

## URBANISMO Y CORRUPCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

BLANCA LOZANO CUTANDA  
Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

### RESUMEN

En los últimos meses, las portadas de los periódicos han tenido como protagonistas los escándalos de corrupción ligados al urbanismo, con un enorme impacto ambiental y social. Entre las causas de este fenómeno se señala la excesiva discrecionalidad con que los Ayuntamientos han ejercido la función planificadora, pero del análisis de la legislación autonómica se deduce que las Comunidades Autónomas ya cuentan con múltiples instrumentos jurídicos para ejercer un control supramunicipal en aras de un desarrollo urbanístico sostenible, y que allí donde no existen pueden establecerse por la legislación, tal y como se ha hecho recientemente en Andalucía. En el nivel estatal, el Proyecto de Ley del Suelo, actualmente en tramitación, introduce asimismo diversas medidas justificadas en el reconocimiento, por fin, del suelo como un recurso «natural, escaso y no renovable».

*Palabras clave:* planeamiento urbanístico; corrupción; desarrollo sostenible; protección del medio ambiente.

### ABSTRACT

In recent months the front pages of newspapers have mentioned corruption scandals linked to land planning that have an enormous social and environmental impact. Among the causes of this phenomenon are highlighted the excessive discretionary manner in which the town councils have exercised their planning functions, but according to an analysis of the autonomous legislation it appears that the Autonomous Communities have multiple legal instruments with which they can exercise control over the municipalities in the interests of urban development, and where they don't exist they can be established by legislation, as was recently done in Andalucía. At the state level, the Land Law proposal currently being considered itself introduces several methods justified in the recognition, finally, of the land as a «natural, scarce and non-renewable» resource.

*Key words:* urban planning; corruption; sustainable development; environmental protection.

---

<sup>1</sup> Texto actualizado de la conferencia impartida en el curso de la Universidad Menéndez Pelayo «El urbanismo como factor de corrupción», que tuvo lugar entre los días 28 de agosto y 1 de septiembre de 2006, dirigido por Juan Antonio MARTÍN PALLÍN y con el patrocinio de la Fundación Alfonso Martín Escudero.

Vivimos en nuestro país desde hace décadas, como es bien sabido, un proceso de cambios acelerados sin precedentes. La transición y el afianzamiento de la democracia, la conversión de un Estado centralista en uno regional cada vez más descentralizado y el milagro económico español son tres de los factores de cambio de mayor relieve. España es hoy un país enormemente dinámico, objeto de atención y de admiración por parte de la comunidad internacional, pero que presenta a la vez tensiones y problemas muy graves que hacen que quizás pueda aplicarse a nuestra generación la vieja maldición china «*ojalá vivas unos tiempos interesantes*».

Sin duda, uno de los problemas más graves a los que nos enfrentamos es el del urbanismo desenfrenado, que ha sido calificado, sin asomo de exageración, por José Antonio MARTÍN PALLÍN como un «*tsunami de cemento*» que se nos viene encima y que amenaza con infligir a nuestro territorio los mismos efectos de una bomba de neutrones: cemento y desolación<sup>2</sup>.

Esta explosión constructora responde a una fuerte demanda social de vivienda en la que confluyen causas muy diversas, entre las que destaca el incremento espectacular de la demanda por parte de los inversores-especuladores, tanto españoles como, de modo muy importante, extranjeros, incentivada por unos hasta ahora muy bajos tipos de interés y por la propia rentabilidad del mercado inmobiliario, lo que hace que el fenómeno se retroalimente en una espiral vertiginosa que amenaza con ocasionar resultados desastrosos, y ello tanto si continúa su ritmo actual, con los gravísimos impactos ambientales que ocasiona, como si se produce la tan temida explosión de la burbuja inmobiliaria y la consiguiente crisis de una economía sustentada de modo muy importante en el negocio de la construcción.

Los efectos ya están ahí. Desde el punto de vista ambiental son múltiples y no se reducen al quizás más llamativo de la destrucción de los ecosistemas naturales y del paisaje, sino que afectan también a nuestros recursos hídricos, cada vez más insuficientes para atender las nuevas urbanizaciones que se asientan sin cesar en un territorio que, según datos del Ministerio de Medio Ambiente, presenta un riesgo grave de desertificación en más de un 30% de su extensión<sup>3</sup>, y afectan también, y de modo importante, al fenómeno del calentamiento del planeta, pues los edificios, tanto en su construcción como en su funcionamiento, son responsables de hasta un 32% de las emisiones de gases de efecto invernadero, a lo que se añade su incidencia en el incremento del transporte, otra de las principales fuentes de emisión, especialmente cuando se urbaniza siguiendo un modelo de crecimiento diseminado o tentacular. No es de extrañar, por ello, que nuestro país sea el que peores resultados muestre de toda la Comunidad Europea respecto del cumplimiento de los compromisos de reducción de

---

<sup>2</sup> «Urbanismo desenfrenado: una bomba de neutrones», artículo publicado en el diario *El País* de 24 de enero de 2001. Con una visión igualmente dramática del problema, véase el libro de R. FERNÁNDEZ DURÁN, *El tsunami urbanizador español y mundial*, Virus, Madrid, 2006.

<sup>3</sup> Según datos del «Banco Público de Indicadores Medioambientales» del Ministerio. Puede consultarse en la página web [www.mma.es/portal/secciones/calidad\\_contaminacion/indicadores\\_ambientales](http://www.mma.es/portal/secciones/calidad_contaminacion/indicadores_ambientales).

la emisión de gases de efecto invernadero asumidos en el marco del Protocolo de Kioto, dándose la paradoja de que es, al mismo tiempo, el más afectado por este fenómeno<sup>4</sup>.

En cuanto a los problemas económico-sociales que conlleva esta situación, no voy a adentrarme en ellos, pero basta con dar un dato para calibrar su gravedad: España es hoy el país europeo con mayor número de viviendas por mil habitantes y, a pesar de ello, a las rentas medias les resulta prácticamente inaccesible la compra de una vivienda mínimamente adecuada a sus necesidades si no es hipotecándose de por vida<sup>5</sup>.

Evidentemente, bajo este fenómeno aparentemente incomprensible subyace la conversión del mercado inmobiliario en un foco de especulación y, lo que es más grave, de corrupción.

Los escándalos de corrupción ligados a la construcción vienen ocupando las portadas de todos los periódicos desde hace meses, aunque el fenómeno viene sin duda gestándose desde antiguo. Al analizar los graves casos de corrupción del final de la anterior etapa socialista, Alejandro NIETO apuntaba ya, con la clarividencia que le caracteriza, que «*sin desconocer la importancia de estas operaciones escandalosas, es muy posible que el núcleo de la corrupción se encuentre en otros lugares aparentemente más modestos—el urbanismo, las licencias industriales— pero mucho más extendidos y repetidos (...)*»<sup>6</sup>. La pregunta que hay que hacerse ahora es la de por qué los instrumentos de ordenación social, y en especial el ordenamiento jurídico, han fallado de un modo tan estrepitoso para ponerles coto.

Desde la óptica del Derecho administrativo, que es la que aquí nos ocupa, procede reflexionar sobre cuáles pueden ser las razones de que el sistema de ordenación y planificación del suelo haya permitido los desmanes del urbanismo desahogado con su enorme impacto ambiental y social, hasta el punto de que se ha llegado a decir que nos hallamos ante una «*especulación legalizada*»<sup>7</sup>.

Una de las deficiencias del ordenamiento administrativo que más ha propiciado, e incluso alentado, el fenómeno del urbanismo desenfrenado y corrupto ha sido, a mi juicio, la inmediatez de los agentes encargados de la planificación a la realidad, percolada de intereses económicos, sobre la que dicha planificación opera, unida a un excesivo margen de discrecionalidad.

<sup>4</sup> España es el país europeo donde el fenómeno del incremento de los días calurosos, con el adelanto de la primavera y el retraso del otoño, se da con mayor intensidad, según el macroestudio europeo coordinado por el Comité de Investigación Natural para el Centro de Ecología e Hidrología (CEH) del Reino Unido y la Universidad Técnica de Munich, que se ha publicado en el periódico *Global Change Biology* el 25 de agosto de 2006. Para más información puede consultarse la página WEB de CEH: [www.ceh.ac.uk](http://www.ceh.ac.uk).

