XXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

El impacto Social y Medioambiental de la Actividad Urbanística

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

XXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

EL IMPACTO SOCIAL Y MEDIOAMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

ARARTEKO

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA

DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA

DEFENSOR DEL PUEBLO

DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN

PROCURADORA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

VALEDOR DO POBO

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

www.procuradordelcomun.org

© **Ediciones Hontanar**
Plaza del Ayuntamiento, 11
24400 Ponferrada (León)
Teléfono y Fax: 987 41 48 82
http://www.edicioneshontanar.com

I.S.B.N.: 978-84-95728-68-5
Depósito Legal: LE-1526-2007

Imprime: **Peñalba Impresión, s.l.**
24400 Ponferrada (León)

PRESENTACIÓN **13**

Javier Amoedo Conde
Procurador del Común

ACTO INAUGURAL **17**

Juan Vicente Herrera
Presidente de la Junta de Castilla y León

TALLERES 29

- **I. Conclusiones del Taller *URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE***
Albarracín – Junio de 2006 31

1) Ordenación del Territorio y Urbanismo
1.1) Indisciplina urbanística sobre suelo rústico
1.2) Crecimientos urbanos desproporcionados
1.3) Recursos hídricos y desarrollo urbanístico
1.4) Protección del espacio fluvial frente a la actividad invasora
1.5) Vuelta a la ciudad compacta tradicional vistos los inconvenientes de la dispersión urbanística
1.6) La calidad de vida como parámetro de ordenación territorial y urbanística

2) Movilidad Urbana
2.1)Propuesta para una mejora de la movilidad urbana y reducción de la contaminación

3) Molestias derivadas de la coexistencia de Actividades
3.1) Impacto de las explotaciones ganaderas en los núcleos rurales
3.2) El problema del ruido
3.3) Las antenas de telefonía móvil.

4) Otras formas de protección ambiental: El registro de la propiedad

- **II. Conclusiones del Taller *URBANISMO Y VIVIENDA***
Las Palmas de Gran Canaria – Junio de 2006 75

1. Introducción
2. Reservas de suelo
3. Segregación espacial
4. Expropiación de la vivienda habitual
5. Procedimiento de adjudicación de viviendas acogidas a la protección pública
6. Conservación del patrimonio del parque público de vivienda
7. Descalificación anticipada
8. Inmigración y vivienda

- **III. Conclusiones del Taller *IMPACTO SOCIAL DEL URBANISMO***
Tudela – Marzo de 2006 85

1. Introducción
2. Problemas y percepción ciudadana
3. Factores estructurales
1.1) Un modelo de desarrollo económico excesivamente centrado en la inversión inmobiliaria
1.2) Planificación y ordenación
1.3) Financiación municipal vinculada al urbanismo
1.4) Coherencia entre competencias y medios técnicos de control
1.5) Ineficacia frente a la indisciplina urbanística
1.6) Escasa transparencia y canales insuficientes de participación
1.7) Escasa conciencia social del impacto del urbanismo.
4. Principios
4.1) Desarrollo urbanístico sostenible
4.2) La ciudad solidaria
4.3) La ciudad accesible, habitable y humana
4.4) La ciudad heredada
4.5) Un urbanismo democrático
5. Recomendaciones finales
5.1) Planificación sostenible del territorio
5.2) La coherencia de competencias y medios
5.3) Transparencia y participación
5.4) Control y disciplina urbanística
5.5) Una política de vivienda no segregadora
5.6) El mundo rural

6. Despedida

PONENCIAS **105**

- ***El Impacto Social y Medio Ambiental de la Actividad Urbanística***
< Bernardo del Rosal Blasco. Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alicante. Ex Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana 107

MESA REDONDA "Consecuencias Sociales y Medioambientales de la Urbanización del Litoral" **131**
PRESENTACIÓN:
José Chamizo de la Rubia
Defensor del Pueblo Andaluz
- Protección del litoral y Urbanismo **135**
< Ángel Jesús López Gómez. Asesor Jurídico del Valedor do Pobo
1. Introducción
2. Demografía y modos de ocupación del suelo en el litoral
3. Legislación de costas y legislación medioambiental
4. La protección del litoral en la legislación urbanística gallega
5. Cuestiones de competencia
6. Consideraciones finales

- ***Consecuencias sociales y medioambientales de la Urbanización del litoral. Una perspectiva histórica reciente*** **167**
< Antonio T. Verdú Mira. Asesor Jurídico del Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana
1. Los impactos sociales y medioambientales de la urbanización del litoral pretendidos por la legislación turística del General Franco
2. La problemática a partir de la década de 1980: el protagonismo de los municipios en la ordenación y gestión urbanística del litoral
3. La reciente legislación de la C.V para la protección del litoral: un tratamiento de la problemática desde el planeamiento territorial

- ***Consecuencias sociales y medioambientales de la Urbanización del litoral.*** **187**
< Matías Vives i March. Director de Ordenación del territorio y Relaciones Locales del Síndic de Greuges de Catalunya
1. Importancia del litoral
2. Algunas cifras en torno al litoral catalán

