 4.^a ed., Paris, Dalloz, 1996, 995 pp. Estudios comparados del urbanismo fueron promovidos por Michel FROMONT (dir.), *Les instruments de la politique foncière des villes*, Bruxelles, Bruylant, 1978, 754 pp., relativo a catorce países, incluidos Estados Unidos y Japón, y *Les compétences des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'équipement*, Paris, Litec, 1987, sobre siete países europeos. Revistas especializadas son *Droit et ville*, D. TOMASIN (dir.), Universidad de Toulouse I, Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme et de la Construction, semestral, desde 1975; *Études foncières*, Paris, Association des études foncières, bimestral, desde 1978; *An-*

nuaire français de droit de l'urbanisme et de l'habitat, Henri JACQUOT (dir.), Paris, Dalloz, anual, desde 1996.

Para el Derecho urbanístico italiano, en castellano, Giuseppe CAMPOS VENUTI y Federico OLIVA (dirs.), *Cincuenta años de urbanística en Italia*, traducción española, Madrid, Instituto Pascual Madoz, 1994, 351 pp.; Luciano VANDELLI, «Problemas actuales del urbanismo en Italia», en Enrique GÓMEZ-REINO (dir.), *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 351-363. Entre los manuales italianos: Paolo URBANI y Stefano CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, 5.^a ed., Torino, Giappichelli, 2013, 412 pp.; Filippo SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, 295 pp.; Aldo FIALE y Elisabetta FIALE, *Diritto urbanistico*, 14.^a ed., Napoli, Simone, 2011, 1.376 pp.; Gian Carlo MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, 6.^a ed., Milano, Giuffrè, 2009, 1.328 pp.; Nicola CENTOFANTI, *Diritto urbanistico*, Padova, CEDAM, 2008, 802 pp.; Nicola ASSINI y Pierluigi MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, 3.^a ed., Milano, Giuffrè, 2007, 1.088 pp.; Paolo STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, 2.^a ed., Milano, Giuffrè, 2006, 172 pp.; Donato ANTONUCCI, *Manuale di diritto urbanistico*, Napoli, Sistemi, 2004, 623 pp.; Filippo SALVIA y Francesco TERESI, *Diritto urbanistico*, 7.^a ed., Padova, CEDAM, 2002, 346 pp.; Revistas especializadas son: *Urbanistica*, Dino BORRI (dir.), Roma, Istituto Nazionale di Urbanistica, semestral, desde 1948; *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuseppe GUARINO y Maria Alessandra SANDULLI (dirs.), Milano, Giuffrè, bimestral, desde 1957; *Archivio di studi urbani e regionali*, Ada BECCHI y Francesco INDOVINA (dirs.), Milano, Franco Angelli, semestral, desde 1970; *Rivista giuridica di urbanistica*, Leopoldo MAZZAROLLI y Gherardo BERGONZINI (dirs.), Santancargelo di Romagna, Maggioli, trimestral, desde 1985.

En relación con el Derecho urbanístico portugués, cabe remitir a Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do urbanismo*, 4.^a ed., Coimbra, Almedina, 2008, 895 pp. y André FOLQUE, *Curso de Direito da urbanização e da edificação*, Coimbra Editora, 2007, 320 pp. Revistas especializadas son *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, Almedina, semestral, desde 1994, y *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, José Joaquim GOMES CANOTILHO (dir.), Faculdade de Direito de Coimbra, semestral, desde 1998.

I. EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO

SUMARIO: 1. URBANISMO LIBERAL: ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR.—2. URBANISMO SOCIAL: CIUDAD JARDÍN, CASAS BARATAS, HIGIENE URBANA.—3. URBANISMO FUNCIONALISTA: LEY DEL SUELO DE 1956.—4. URBANISMO POSTMODERNO: *DISNEYLANDIZACIÓN*, CIUDAD DISPERSA Y BURBUJA INMOBILIARIA.—5. HACIA EL URBANISMO SOSTENIBLE.—ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.—EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

El desarrollo de las ciudades ha estado siempre presente en los grandes ciclos de las civilizaciones, que han generado modelos urbanos característicos de las diferentes épocas. De la Edad Antigua en Occidente conocemos especialmente las ciudades romanas, sobre las cuales llegó a desarrollarse una teoría racional, que suponía habitualmente la ordenación interna en cuadrícula, con la construcción de edificios dotados de funciones sociales (foros, termas, anfiteatros, circos), y la integración territorial en un sistema de ciudades a través de una red de comunicaciones. En la Edad Media las ciudades cristianas desempeñaron importantes funciones militares, políticas, económicas y religiosas que vemos reflejadas, primero, en sus murallas y paulatinamente en los grandes edificios del gótico (lonjas, ayuntamientos, catedrales). La Edad Moderna alumbró la literatura de utopía y los trazados urbanos renacentistas estructurados por la plaza mayor en las ciudades coloniales españolas, llegando más tarde a los escenarios barrocos en torno al palacio del príncipe y, finalmente, al urbanismo ilustrado con sus construcciones útiles (fuentes, museos, palacio municipal) y sus nuevas poblaciones.