<sup>5</sup> Entre 1990 y 2005 la superficie edificada aumentó un 40%, a un ritmo de 800.000 viviendas anuales (tantas como Francia, Alemania y Reino Unido juntos), y, sin embargo, desde 1998 los precios de los pisos han subido un 150% (según datos publicados por *El País*, 29 de octubre de 2006).

<sup>6</sup> *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 113. La cursiva es del autor.

<sup>7</sup> J. GARCÍA BELLIDO, «Por una urbanización del paradigma urbanístico español: el tsunami urbanístico que arrasará el territorio», en *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, XXXVII (144), 2005.

lidad derivado de la insuficiencia de los condicionantes de su actuación contenidos en las leyes y en los instrumentos de planificación superior.

Los Ayuntamientos son hoy, más que nunca, los agentes determinantes del planeamiento, y la autonomía con la que actúan en este ámbito no tiene parangón en toda Europa occidental. Esta autonomía, privada de todo control y en un clima, hasta fechas muy recientes, de patente impunidad, es sin duda una de las claves de lo que está ocurriendo. Como establece la fórmula, hoy ampliamente aceptada por los analistas de los fenómenos de corrupción, del profesor Robert KLITGAARD, la corrupción florece cuando se dan las condiciones de monopolio en la decisión, elevado grado de discrecionalidad del decisor y escasa responsabilidad por sus decisiones<sup>8</sup>.

En España, la concentración de la función planificadora en los municipios es la consecuencia de un proceso histórico de asunción progresiva de las competencias en la materia que, aunque con antecedentes más antiguos, podemos resumir a partir de la Ley del Suelo de 1992.

En el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, siguiendo el sistema anteriormente vigente desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, la formulación o redacción material de los Planes Generales de Ordenación correspondía a los Ayuntamientos, pero la autorización definitiva se reservaba al órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 118.3), que había de examinar el plan «*en todos sus aspectos*» (art. 114.2), lo que se venía interpretando tradicionalmente en su sentido más amplio, es decir, como reconocimiento de una potestad de fiscalización incondicionada de la Comunidad Autónoma, comprensiva tanto de los aspectos de legalidad como de los de mera oportunidad o conveniencia, de tal forma que la autoridad superior podía tanto aprobar el plan como rechazarlo o condicionar su aprobación a una modificación, incluso sustancial, de sus propios criterios, políticos y técnicos, por razones de este carácter<sup>9</sup>. De esta forma, como señaló T. R. FERNÁNDEZ, las Comunidades Autónomas podían «imponer a los Ayuntamientos una conformación esencialmente distinta del plan por consideraciones metajurídicas basadas en una concepción urbanística diferente»<sup>10</sup>.

Esta interpretación del ámbito y alcance del trámite de aprobación definitiva se mantuvo invariable, aun después del reconocimiento por la Constitución del principio de autonomía municipal, hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990, en la que se hizo una nueva lectura del precepto a la luz del referido principio constitucional. De acuerdo con esta Sentencia, las Comunidades Autónomas podían o bien aprobar pura y simplemente los planes o bien denegar o suspender su aprobación, *pero ello únicamente cuando incurriesen en vicios de legalidad o entrasen en contradicción con intereses supramunicipales debidamente constatados*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1998.

<sup>9</sup> Así lo expuso T. R. FERNÁNDEZ en la 10.<sup>a</sup> ed. de su *Manual de Derecho urbanístico*, El Consultor, Madrid, 1993.

<sup>10</sup> *Ob. ult. cit.*, pág. 94.

<sup>11</sup> En el supuesto litigioso, el Ayuntamiento de Gerona y la Generalitat mantenían criterios contrapuestos respecto de la situación que había de corresponder a una zona verde

A partir de esta Sentencia, confirmada por otras posteriores<sup>12</sup>, las determinaciones de los Planes de alcance estrictamente municipal no podían ya ser legítimamente objetadas por las autoridades urbanísticas superiores, en cuanto expresión de la autonomía de las Corporaciones de las que emanan, salvo por razones de estricta legalidad o por la afección de intereses públicos supralocales, debiéndose motivar en este último caso su concurrencia.

Los Ayuntamientos han asumido a partir de entonces una competencia amplísima y sometida a un control muy reducido para aprobar su planeamiento y reclasificar terrenos. De esta manera, es la Administración más cercana a los ciudadanos, y por tanto a los especuladores, quien tiene las riendas del proceso urbanizador con un control muy debilitado por parte de la Comunidad Autónoma, lo que incrementa enormemente los riesgos de corrupción.

Otra causa que incide en el imparable proceso urbanizador que llevan a cabo muchos municipios, en el que florecen los fenómenos de corrupción, es la insuficiencia financiera que sufren de manera endémica una gran parte de los mismos. Como señala el *Libro blanco sobre la reforma del Gobierno Local* elaborado en 2005 por el Ministerio de Administraciones Públicas<sup>13</sup>, «el porcentaje de gasto público que gestionan los gobiernos locales es, seguramente, insuficiente al ser puesto en relación con las actividades que desarrollan (ya se trate de competencias formalmente atribuidas o no). Es generalizada la demanda de mayores recursos para las Haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvencio-

---

una otra edificable en la montaña de Montjuich en la que se levanta una antigua fortificación militar.

En el acuerdo de aprobación definitiva, la Generalitat, invocando el impacto visual y la importancia paisajística de estas determinaciones, entiende procedente —y en este sentido altera las determinaciones aprobadas por el Municipio— que el suelo edificable se mantenga en la parte alta de la montaña, preservando de la edificación las cotas inferiores. El municipio, por el contrario, había decidido una ubicación diferente para no privar de vistas al Castillo de Montjuich y no empañar la visión de dicho monumento con la elevación de construcciones a su alrededor.

La Sentencia argumentó que «la modificación introducida por la Generalidad no se fundaba en la necesidad de proteger un interés supralocal que pudiera resultar afectado por las calificaciones urbanísticas decididas por el municipio», sino que «para tal modificación se invocaba como fundamento el impacto visual y la importancia paisajística de la calificación discutida». Al constituir estos fundamentos conceptos jurídicos indeterminados, entendió la Sentencia que el margen de apreciación correspondía al municipio «dado que lo discutido no afecta a un modelo territorial superior determinado por intereses supralocales y, en segundo lugar, que no existe base para entender que la solución comunitaria lograría mejor la finalidad perseguida. En cuanto la determinación discutida es una apreciación de oportunidad, ha de entenderse que la Generalidad no estaba habilitada para modificarla al no existir intereses de orden supralocal. En definitiva, si lo que se discute son las vistas desde el castillo y la visibilidad de éste, ha de concluirse que se trata de un tema local en el que debe prevalecer la apreciación municipal en los términos señalados en el fundamento de Derecho anterior».

<sup>12</sup> Vid. SSTS, entre otras, de 10 de abril de 1990 (RA 3593), de 7 y de 21 de febrero de 1994 (RA, respectivamente, 1434 y 1455).

<sup>13</sup> Puede consultarse en la página web [www.map.es/iniciativas/nueva\\_agenda\\_territorial/reforma\\_gobierno\\_local/libro\\_blanco.html](http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/libro_blanco.html).

nes gratificables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados». Como consecuencia de esta insuficiente dotación financiera de los Ayuntamientos se produce, en palabras de E. ALONSO GARCÍA, «la auténtica broma nacional de mal gusto que supone el hecho de que la mayor parte de los recursos municipales provenga, en realidad, de las licencias de obras<sup>14</sup> (y no, ni siquiera, de la actividad económica)», que se convierte en «un acicate para evitar, a toda costa, una planificación ambiental sensata»<sup>15</sup>.

De esta forma, como señala R. PARADA, «la legislación urbanística ha puesto a los ayuntamientos en una situación muy comprometida: deben atender, desde luego, a la mejor y más racional utilización del territorio, pero, de otro lado, se atribuye al municipio una parte de las plusvalías generadas por la actividad urbanística, lo que les incita a la sobreexplotación del suelo y a competir con los municipios vecinos»<sup>16</sup>.