3. El litoral: ¿un espacio económico o un espacio social?
4. Referentes que avalan la necesidad de un cambio en los patrones de conducta
5. Impactos sociales de la urbanización del litoral
6. Impactos medioambientales de la urbanización del litoral
7. Descripción del Plan Urbanístico del Sistema Litoral (PDUSL)
8. ¿Qué dice el PDUSL?
9. Epílogo

- ***Consecuencias sociales y medioambientales de la Urbanización del litoral*** **203**

< Carlos Luna Abella. Responsable del Área de Ordenación Territorial del Defensor del Pueblo

(* transcripción literal de su intervención)

MESA REDONDA "Incidencia de la actividad urbanística sobre el Mundo Rural" **211**

PRESENTACIÓN: Rafael Ribó i Massó

Síndic de Greuges de Catalunya (*transcripción literal)

- ***Incidencia de la actividad urbanística sobre el mundo rural. Especial referencia a Castilla y León*** **215**

< Beatriz Fidalgo González. Asesora Jefe del Procurador del Común de Castilla y León

1. Problemática general

2. Problemática especial

2.1 Espacios naturales

2.2 Patrimonio cultural

2.3 Demanda de vivienda principal y secundaria

3. Conclusiones

- ***La incidencia de la actividad urbanística sobre el mundo rural*** **247**

< Henar Merino Senovilla. Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha

Introducción. Estado de la cuestión en Castilla- La Mancha

1. Limitación de medios humanos y materiales de los pequeños municipios para afrontar el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

a) Planeamiento general. Regulación insuficiente y obsoleta.

b) Gestión urbanística. Imposibilidad de control de la actividad urbanística de iniciativa privada.

c) Control o disciplina urbanística. Dificultad para desarrollar tareas de inspección y tramitación de expedientes.

2. Necesidad de compatibilizar los usos permitidos en una zona determinada: cercanía de viviendas habitadas a actividades molestas (ganaderas, industriales y de ocio)

a) Molestias en zonas residenciales

b) Insuficiente coordinación interadministrativa en la autorización de ciertas actividades

3. Urbanismo sostenible: especial referencia al uso de los recursos hídricos

4. Dificultades para el acceso a infraestructuras y servicios esenciales

a) Problemas de acceso a servicios de telecomunicaciones

b) Problemas financieros para la instalación o mantenimiento de infraestructuras básicas como el abastecimiento de agua potable

c) Deficiencias en los servicios de asistencia sanitaria

d) Problemas de transporte público en el medio rural

e) Incidencia de la ejecución de grandes proyectos e infraestructuras en el entorno rural

f) Mundo rural y accesibilidad

- ***Incidencia de la actividad urbanística sobre el mundo rural*** **265**
< José Chamizo de la Rubia. Defensor del Pueblo Andaluz

CONCLUSIONES GENERALES DE LAS JORNADAS **281**

V FORO DE DERECHOS CIUDADANOS **287**

- ***Promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes*** **289**
< Enrique Múgica Herzog
Defensor del Pueblo

DECLARACIÓN GENERAL DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS **309**

Presentación

Procurador del Común de Castilla y León

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

PRESENTACIÓN

La ciudad de León acogió, entre los días 16 y 18 de octubre de 2006, las **XXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo** en las que, por primera vez, el desarrollo de las mismas se centró en un tema monográfico: "*El impacto social y medioambiental del Urbanismo*", aunque como se ha venido haciendo en ocasiones anteriores los trabajos de las Jornadas se completaron con el *V Foro de Derechos Ciudadanos,* en el que se abordó el tema de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas dependientes.

Como titular de la Institución organizadora de estas Jornadas, el Procurador del Común de Castilla y León, es para mí un honor presentar esta recopilación de las distintas ponencias, intervenciones y debates que tuvieron lugar en este importante foro de trabajo.

Y es que sin duda, el impacto que tiene el urbanismo en nuestra sociedad, su enorme repercusión en la ordenación del territorio y su gran incidencia sobre el medio ambiente traen consecuencias importantes en el ámbito de los derechos de los ciudadanos y en la necesidad de conseguir que los poderes públicos actúen, en este sentido, de la manera más adecuada y transparente. Además, no se puede olvidar que los asuntos rela-

cionados con el urbanismo son precisamente de los que generan un buen número de quejas de los ciudadanos que acuden a nuestras Instituciones.

Por eso, aspectos como: las graves dificultades que se encuentran en la actualidad para el acceso a la vivienda; la opacidad en la adjudicación de las viviendas protegidas; las tensiones que pueden producirse entre la urbanización y las necesidades del mundo rural; la invasión urbanística del litoral; las deficientes previsiones de los planeamientos urbanos y su colisión con la defensa del medio ambiente o el crecimiento sostenible son sólo algunos de los muchos aspectos que se analizaron durante las sesiones de trabajo de estas Jornadas.