Nuestras ciudades de hoy son herederas de muy diversas experiencias, acumulando frecuentemente huellas romanas, islámicas, judías, góticas, renacentistas, barrocas e ilustradas. Hay incluso ciudades representativas de las diferentes épocas. Por añadidura, en el vigente Derecho urbanístico se pretende conservar y potenciar esos elementos históricos. No obstante, los directos orígenes de la disciplina se encuentran en el siglo XIX: la reacción frente a los fenómenos de marginación urbana característicos de la ciudad industrial determinó el desarrollo del urbanismo moderno y de su correspondiente régimen jurídico. Por ello, este capítulo comienza exponiendo la

evolución legislativa experimentada desde el primer urbanismo liberal, con sus características actuaciones de ensanche y reforma interior; a continuación se estudia el urbanismo social, con sus modelos de ciudad jardín y sus medidas de higiene urbana; en otro apartado, el urbanismo funcionalista, que se refleja en la Ley del Suelo de 1956; después se sintetizan las tendencias del urbanismo postmoderno y sus crisis técnicas; terminando, por fin, con la referencia a las últimas opciones por el urbanismo sostenible.

1. URBANISMO LIBERAL: ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR

Como ya se ha adelantado, la legislación urbanística empezó siendo la respuesta del liberalismo a lo que Peter HALL ha denominado «la ciudad de la noche espantosa». Los barrios pobres de Londres, perfectamente descritos en las novelas de Dickens (*Oliver Twist* se publica en 1837), constituyeron uno de los fundamentos del conocido informe de Engels sobre la situación de la clase trabajadora (1845). En el Reino Unido, desde 1884, sucesivas comisiones regias constataron situaciones extremadas de pobreza y falta de higiene en las ciudades industriales, la imposibilidad de cambiar de vivienda y los alquileres abusivos, llegando a argumentar sobre el temor a la insurrección de las clases populares. El conocido fenómeno londinense podía ser asimismo identificado en París, Berlín, Nueva York y otras grandes ciudades, pues con carácter general el incremento demográfico derivado de las mejoras en la producción de alimentos y de los adelantos médicos determinó fuertes presiones migratorias sobre las ciudades, que debieron acoger los excedentes de población.

Sin embargo, la respuesta del urbanismo liberal a ese gran problema fue enormemente tibia, pues en muchos casos la situación de la clase obrera sirvió de coartada a operaciones de especulación inmobiliaria, que dieron lugar a espacios urbanos aptos sólo para la burguesía. La primera gran operación urbanística del liberalismo en casi todas las urbes consistió en derribar las murallas, que habían dejado de cumplir su función defensiva ante el desarrollo de la artillería. A continuación se procedió a urbanizar los espacios liberados, que finalmente fueron ocupados en buena medida por edificios públicos representativos y residencias burguesas, como característicamente sucedió en la *Ringstrasse*, el anillo circular liberado por la desaparición de las antiguas murallas en Viena (desde 1850). Casi al mismo tiempo se procedió quirúrgicamente a la apertura de nuevas calles a través de los congestionados entramados urbanos, estableciendo hermosas perspectivas de fachadas simétricas, conforme al eficaz modelo de las «grandes obras» puestas en marcha por Haussmann en París (desde 1852).

En España la primera gran reforma urbanística del liberalismo se produjo con la desamortización eclesiástica (1836), que afectó especialmente a los monasterios existentes dentro de las ciudades. En bastantes casos se permitió su adaptación como sedes de las nuevas autoridades (ayuntamientos constitucionales, diputaciones provinciales, gobiernos civiles), para la instalación de servicios públicos o la construcción de parques y jardines. Llegó incluso a concebirse una más intensa vinculación de la desamortización con un programa de reformas urbanas, pero terminaron por prevalecer los in-

tereses financieros de la Hacienda Pública, plasmados en las ventas de los antiguos inmuebles eclesiásticos en pública subasta.

Las operaciones de crecimiento urbano se prepararon por los planes geométricos de las poblaciones mandados formar en 1846, planes que preveían alineaciones vinculantes para los propietarios, aunque su materialización contó con notables resistencias por parte de los afectados. Los derribos de las murallas, siempre problemáticos por la sistemática oposición del ramo de Guerra, permitieron la expansión de las ciudades españolas mediante los ensanches. Éstos fueron la respuesta urbanística a los problemas de hacinamiento de las ciudades que, al amparo de la libertad arrendaticia, habían determinado el surgimiento de la llamada «cuestión de inquilinatos». Sin embargo, sólo en un primer momento parecen haber prevalecido los planteamientos del urbanismo social.

En la línea progresista cabe destacar para Barcelona, a pesar de las reticencias municipales, las propuestas del ingeniero Ildefonso Cerdá, quien a través del *Eixample* trató de solucionar simultáneamente problemas de vivienda, circulación, higiene y calidad de vida, ofreciendo una completa y avanzada teoría general de la urbanización (1859). También puede citarse, dentro del urbanismo avanzado, la presentación en 1861 por el administrativo y político Posada Herrera de un importante proyecto de ley general para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, donde se recogían técnicas urbanísticas como la cesión gratuita de viales por parte de los propietarios beneficiados por los ensanches, la reparcelación, la parcela mínima edificable o la edificación forzosa.