Dado el ingente capital que se maneja en las promociones inmobiliarias, no es de extrañar que en este caldo de cultivo proliferen la corrupción, hasta el punto de que la ONG Transparencia Internacional, en su informe del año 2005, señaló que «el ámbito donde la corrupción es más elevada en España es el del nivel local. En estos gobiernos, sobre todo en los situados en la costa o en las inmediaciones de las grandes ciudades, la calificación del suelo urbano es el origen de los mayores casos de corrupción»<sup>17</sup>.

La situación ha llegado a tal extremo que, como es sabido, se ha tenido que recurrir al hasta ahora inédito artículo 61 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para disolver un Ayuntamiento, el de Marbella, que estaba utilizando sus competencias urbanísticas no ya de forma ilegal, sino claramente delictiva. Y Marbella ha resultado ser sólo la punta de iceberg de muchísimas otras tramas mafiosas y especulativas que se tejen en las grandes urbes —en especial en el entorno de Madrid Capital<sup>18</sup>— y en el litoral español.

<sup>14</sup> Además de los ingresos provenientes directamente de la concesión de licencias, los Ayuntamientos están utilizando el patrimonio municipal de suelo que consiguen con los nuevos desarrollos urbanísticos para financiarse, vendiéndolo en vez de utilizarlo para dotaciones públicas o viviendas de protección oficial, como forma de solucionar sus problemas de tesorería y de ampliar su capacidad de actuación.

<sup>15</sup> «La gestión del medio ambiente por las entidades locales», en la 2.ª ed. del *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Thomson-Cívitas, Madrid, 2003, tomo II, págs. 1821 y ss. Una de las asignaturas pendientes de nuestro Estado en materia de medio ambiente es, sin duda, su retraso con relación a los impuestos ecológicos (vid. B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, 2006). Como denunciaba recientemente F. PRATS PALAZUELO, «no sólo se trata de que las ciudades no dependan de la expansión urbanística permanente, sino que, además, se inicie el camino hacia un menú fiscal no más caro, pero sí más “verde”» («Medidas contra la especulación», artículo publicado en el diario *El País* de 15 de diciembre de 2006).

<sup>16</sup> Conferencia introductoria al curso de la UIMP «El urbanismo como factor de corrupción», citado.

<sup>17</sup> El informe puede consultarse en la página web de esta ONG especializada en la lucha contra la corrupción: [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

<sup>18</sup> Madrid experimenta en los últimos años un avance centrífugo en el que la que se está convirtiendo en una macrourbe (ha superado ya los seis millones de habitantes, que

Llegados a esta situación, resulta necesario plantearse si existe algún tipo de medidas o cuáles deberían adoptarse para evitar que las decisiones sobre la clasificación del suelo sigan siendo un monopolio incondicionado del poder local.

El análisis de las leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanístico vigente nos lleva a afirmar que las Administraciones autonómicas ya cuentan, en realidad, con múltiples instrumentos jurídicos para ejercer un control supramunicipal, y que allí donde no existen pueden establecerse por la legislación. El que no concorra en muchos casos la voluntad política necesaria para introducirlos o aplicarlos eficazmente es otra cuestión.

El primer y fundamental instrumento de control de la discrecionalidad municipal en el planeamiento lo constituye la competencia para la aprobación definitiva de los planes que las leyes reservan con carácter general a la Administración autonómica. En aquellos casos en los que esta competencia se atribuye o se puede delegar a los Ayuntamientos que superan determinadas cifras de población, como ocurre en los casos de Asturias o del País Vasco, la Comunidad Autónoma conserva igualmente la posibilidad de control a través de un informe vinculante previo a la aprobación definitiva de la Corporación local<sup>19</sup>.

El Tribunal Supremo ha declarado, como se ha expuesto, que en la aprobación definitiva la Comunidad Autónoma debe limitarse al control de legalidad de los aspectos reglados del planeamiento y al control de oportunidad de aquellos otros que atañen a intereses supramunicipales. Ahora bien, *¿la compatibilidad del Plan Municipal con la política autonómica para una ordenación sostenible o equilibrada del territorio no debería considerarse que afecta a un claro interés supramunicipal?* La propia expresión «ordenación del territorio» evoca esta función, que se inserta por naturaleza en la vocación amplia y globalizadora de la competencia regional<sup>20</sup>, y

---

era la cifra prevista para 1017) va devorando todo el terreno circundante sin ningún plan definido para su crecimiento y la tela de araña de los desarrollos urbanísticos alcanza ya a municipios situados a más de 30 kilómetros de la capital. Los escándalos de polémicos desarrollos urbanísticos y de corrupción se suceden, y alcanzan ya a terrenos aledaños de otras Comunidades Autónomas, como es el caso, especialmente grave, de la construcción de miles de viviendas en un secarral de Seseña, en Castilla-La Mancha, desprovisto de todo servicio público e incluso del abastecimiento de agua (el llamado *Manhattan de Seseña*), cuya sola visión vale más que mil palabras.

<sup>19</sup> Vid. los artículos 10 y 87 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 suelo y urbanismo del Principado de Asturias, y el artículo 91 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

<sup>20</sup> Como puso de relieve L. PAREJO, la distinción entre la ordenación del territorio y el urbanismo no reside en el objeto o función pública que plasman, sino en la perspectiva y finalidad con la que ésta se aborda, en cuanto desde la ordenación del territorio se ejerce esa función pública desde una escala amplia y globalizadora (incluyendo determinaciones sobre medio ambiente, desarrollo económico, regulación del suelo rústico, previsión de infraestructuras y urbanismo) que se predica al ámbito supralocal o regional y, en cambio, desde el urbanismo se ejerce dicha función atendiendo sobre todo a la regulación directa y concreta de los usos del suelo y en el ámbito local y urbano («La ordenación del territorio y el urbanismo», en L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ BLANCO y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, 1990).

ésta es, de hecho, la concepción que se plasma hoy en la práctica generalidad de las leyes autonómicas de ordenación del territorio, que tienen como denominador común incluir entre sus objetivos o principios la consecución de un desarrollo sostenible y proclamar como uno de los fines de la actividad de ordenación territorial y urbanística la efectividad de los principios contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución<sup>21</sup>.

Es cierto que hasta ahora la jurisprudencia ha sido muy restrictiva en la admisión de controles de oportunidad, aunque estuviesen fundados en razones medioambientales, pero, como ha destacado acertadamente J. M.<sup>a</sup> BAÑO<sup>22</sup>, se trata de una doctrina jurisprudencial que «interpreta las leyes aplicables conforme a la Constitución, lo que no impide en pura teoría que el legislador urbanístico busque soluciones diferentes a las establecidas por el Tribunal Supremo» dentro del marco de la constitucionalidad, y es obvio que dicho marco, supuesto que no existe un ámbito constitucionalmente prefijado de competencias municipales y que concurre un claro interés supramunicipal, permite incrementar las potestades de control autonómicas en la aprobación definitiva del planeamiento municipal, en el respeto, claro está, del *minimum* indisponible por el legislador derivado de la garantía institucional de la autonomía local contenida en la Constitución.

La autonomía municipal se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en un derecho a participar en 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<sup>23</sup>, y que en el ámbito urbanístico que nos ocupa exige, como ha señalado recientemente el Tribunal Constitucional, «que se confieran a los municipios competencias relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, considerándose esenciales —por lo que se refiere al caso concreto de la elaboración de planes de urbanismo— las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional» (Sentencia 240/2006, de 20 de julio)<sup>24</sup>.

Partiendo del respeto de este núcleo indisponible de competencias que conforman la autonomía local, el legislador urbanístico puede introducir controles en la actividad municipal de planeamiento urbanístico, y ello tanto de legalidad como de oportunidad. El Tribunal Constitucional ha

---

<sup>21</sup> Vid. A. MENÉNDEZ REXACH, «Urbanismo Sostenible, Clasificación del Suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 200, 2003, págs. 135-199, y las leyes citadas por este autor, así como B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, «Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, 2002, págs. 111-169.

<sup>22</sup> «Los planes autonómicos con incidencia en el urbanismo municipal», en *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, págs. 802-818.

<sup>23</sup> Así resulta de la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, pudiéndose citar, entre otras, las Sentencias 32/1081, 40/1998 y 240/2006.

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional había ya afirmado expresamente que la participación local previa a los planes resulta inexcusable. Vid. STC 109/1998, de 21 de mayo, comentada por J. M.<sup>a</sup> BAÑO, *ob. cit.*, pág. 810.



consagrado esta interpretación en Sentencias como la 159/2001, de 5 de julio, y la 240/2006, citada. Declara así en este último pronunciamiento que, siempre que se respete el contenido mínimo, ya señalado, de las competencias vinculadas a la autonomía local, «la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el artículo 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales), está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística (...)» (FJ 9), y afirma que esta interpretación «se ve reforzada por la Carta Europea de Autonomía Local, que admite el control administrativo de legalidad, e incluso de oportunidad de los actos de las entidades locales (art. 8.2), si bien precisa que, en todo caso, dicho control «debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar» (art. 8.3). Contemplación de intereses en la cual destacadamente cobra relevancia (...) la proyección supralocal de determinadas manifestaciones del urbanismo» (FJ 12).

Importa destacar que son ya varias, de hecho, las leyes de ordenación del territorio aprobadas en los últimos años que han incrementado las potestades de control autonómicas en la aprobación del planeamiento municipal en aras de la protección del medio ambiente. Estas normas, con distintas formulaciones, vienen a habilitar expresamente a la Comunidad Autónoma para suspender o denegar la aprobación definitiva del Plan General Municipal, bien por no respetar el equilibrio urbanístico del territorio, como dice la Ley urbanística valenciana de 2005<sup>25</sup>, o bien por su inadecuación a las políticas de carácter supramunicipal como pueden ser las de vivienda o protección del medio ambiente, pudiéndose citar en este sentido las Leyes de Ordenación del Territorio de La Rioja y de Galicia<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Conforme a la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, la Generalitat, además de por razones de legalidad, podrá formular objeciones determinantes de la suspensión o denegación de la aprobación de los planes municipales por los cometidos que enuncia la Ley, entre las que se incluyen «garantizar la clasificación como suelo no urbanizable de los suelos merecedores de ella, conforme a las leyes del Suelo No Urbanizable y de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Generalitat»; «asegurar que el modelo de crecimiento escogido por el Municipio respeta el equilibrio urbanístico del territorio, sin agotar sus recursos, ni saturar las infraestructuras municipales o desvirtuar la función que les es propia (...)»; «coordinar la política urbanística municipal con las políticas autonómicas de conservación del patrimonio cultural, de vivienda y de protección del medio ambiente» (art. 85.2).

<sup>26</sup> En la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (Ley 5/2006, de 2 de mayo), en la que se dispone que «podrá suspenderse o denegarse, motivadamente, la aprobación definitiva del Plan General Municipal por incumplimiento de la legislación urbanística, de sus exigencias documentales y formales, por contradecir la legislación sectorial, así como por su inadecuación a los instrumentos de ordenación del territorio o a las políticas de carácter supramunicipal en materia de vivienda, protección del medio ambiente y de la salud pública, infraestructuras, patrimonio cultural o cualesquiera otras en las que haya asumido competencia la Comunidad Autónoma de La Rioja, con el fin de garantizar el adecuado respeto a los principios de equilibrio territorial de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos» (art. 88.3). Contempla asimismo la toma en consideración de la política ambiental la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (Ley 9/2002, de 30 de diciembre, modificada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre), pues para resolver

No hay que olvidar, además, que la leyes autonómicas reconocen sin excepción como uno de los controles de oportunidad referido a los intereses supramunicipales el que atañe a la compatibilidad entre el Plan Municipal y los planes o directrices de ordenación territorial autonómicos, y que en estos instrumentos se pueden introducir límites o condicionantes al planeamiento municipal en aras del logro de los objetivos de las citadas políticas regionales de carácter supralocal.

Entre los ejemplos de utilización de los planes de ordenación del territorio para garantizar un desarrollo sostenible, podemos citar los Planes Insulares de Ordenación de Canarias<sup>27</sup> o las Directrices de Ordenación Territorial del Principado de Asturias<sup>28</sup> y del País Vasco<sup>29</sup>.

sobre la aprobación definitiva de los planes municipales la Consellería habrá de analizar la conformidad del plan con «la legislación urbanística vigente y la adecuación de sus determinaciones a la protección del medio rural» (art. 85.7), además de, claro está, su coherencia con las directrices de ordenación del territorio.

<sup>27</sup> De acuerdo con el vigente Texto Refundido de las leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de las islas (aprobado por Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo), los Planes Insulares de Ordenación han de contener determinadas determinaciones «para garantizar la conservación de los recursos naturales» y, entre ellas, «limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación por sus características naturales, su trascendencia para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, para la preservación de la diversidad genética y de la variedad, singularidad o belleza de los ecosistemas y del paisaje», pudiendo asimismo delimitar aquellas zonas en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos «por ser incompatibles con el principio de desarrollo sostenible o tener el carácter de zonas saturadas por exceder la oferta existente de la demanda previsible» [art. 18, apartados 1.b) y 5)].

<sup>28</sup> Estas Directrices se constituyen en el «marco de referencia obligado para la actuación territorial de la Administración pública en el Principado de Asturias, en los términos que establezca el Decreto de aprobación de las mismas (...)», y su aprobación «llevará aparejada la necesidad de adaptar a las mismas, en aras del interés supramunicipal, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales, y el planeamiento urbanístico y sectorial vigente en el momento de su promulgación» (art. 29 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). Se prevé incluso que «cuando las Directrices de Ordenación Territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial, podrán aprobarse Planes Territoriales Especiales de ámbito supramunicipal», que «serán directamente aplicables, y prevalecerán de forma inmediata sobre los preceptos contrarios del planeamiento urbanístico, que deberá ser objeto de adaptación» (arts. 38 y 39).

<sup>29</sup> Las Directrices tienen, entre otras funciones, la de «formular con carácter global e interrelacionado y de acuerdo con la política y/o planes económicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho territorio a fin de garantizar el necesario equilibrio territorial de interés general para Euskadi y la creación de las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos» [art. 5.a) de Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco]. El carácter vinculante de estas Directrices «podrá expresarse a través de: a) la imposición de criterios de ordenación y usos del espacio, b) la exclusión de aquellos criterios que se consideren incompatibles con el análisis y valoraciones que las propias Directrices incorporan (...)» (art. 8.4).

Estas Directrices son desarrolladas por los Planes Territoriales parciales «en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan», para lo cual contendrán,

Estos y otros planes y directrices de ordenación que condicionan, o predeterminan incluso, la actividad del planeamiento municipal, resultan admisibles en cuanto dirigidos a la protección de un interés de carácter supramunicipal cuya tutela se atribuye a la Administración autonómica, como es el logro de un desarrollo equilibrado o sostenible de su territorio, garantizando en las actuaciones que inciden en la ordenación del suelo el respeto de los principios contenidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.

Importa destacar que algunas leyes autonómicas contienen incluso, con esta finalidad, determinaciones de directa aplicación, como el establecimiento de densidades y edificabilidades máximas en función del tamaño del municipio y de la clase de suelo<sup>30</sup>. Una prescripción vinculante de especial interés es la contenida en la legislación urbanística de Castilla y León<sup>31</sup>, que, con el objetivo de contener la urbanización diseminada o tentacular que tiene un impacto especialmente elevado en el medio ambiente —en cuanto incrementa las necesidades de movilidad y, por consiguiente, de transporte y de infraestructuras—, introduce la exigencia de que los sectores del suelo incorporados a la ordenación no sean discontinuos y precisa, además, las densidades, no sólo máximas sino también mínimas, de población por cada sector que se prevea desarrollar<sup>32</sup>. Se aprecia también en

---

entre otras determinaciones, la «definición de los objetivos de la ordenación a partir del análisis del estado actual del territorio, de la situación socioeconómica y de sus posibilidades de evolución», la «definición de la ubicación de los equipamientos de interés común para el área o zona objeto del Plan» y los «criterios, principios y normas generales a los que habrá de atenerse la ordenación urbanística», concretándose sus determinaciones en un «programa de ejecución, desglosado en etapas de cuatro años» y en «planes y normas de ordenación» (arts. 11 y 12).