Sin embargo, la legislación de ensanches enseguida acogió finalidades más conservadoras. Tras algunas experiencias (Madrid, Bilbao, San Sebastián), se aprobó la Ley de Ensanche de 1864, que concebía los ensanches como operaciones urbanísticas para fomentar la edificación. Los municipios gestionaban las operaciones urbanizadoras, expropiando los terrenos destinados a usos públicos y realizando las obras y los servicios urbanos. La financiación procedía de recursos especiales generados por los propietarios afectados y de estímulos fiscales establecidos para la cesión voluntaria de terrenos. La participación de los propietarios se canalizaba por medio de las juntas de ensanche, que intervenían en la fijación de los justiprecios y fiscalizaban el uso de los fondos afectados a la operación. En el Reglamento de 1867 se mejoraron notablemente las anteriores previsiones, concibiéndose la urbanización del ensanche como una masa común de derechos y cargas urbanísticas objeto de distribución y compensación. En la reforma legal de 1876 se sustituyeron las juntas de los ensanches por comisiones de concejales, se estableció el régimen de cesión voluntaria de viales y se limitaron las posibilidades de fragmentar el ensanche en zonas, entre otras medidas. En 1892 las dificultades de aplicación de las expropiaciones y la conveniencia de ampliar los poderes de los propietarios en las comisiones de ensanche llevaron a establecer legalmente regímenes especiales para Madrid y Barcelona, paulatinamente extendidos a otras poblaciones.

Las valoraciones del sistema parecen coincidir en resaltar una contraposición de resultados. Por una parte, se destaca la buena calidad de los ensanches, donde, a pesar de la generalizada incidencia de fuertes presiones

especulativas de los propietarios, se desarrollaron áreas urbanas racionales ordenadas en manzanas cerradas con vías de circulación adecuadas, zonas verdes y variadas dotaciones. Pero, por otra parte, no dejan de ponerse de relieve los problemas urbanísticos generados al realizarse los ensanches como piezas homogéneas, yuxtapuestas al casco histórico de las poblaciones, sin tan siquiera prever conexiones con el mismo, y, junto a ello, se observa la vinculación del ensanche al urbanismo marginal, es decir, a la paralela proliferación de parcelaciones de iniciativa particular (o simplemente espontáneas) en la periferia a fin de proporcionar alojamiento a los inmigrantes, que ya no podían ocupar los abarrotados y deteriorados espacios populares del centro ni tampoco acceder al ensanche, reservado a la burguesía. Es así como se extendieron los suburbios de las ciudades españolas, totalmente distintos de los privilegiados *suburbs* propios del urbanismo disperso estadounidense.

La otra línea de actuación urbanística española fue la llamada reforma interior, que surgió en un principio como un perfeccionamiento de la legislación de expropiación forzosa. Siguiendo el modelo haussmanniano, la Ley de Expropiación de 1879 había regulado las concesiones de obras de reforma interior, previendo la expropiación de las zonas laterales de las nuevas vías a fin de financiar las operaciones con los solares resultantes. La Ley de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones de 1895 se destinó específicamente a regular estas obras, prescindiendo prácticamente de finalidades sociales y aun de las propiamente higiénicas. También tuvo importancia en la transformación de las ciudades a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX la construcción de estaciones y otras obras correspondientes a la llegada del ferrocarril.

El interés dominante en las operaciones de reforma interior fue formar vías amplias para mejorar la circulación y la estética urbanas. La perspectiva de la obra pública aislada, concretada como decimos en la apertura de nuevas calles, prevaleció sobre las emergentes ideas de planificación general del tejido urbano. Así, se establecieron recursos económicos -desde empréstitos y arbitrios municipales a estímulos fiscales- y nuevas reglas en materia de expropiación forzosa, que facilitaron la expropiación por zonas, el empleo de criterios objetivos de valoración o la constitución del jurado de expropiación forzosa. Las mejoras de la circulación fueron, sin embargo, efímeras ante el acelerado desarrollo de los medios de comunicación y el crecimiento continuo de las grandes ciudades, fenómenos estos que posiblemente fueron difíciles de prever en las primeras actuaciones. Resulta, en cambio, incomprensible que las aperturas de nuevas vías a través del tejido urbano hayan continuado hasta épocas bien recientes, formando esas absurdas calles que conducen directa y simplemente desde su inicio a su fin, sin formar parte de ningún entramado viario. La belleza vinculada a las perspectivas de los trazados puede ser el único fruto que permanece de estas operaciones, que, en todo caso, quedaron desvinculadas de finalidades sociales, puesto que las clases más humildes no fueron las destinatarias de los edificios simétricamente construidos en las franjas laterales de las nuevas vías.