<sup>30</sup> Puede citarse, en este sentido, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, cuyo artículo 38 prescribe que «en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable la densidad máxima permitida no podrá ser superior a 70 viviendas por hectárea y la edificabilidad no será mayor de 1 metro cuadrado construido por metro cuadrado de suelo en municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes. Los anteriores parámetros se reducirán a un máximo de 50 viviendas por hectárea y 0,5 metros cuadrados construidos por metro cuadrado de suelo en los demás municipios. El planeamiento expresará estas superficies en metros cuadrados del uso predominante, previa ponderación al mismo de todos los demás. (...) En los municipios turísticos se podrá superar la limitación de densidad máxima, pero no la edificabilidad a que se refiere el apartado anterior. El aumento no podrá exceder del 25% de la magnitud expresada en dicho apartado». Del mismo modo, en Galicia, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, contiene reglas muy detalladas sobre la edificabilidad máxima admisible en función del tipo del suelo y la población del municipio en un precepto significativamente titulado «límites de sostenibilidad».

<sup>31</sup> Así lo ha destacado F. LÓPEZ RAMÓN en la «Valoración general» que realiza, a modo de Introducción, a la obra, por él coordinada, *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, Thomson-Aranzadi, 2005, págs. 21-39.

<sup>32</sup> Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero. El artículo 86 de esta norma fija las «densidades máxima y mínima de población, o número máximo y mínimo de viviendas edificables por cada hectárea del sector, excluyendo de la superficie del sector los terrenos reservados para sistemas generales. Estos parámetros deben respetar los siguientes límites: 1.º En Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes, la densidad máxima no debe superar 70 viviendas por hectárea, y la densidad mínima no debe ser inferior a 40 viviendas por hectárea. 2.º En los demás Municipios, la densidad máxima no debe superar 50 viviendas por hectárea y la densidad

algunas de las últimas normas autonómicas aprobadas una voluntad de reforzar la protección del paisaje mediante previsiones o instrumentos que pueden contribuir a evitar el desarrollo urbanístico de mayor impacto en este bien ambiental. Podemos señalar así que, ante el retraso del Gobierno central por suscribir el Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, dos Comunidades Autónomas, Cataluña y Valencia, han incorporado ya en su ordenamiento los planteamientos y directrices de este Convenio mediante sendas leyes específicas<sup>33</sup>. Resta por ver cuál va a ser la implantación real de las previsiones de estas normas, pero sobre el papel muestran una preocupación por incorporar de forma efectiva la protección del paisaje a la ordenación del territorio, mediante mecanismos como la necesidad de un estudio previo sobre la incidencia de los planes que prevean crecimientos urbanos o proyectos de infraestructura sobre el paisaje, o los denominados Catálogos del Paisaje en Cataluña, concebidos como documentos en los que se determinan los tipos de paisajes, sus valores y los objetivos de calidad que deben cumplir, a fin de incorporar las medidas necesarias para ello en los planes de ordenación territorial mediante las llamadas directrices del paisaje<sup>34</sup>.

Debemos destacar también que en Galicia se ha introducido un instrumento de control que, si funciona con eficacia, puede resultar de gran utilidad para prevenir los fenómenos de corrupción urbanística. Se trata de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, creada en 2004<sup>35</sup>, configurada como un ente público dotado de plena autonomía para el ejercicio de las funciones de inspección, restauración de la legalidad y sanción en materia de urbanismo. Se trata de un ente de naturaleza consorcial compuesto por la Administración autonómica y los municipios que voluntariamente se integren en el mismo, y se le atribuyen las competencias de vigilancia, inspección, formulación de solicitudes para el mejor cumplimiento de la legalidad urbanística, denuncia de los hechos que se consideren constitutivos de delito y sanción de las infracciones urbanísticas.

La creación de un organismo de este tipo puede resultar un importante elemento de control de la legalidad urbanística y de disuasión de los fenómenos de corrupción si se consigue una efectiva participación de todas las Administraciones públicas implicadas, no sólo de la autonómica, sino también de las locales, y se le garantiza una plena autonomía en su actuación, de tal forma que el signo político del gobierno autonómico

---

mínima no debe ser inferior a 20 viviendas por hectárea. La Exposición de Motivos del Decreto expresamente afirma que el añadir una densidad mínima a las densidades máximas tradicionales se hace «como garantía de sostenibilidad».

<sup>33</sup> Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana, y Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Ordenación y Gestión del Paisaje de Cataluña.

<sup>34</sup> Vid. A. FABEIRO MOSQUERA, «La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el Derecho español», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131, 2006, págs. 517-547.

<sup>35</sup> Por la Ley 15/2004, de 21 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural.

de turno deje de ser un condicionante para el control de las Administraciones locales.

Las Comunidades Autónomas ostentan o pueden dotarse, según lo expuesto, de un elenco suficiente de instrumentos jurídicos para imponer límites al ejercicio de la discrecionalidad municipal en el diseño del planeamiento a fin de lograr un desarrollo urbanístico equilibrado o sostenible. El que estos instrumentos no se utilicen en muchos casos para poner coto a fenómenos de urbanismo desenfrenado puede deberse bien a la connivencia entre ambas Administraciones, pues la lacra de la corrupción no se detiene en el ámbito local, o bien a simple negligencia y falta de celeridad en la aprobación de directrices (muchas de las previstas en las leyes autonómicas que se han mencionado están todavía pendientes de aprobación) o en el control del planeamiento.

Ha llegado la hora, sin embargo, de que las Comunidades Autónomas ejerzan de modo eficaz sus competencias en materia de ordenación del territorio para la defensa de los intereses supralocales, imponiendo limitaciones previas y efectuando controles estrictos sobre el ejercicio de las facultades de planeamiento. Hay que señalar, en este sentido, que también en otros ámbitos las exigencias derivadas de una protección eficaz de los intereses ambientales han justificado la reducción de competencias que venían considerándose como exclusivas de los entes locales, como ha ocurrido en el caso de las licencias de actividades clasificadas, cuyo otorgamiento por los Ayuntamientos es una facultad tan antigua, si no más, como el ejercicio de las competencias urbanísticas y que, sin embargo, está siendo asumida en la actualidad por las Comunidades Autónomas (previo informe vinculante de la Administración local sobre cuestiones de su competencia) cuando se trata de actividades que requieren la obtención de una autorización ambiental integrada y así lo prevé la legislación autonómica<sup>36</sup>.

Un indicio claro de que «algo se mueve» en este sentido lo constituyen las reformas normativas que acaban de acometerse en Andalucía. La Ley de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 13/2005, de 11 de noviembre) ha modificado diversos preceptos de la Ley de Ordenación Urbanística<sup>37</sup> a fin de ampliar y reforzar los instrumentos con que cuenta la Administración regional para la protección de la legalidad urbanística, pudiéndose destacar, entre otras, las siguientes medidas: se aclara y agrava la punición de los supuestos de vulneración del ordenamiento jurídico urbanístico; se agilizan y refuerzan los medios de ejecución forzosa de la Administración autonómica para imponer la suspensión o demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística; se concreta el contenido del informe previo que ha de emitir en la tramitación de los planes generales de ordenación urbanística el órgano autonómico de ordenación del territorio; se crea el «Cuerpo de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalu-

<sup>36</sup> Vid. B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, cit., págs. 359 y ss.

<sup>37</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

cía para ejercer las funciones de inspección de ordenación del territorio, urbanismo y de vivienda que sean competencia de la Junta de Andalucía»; y se posibilita que en los supuestos extraordinarios en que se produzca un grave incumplimiento de algún municipio en el ejercicio de competencias urbanísticas, que afecte de forma manifiesta las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la materia, se atribuya el ejercicio de las competencias de planeamiento a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (con lo que se reconoce una facultad de avocación de competencias que evita tener que acudir en estos supuestos a la fórmula prevista para la actuación del Estado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, como ocurrió en el caso Marbella).

Por su parte, el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006<sup>38</sup>, incorpora a este instrumento de ordenación territorial medidas dirigidas a asegurar que el planeamiento cumpla sus objetivos de «consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo», para lo cual se dispone que «con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años», remitiéndose a los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional la determinación de crecimientos específicos para cada ámbito.

Es preciso introducir medidas de este tipo, dirigidas a reducir la discrecionalidad y ampliar los controles previos en la actuación urbanística municipal de tal forma que se eviten las soluciones extremas *a posteriori*, como la incriminación penal, que de poco sirve frente a un desastre urbanístico ya consumado. Interesa destacar, aunque no sea éste el objeto de esta exposición, que la vía penal ejerce sin duda un efecto ejemplificador importante —que actúa como elemento disuasorio y, por ende, *preventivo*, de futuras infracciones—, pero que nunca podrá sustituir a los mecanismos de control administrativo y, en su caso, contencioso-administrativo en la garantía de la legalidad urbanística.

La actuación penal por delitos contra la ordenación del territorio suele llegar demasiado tarde, pues aunque el artículo 319 del Código Penal tipifica como delito el llevar a cabo una construcción no autorizada «en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección», o bien «una edificación no autorizable en suelo no urbanizable», los Jueces son reacios a adoptar medidas cautelares de suspensión, especialmente cuando se halla en marcha un proceso en vía

---

<sup>38</sup> Publicado en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 29 de diciembre de 2006, núm. 250.

administrativa sobre la legalidad de la actuación, debido a la gravedad de los daños que se producirían al promotor si se declarara su legalidad. Además, si bien el apartado 3.º de este precepto prevé que cuando se declare la concurrencia de delito los Jueces o Tribunales «podrán ordenar la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe», todavía no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este precepto y, en la práctica, se ha impuesto la tendencia a legalizar lo construido ilegalmente frente a la demolición que posibilita la ley, lo que no hace sino incitar futuras construcciones ilegales por la vía de los hechos consumados.

Actualmente, ante la gravedad de los fenómenos de corrupción urbanística y la alarmante proliferación de la construcción ilegal (se calcula que existen más de 100.000 viviendas ilegales, construidas con un permiso municipal que no se ajusta a la ley o directamente sin licencia), se propugna desde la Fiscalía de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo que se proceda a la demolición en los supuestos de delitos contra la ordenación del territorio a través de una interpretación más estricta del Código Penal<sup>39</sup>. La demolición de lo ilegalmente construido cuenta, hay que destacar, con el aval expreso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en la Sentencia *Silba c. Malta*, de 8 de noviembre de 2005, ha declarado que la orden de derribo de una construcción ilegal persigue un fin legítimo y resulta proporcionada, en cuanto dirigida a «asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística desde la perspectiva de asegurar un ordenado desarrollo de las zonas rurales [que] responde al interés general de la comunidad». De modo muy contundente, afirma el TEDH que «el efecto de ordenar el derribo de una construcción totalmente ilegal es volver a poner las cosas en la situación en la que deberían haber estado si se hubieran cumplido los requisitos legales», y «de este modo las autoridades garantizan una protección plena del medio ambiente del mismo modo que disuaden a otros posibles transgresores»<sup>40</sup>.

Pero por mucho que se incremente la eficacia y el efecto de prevención del sistema penal, es evidente que el respeto de la legalidad urbanística debe lograrse fundamentalmente mediante la garantía de su cumplimiento por las autoridades administrativas y, en su caso, por la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> En este sentido se ha manifestado reiteradamente Antonio VERCHER, Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, tanto en la prensa (*vid.* sus declaraciones en el diario *El País* de 20 de octubre de 2006) como en los foros académicos (ponencia «Evolución y novedades en la protección penal del medio ambiente», en el curso del Foro de Formación y Estudios Medioambientales para Jueces y Magistrados celebrado en Córdoba del 13 al 15 de noviembre de 2006).

<sup>40</sup> Véase el comentario de esta Sentencia que realiza L. MARTÍN-RETORTILLO, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 130, 2006, págs. 349-360.

<sup>41</sup> Es en esta vía judicial, por ello, donde más interesa procurar una pronta ejecución de las Sentencias y es en esta vía, sin embargo, donde más obstáculos encuentra dicha ejecución, pues, a pesar de las medidas introducidas por la Ley de la Jurisdicción de 1998, no deja de seguir encomendada *prima facie* a la Administración y ésta se muestra especialmente renuente a llevar a efecto Sentencias que afectan al urbanismo, no siendo infrecuentes los casos en los que los Tribunales se ven abocados a declarar la imposibilidad legal de

Si la legislación autonómica en materia de ordenación del territorio puede y debe, como hemos expuesto, arbitrar medidas para prevenir la corrupción urbanística, debemos preguntarnos ahora qué papel puede desempeñar el legislador estatal en esta tarea y reseñar algunas de las medidas de reforma que se están tramitando con este fin.

La actual normativa estatal que incide en la ordenación urbanística es muy reducida, excesivamente a mi juicio, en cuanto parte de una aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, sobre la falta de competencia estatal para legislar en materia de urbanismo y ordenación del territorio (ni aun a título de derecho supletorio), que no aplica suficientemente otros títulos competenciales, singularmente el de la protección del medio ambiente, para intervenir en la materia. Pero, además, los escasos preceptos de la normativa estatal con incidencia en la ordenación urbanística no sólo no han contribuido en nada a promover un desarrollo urbanístico sostenible, sino que más bien han puesto las bases para esa «especulación legalizada» en que ahora nos encontramos.

Como es bien sabido, la Ley de 13 de abril de 1998, sobre régimen de suelo y valoraciones, con la pretensión de aumentar la oferta de suelo para así abaratar el precio de la vivienda en un mercado liberalizado, invirtió la configuración tradicional de la clasificación urbanística del suelo, en virtud de la cual suelo urbanizable era sólo aquel cuya urbanización estaba ya prevista o pendiente de programación de acuerdo con el planeamiento —configurándose el resto del suelo no integrable en esta categoría ni en la de urbano como suelo no urbanizable—, de forma que la categoría de suelo urbanizable pasa a ser ahora la genérica o residual, aplicable a todo el suelo que, conforme al planeamiento, «no tenga la condición de urbano o de no urbanizable» (art. 10)<sup>42</sup>.

Este nuevo sistema de ordenación territorial ha fracasado estrepitosamente,

---

ejecución, *ex* artículo 105.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como consecuencia de la aprobación o modificación del planeamiento con posterioridad al fallo (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo, entre otras, de 27 de julio de 1998, 22 de enero de 1997, 30 de noviembre de 1996 ó 21 de enero de 1999).

Una posible solución que permitiría incrementar la eficacia del sistema contencioso-administrativo es la apuntada por el Magistrado R. FERNÁNDEZ VALVERDE (ponencia sobre «La integración de las exigencias del Convenio de Aarhus en el sistema procesal español», en el curso del Foro de Formación y Estudios Medioambientales para Jueces y Magistrados celebrado en Córdoba los días 13 a 15 de noviembre de 2006), consistente en legitimar al Ministerio Fiscal para que intervenga en esta fase instando la ejecución de Sentencias. Interesa señalar, en este sentido, que el Proyecto de Ley de responsabilidad contencioso-administrativa actualmente en tramitación prevé expresamente la legitimación del Ministerio Fiscal «en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta Ley» (Disposición Adicional Sexta), lo que, de acuerdo con las prescripciones del texto legal, le habilita para instar ante los Tribunales la actuación de la autoridad administrativa competente para lograr una prevención o reparación eficaz de los daños medioambientales.

<sup>42</sup> Sobre la configuración del suelo no urbanizable en esta Ley, y sus modificaciones ulteriores, *vid.* J. JORDANO FRAGA, «El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho “Urbanístico” Estatal)», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 10, 2004, págs. 75-92.



mente en la consecución de su pretendido objetivo de abaratamiento de la vivienda, porque el suelo disponible es sólo un factor más del precio<sup>43</sup>, y porque la Ley no supuso un incremento automático del suelo disponible, sino sólo de la posibilidad de que las Administraciones competentes autorizaran la transformación del suelo en principio urbanizable; un incremento, en suma, de la discrecionalidad administrativa que, ante la ausencia de las necesarias medidas de limitación y control, tan funestos resultados ha tenido para la consecución de un desarrollo urbano equilibrado.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, corrigió en algunos aspectos la Ley y reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas para regular el proceso de transformación del suelo, afirmando que «la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el artículo 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: *la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades*».

Aparece así claramente legitimada la intervención autonómica para ordenar y planificar la transformación del suelo en aras de la protección del bien jurídico medio ambiente. Y éste es también el principal título que habilita al legislador estatal para adoptar medidas legislativas dirigidas a frenar el urbanismo desenfrenado y el consiguiente riesgo de desastre ecológico que se cierne sobre determinadas zonas del territorio español, y para garantizar una actuación coordinada de todas las Administraciones en el logro de un desarrollo sostenible de ese patrimonio común que es el suelo.

El Proyecto de Ley del Suelo, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, introduce en este sentido algunas medidas dignas de reseñar, que enunciamos a continuación sin entrar en un análisis sistemático de la norma que excede de nuestras pretensiones.

Destaca en primer lugar que, a pesar de su declarada voluntad de no incidir en «la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento», al considerarla «una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad», el Proyecto aporta unas directrices muy claras sobre los criterios que han de seguirse a la hora de clasificar el suelo, partiendo del reconocimiento, por fin, del suelo no sólo como un recurso económico, sino también como «*un recurso natural, escaso y no renovable*» (Exposición de Motivos).

El artículo 2 dispone que «las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atri-

---

<sup>43</sup> Entre otros factores que inciden también en el precio de la vivienda podemos destacar: el acceso a la vivienda de los *baby boomers* y de los inmigrantes; los bajos tipos de interés que hacen que las inversiones se refugien en los terrenos; la demanda extranjera de segundas residencias; la tendencia cultural que prefiere la compra al alquiler en nuestro país, y escasez no ya de suelo urbanizable, sino urbano, debido a los largos plazos urbanísticos que se permiten para transformar el suelo urbanizable en urbano y a la existencia, no lo olvidemos, de la especulación.

buyan las leyes», y, mucho más en concreto, dispone que dichas políticas públicas deberán propiciar, entre otros fines, «el progreso, adecuado a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística». El principio de la preservación del suelo rústico en tanto no concurra una necesidad de vivienda que lo justifique se plasma, de modo aún más claro, en el mandato contenido en el artículo 10, en virtud del cual «las Administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen y preservar de la urbanización al resto del suelo rural. (...)».

Esta directriz general sentada en el Proyecto de Ley y dirigida a evitar la transformación abusiva de suelo rural en urbanizable con fines puramente especulativos encuentra ahora una manifestación concreta en el propio texto en la previsión, introducida por una enmienda del grupo parlamentario socialista, de que «la nueva ordenación del municipio o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial». Con ello se pretenden evitar los grandes desarrollos urbanísticos que se han realizado al margen del planeamiento, por la vía de sucesivas modificaciones puntuales que en muchas Comunidades Autónomas sólo exigen la autorización del Ayuntamiento o una aprobación de puro trámite de la Comunidad Autónoma, sin apenas requisitos de publicidad, de tal forma que, a partir de ahora, toda clasificación importante de suelo urbanizado deba pasar por el procedimiento de aprobación del planeamiento municipal, abierto a la participación pública, sometido a evaluación de impacto ambiental y a la necesidad de justificar, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, las transformaciones del suelo urbano en urbanizable en la ya señalada finalidad de servir de soporte a inmuebles que respondan a una demanda real, actual o previsible.

Otra limitación importante que el Proyecto de Ley impone a los municipios, dirigida a evitar la utilización de las facultades urbanísticas como medio de financiación, consiste en imponer que los patrimonios públicos del suelo que resultan de las cesiones urbanísticas «deberán ser dedicados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública» sin excepción, salvo que la legislación urbanística autonómica prevea expresamente otros fines de interés social, «que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural» (art. 34 del Proyecto de Ley).

Entre las previsiones del Proyecto de Ley con especial vocación ambiental podemos destacar el precepto (art. 15) dedicado a la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, que concreta en el ámbito urbanístico la técnica conocida como evaluación estratégica, introducida con carácter general en nuestro país, en transposición de la *Directi-*

va SEA<sup>44</sup>, por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Se trata de abrir un procedimiento para la evaluación, mediante una serie de documentos y de consultas, de los efectos de un determinado plan o programa en el medio ambiente de forma previa a su aprobación por la Administración o a su tramitación parlamentaria. Esta técnica resulta aplicable a los planes y programas que se considera, de acuerdo con las precisiones contenidas en la Ley, que tienen efectos significativos en el medio ambiente, entre los cuales se incluyen los planes de «ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo» [art. 3.2.a)], y ello tanto si se trata de planes o programas de iniciativa y aplicación pública como si la propuesta de un programa de desarrollo urbanístico proviene de los particulares (en las leyes que incorporan la figura del «Agente urbanizador»), pero su aprobación compete a la Administración.

Las principales aportaciones del Proyecto de Ley al sistema en relación con el planeamiento urbanístico consisten en la necesidad, por un lado, de incluir un «mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación» como parte del informe de sostenibilidad ambiental y en la especificación, por otro, de la necesidad de recabar en la fase de consultas los siguientes informes: el de «la Administración hidráulica sobre la existencia de los recursos de agua necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico», el de «la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso», y los de «las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afectación y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras». La virtualidad de esta previsión para el logro de un desarrollo urbanístico racional y sostenible se ve, sin embargo, muy mermada por el hecho de que el Proyecto precisa que tales informes deberán recabarse «cuando resulten preceptivos», con lo que no los impone directamente, sino que se remite a los supuestos en los que dichos informes ya se exigen<sup>45</sup> o a aquellos en los que así lo prevean en el futuro las leyes estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

---

<sup>44</sup> Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conocida como Directiva SEA por el acrónimo en inglés de *Strategic Environmental Assessment*.

<sup>45</sup> La Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 25 de julio) incluye un informe que reviste carácter preceptivo y vinculante en su artículo 10.2, en virtud del cual: «Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente».

En el caso de los recursos hídricos, resulta preceptivo el informe del Consejo Nacional del Agua sobre «los planes y proyectos de interés general de ordenación, agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio», aunque no en todos los casos, sino sólo «en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o los usos del agua» [art. 20.1.d) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio].

En la regulación de estos informes, a mi juicio, no sólo debía imponerse que se recaben con carácter preceptivo de la Administración competente, sino también otorgarles carácter vinculante en algunos casos especialmente graves (como, por ejemplo, en materia de recursos hídricos, cuando se trate de instrumentos de ordenación urbanística que afecten sustancialmente a los usos del agua o que operen sobre zonas que sufran un riesgo alto de desertización), a fin de poder evitar las aberraciones urbanísticas que se están produciendo en nuestro territorio, hasta el punto de que la Administración hidráulica central se ha visto obligada a advertir que no hay agua para abastecer a algunos de los desmesurados desarrollos urbanísticos en marcha.

Interesa recordar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional ha avalado el carácter vinculante para la autoridad municipal del informe emitido por el Ministerio de Fomento en el procedimiento de aprobación inicial de la redacción o revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a carreteras estatales, al concurrir distintas competencias en un espacio físico objeto de planeamiento, ya que de este modo se «asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados y no se impone la subordinación de unos a otros» (Sentencia 65/1998, de 18 de marzo, FJ 14, cuya doctrina es reiterada en la Sentencia 240/2006, FJ 13<sup>46</sup>).

Hay que esperar, en todo caso, que la evaluación ambiental previa de los planes y programas de ordenación del suelo se convierta en un eficaz mecanismo de control del urbanismo. A favor de ello está la previsión en la Ley básica estatal de que, como excepción a la regla general de que la evaluación es realizada por la Administración pública competente para la elaboración del plan o programa, en el caso de los planes y programas que son competencia de las entidades locales las actuaciones «corresponderán a la Administración que determine la Comunidad Autónoma» (art. 5.2), con lo que se abre la puerta a un control externo y previo de la planificación urbanística municipal por parte de la Administración autonómica que refuerce y complemente los ya existentes.

El Proyecto de Ley del Suelo supone, sin duda, un importante punto de

---

En el dominio público marítimo-terrestre, el Ministerio de Medio Ambiente informa todos los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos costeros (arts. 112 y 117 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas). Según la doctrina del Tribunal Constitucional, las objeciones hechas por el Estado sólo resultan vinculantes cuando se basen en el ejercicio de competencias propias derivadas de la titularidad demanial (como serían, por ejemplo, otorgar títulos para ocupar o utilizar el dominio público o preservar las servidumbres de tránsito o acceso) o de otras competencias sectoriales (defensa, puertos, etc.). *Vid.* STC 149/1991, de 4 de julio.

<sup>46</sup> Esta interpretación se inscribe en la doctrina en virtud de la cual «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 concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que se atribuyan, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, a las Administraciones supraordenadas» (STC 240/2006, FJ 13, y, en el mismo sentido, STC 51/2004, de 13 de abril, FJ 12).

inflexión en cuanto a la incorporación del principio de desarrollo sostenible como uno de los títulos de intervención de la legislación estatal en la ordenación del suelo. Se echan en falta, sin embargo, en el texto algunas medidas que resultarían importantes para poner coto de manera efectiva al urbanismo desenfrenado y a los fenómenos de corrupción, lo que se debe sin duda a la preocupación por no invadir competencias autonómicas y locales, evitando para ello prescripciones que se puedan considerar de carácter estrictamente urbanístico. Para poder acometer en profundidad una nueva regulación urbanística hubiera sido necesario, como señaló E. GARCÍA DE ENTERRÍA tras la aprobación de la Ley de 1998, promover un vasto acuerdo interautonómico sobre la materia urbanística, utilizando para ello la técnica de las Conferencias Sectoriales contemplada en la Ley de Procedimiento Común<sup>47</sup>.

Una de las medidas que, aunque drástica, resultaría a mi juicio necesaria es la supresión de la técnica de los convenios urbanísticos, que se han convertido en uno de los instrumentos que más han favorecido los fenómenos de corrupción.

Es ésta una técnica que surge como una fórmula alternativa de gestión del suelo «concertada» o «participada» por los particulares ante las deficiencias que suscitó en la práctica el sistema de gestión pública arbitrado por la Ley del Suelo de 1956 y que ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, hasta el punto de que en la actualidad pocas operaciones inmobiliarias se realizan sin su concurrencia<sup>48</sup>. La figura de los convenios se convierte en problemática cuando no se limitan a facilitar las condiciones de ejecución del planeamiento en vigor, sino que con ellos se pretende reorientar el desarrollo urbano con la aprobación o modificación del planeamiento necesario<sup>49</sup>.

Cuando el acuerdo de voluntades incide en esta fase pública de la planificación resulta criticable, por mucho que la figura haya sido objeto de reconocimiento expreso por las leyes urbanísticas de varias Comunidades

<sup>47</sup> «El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 99, 1998, págs. 395-403.

<sup>48</sup> Sobre los convenios urbanísticos, véanse, entre otros, R. O. BUSTILLO BOLADO y J. R. CUERNO LLATA, *Los convenios urbanísticos entre las Administraciones locales y los particulares*, Aranzadi; A. HUERGO LORA, *Los convenios urbanísticos*, Cívitas, 1998; M.<sup>a</sup> P. GÓMEZ, *Los convenios urbanísticos. Límites a la figura redentora del urbanismo*, El Consultor de los Ayuntamientos (La Ley), 2006; R. PIZARRO NEVADO, voz «Convenios urbanísticos», en *Diccionario de Derecho Administrativo*, S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), IUSTEL; J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, 1997.

<sup>49</sup> Como explican BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA (*ob. cit.*, págs. 83 y 84), la estructura obligacional más frecuente de estos denominados «convenios urbanísticos» es la siguiente: «El Ayuntamiento se compromete a un resultado cual es introducir determinados contenidos en un plan (si tal decisión es por entero de su competencia), o a una actividad consistente en realizar las operaciones necesarias que sean de su competencia para lograr tal resultado (si la aprobación final no corresponde al propio Ayuntamiento sino a la Comunidad Autónoma, por ejemplo). La contraparte (normalmente un promotor), a cambio de los beneficios económicos que la modificación normativa pactada le reporta, se compromete a ceder al Ayuntamiento terrenos, dinero o superficie edificada por un valor superior a los mínimos legalmente exigibles, o a cumplir determinadas obligaciones de hacer» (*ob. cit.*, pág. 83).

Autónomas, en cuanto se subvierte todo el procedimiento de aprobación de los planes dirigido a una adecuada ponderación de los intereses públicos en juego<sup>50</sup>, y con ello se corre el riesgo de que el planeamiento no satisfaga los intereses de la comunidad, sino el de unos pocos (no es casual que en los mayores desmanes urbanísticos recientes la utilización de esta figura sea una constante: en el caso de Marbella se llevaron a cabo más de 600 convenios urbanísticos).

El Proyecto de Ley no elimina la posibilidad de utilizar esta técnica como hubiera sido deseable (aunque de difícil encaje competencial dado su reconocimiento expreso por varias leyes autonómicas), pero la somete al trámite de información pública (cuya omisión se declara causa determinante de nulidad de pleno derecho) y a la necesidad de publicación como condición para su eficacia.

Del mismo modo, se mantiene la posibilidad de actuación urbanizadora de iniciativa privada desvinculada de la propiedad del suelo. Se sigue permitiendo que la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de ordenación o de ejecución urbanística, lo que no hará sino extender aún más la figura del Agente urbanizador que presiona, con todo el poder económico de las grandes empresas constructoras, para que se incorpore más y más terreno al proceso urbanizador. El Proyecto de Ley se limita a prescribir que la habilitación de los particulares se realice «mediante procedimiento con publicidad y concurrencia que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actividad urbanística» (art. 6).

Para cualquier procedimiento de actuación concertada se introduce, además, una cláusula mínima de salvaguarda a los propietarios del suelo, en virtud de la cual el artículo 16, referido a «los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística», prescribe que «los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, en perjuicio de los propietarios afectados».

Una medida que incorpora el Proyecto de Ley, y que puede tener, a mi juicio, efectos no deseados, es la valoración del suelo a efectos expropiatorios por su valor actual, sin tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia, en su caso, del plan o proyecto de obras aprobados. Resulta más que dudoso que con este precepto se prevenga la especulación en el mercado privado, donde, como bien señala F. TRIAS DE BES, «una cosa vale lo que la gente está dispuesta a pagar por ello, no lo que una entidad pública diga que vale»<sup>51</sup>, y

---

<sup>50</sup> Como destaca acertadamente J. M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «al inmediato servicio de esa ponderación se ponen por la legislación urbanística las normas relativas a la elaboración de los planes (...) que prevén trámites de formulación de sugerencias y observaciones, información pública, audiencia a otras Administraciones interesadas, etc.» (*ob. cit.*, pág. 205).

<sup>51</sup> «¿Por qué siguen sin bajar los pisos?», artículo publicado en el diario *El País* de 27 de noviembre de 2006.

en las expropiaciones urbanísticas esta medida podría resultar injusta e incentivar aún más la presión constructora, en cuanto al propietario del terreno no se le pagará el valor de cambio real del mismo cuando no participe en la ejecución del planeamiento, en beneficio de la Administración o del promotor inmobiliario que lleven a cabo la transformación del suelo.

No puede dejar de señalarse, asimismo, la gravedad que reviste el que se permita que tanto las solicitudes presentadas por los particulares para la aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, como la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística que se requiera en procedimientos de aprobación iniciados por otra Administración, puedan resolverse por silencio administrativo positivo (art. 11).

Muchas de las deficiencias del Proyecto de Ley para lograr una actuación efectiva contra el urbanismo desenfrenado pueden, sin embargo, ser subsanadas por las leyes autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, cuyo papel central en «la construcción de un muro jurídico» contra el urbanismo desaforado y corrupto hemos de reiterar.

Es preciso señalar, por último, que si bien los instrumentos jurídicos son necesarios para poner coto a los desmanes de la fiebre constructora que vive nuestro país, resultan por sí mismos insuficientes para lograr un desarrollo urbanístico sostenible si no van acompañados de una conciencia ciudadana comprometida en su consecución y que impulse a los Ayuntamientos —protagonistas últimos del diseño de la ciudad por muchas medidas de ordenación supralocal que se adopten— a introducir en las decisiones relativas a los usos del suelo la racionalidad que se deriva del principio del desarrollo sostenible.