Quede aquí constancia de mi agradecimiento por el apoyo recibido de las autoridades regionales y locales y, particularmente, mi gratitud a todos los compañeros, Defensores y Defensoras del Pueblo, así como a todos sus colaboradores que participaron en esta intensa reunión de trabajo, a la que ha servido de incomparable recinto el Hostal de San Marcos, por su presencia en León, por su eficaz colaboración para el desarrollo de la misma y por su esfuerzo personal para que este encuentro anual haya constituido todo un éxito.

Por último, manifiesto mi esperanza de que el trabajo que entre todos hemos hecho no sea baldío, y mi deseo de que este libro, que trata de recoger las conclusiones más interesantes del mismo, sea útil y provechoso.

Javier Amoedo Conde
Procurador del Común

Acto Inaugural

Presidente de La Junta de Castilla y León

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

ACTO INAUGURAL

INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN JUAN VICENTE HERRERA

Agradezco sincera y profundamente, desde el respeto y la amistad, a D. Enrique Múgica, Defensor del Pueblo de España, y por supuesto a todos los Comisionados Parlamentarios que desempañan una función análoga en las diferentes Comunidades Autónomas, su presencia a lo largo de estas Jornadas en León, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en nombre de las autoridades locales y regionales, al anfitrión, al Procurador del Común, que nos haya otorgado el privilegio de compartir con todos ustedes este momento inicial de arranque de las Jornadas.

No cabe duda de que nos encontramos ante una figura que, cuando fue recogida por nuestra Carta Magna en 1978, sin

haber existido ningún precedente constitucional, no dejó de suscitar, especialmente entre la doctrina y también en los medios públicos, sociales y políticos, numerosos interrogantes.

Se decía de ella que era superflua, en un sistema jurídico como el nuestro, con una sólida tradición de justicia contenciosa-administrativa de la que precisamente carecían los sistemas nórdicos, de donde provenía tal institución.

Se decía también que podía constituirse en una suerte de abogado gratuito, donde muchos ciudadanos encontrarían una defensa barata de sus pretensiones.

Sin embargo, en un balance todavía provisional, la actividad de las instituciones que vosotros representáis, a lo largo de este tiempo ha demostrado que su creación tenía una justificada razón de ser. La consolidación de nuestro Estado social y democrático de derecho ha supuesto no solamente la reafirmación y ampliación de los derechos y libertades fundamentales reconocidos a los ciudadanos, sino lo que es más importante, también la realización efectiva de los mismos, tanto en su versión de derechos individuales como de derechos colectivos o sociales.

Y un ámbito tan esencial como la protección de esos derechos en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, es precisamente el que se aborda a través de la función de los defensores del pueblo.

Unas administraciones públicas que también han venido incrementando progresivamente, a lo largo de estos años, su campo de actuación, su campo de posible interferencia en el

ámbito de la realización efectiva de los derechos y las libertades de los individuos.

En este esencial objetivo, los clásicos instrumentos de control establecidos por nuestro estado de derecho se han venido demostrando insuficientes en unos casos, o inadecuados en otros. Así, no bastan los medios de control internos que las administraciones públicas modernas han tenido desde su inicio.

Por su parte, los tribunales de justicia han resultado ser un instrumento demasiado complejo, demasiado costoso, en algunos casos demasiado poco ágil para un buen número de reclamaciones ciudadanas.

Y por último, el control parlamentario resulta, a todas luces, una vía excesiva para la fiscalización de la inmensa mayoría de las actuaciones administrativas concretas, que por su gran número resultarían imposibles de atender.

Pero no podemos olvidar, sin embargo, comisionados parlamentarios al fin, que el Parlamento asume, como una de sus esenciales funciones, el control general del ejecutivo. Por ello se hacía necesario que él mismo pudiera contar con una *longa manus* que le permitiera profundizar en el control cotidiano de las administraciones públicas.

Necesitaba así un órgano dotado de gran autonomía, con un amplio campo de información y actuación, de carácter impersonal, de acceso fácil y gratuito, con un procedimiento flexible y con capacidad de ofrecer un amplio abanico de alternativas...

Y ese papel lo ha venido desempeñando, a plena satisfacción, la figura del Defensor del Pueblo nacional y de los Defensores del Pueblo autonómicos.

Insisto en que la raíz misma de su existencia es reforzar, lo ha dicho D. Enrique Múgica, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas, completando la labor de control de otras instituciones del Estado sin sustituirlas, llegando allí donde no pueden llegar tales instituciones por su propia naturaleza.

Las diferentes figuras del Defensor del Pueblo son, en definitiva, un nuevo bastión en la defensa de los derechos fundamentales.

Naturalmente, un sistema de administraciones públicas tan amplio y tan complejo como el que establece en la Constitución española el Estado de las autonomías, difícilmente puede ser controlado en toda su existencia por una sola figura de estas características.

Muchas de las razones de su éxito en los países donde se originó, en el norte europeo, estriban precisamente en el contacto directo, en su accesibilidad y en la facilidad del procedimiento para todo ciudadano que acude buscando amparo.

Por tanto, es evidente que ese contacto directo será más fácil cuanto menor sea el colectivo ciudadano que se tenga que asistir.

Recordamos que muchas de nuestras Comunidades Autónomas tienen más habitantes que muchos países de

origen de esta figura, por lo que ha sido lógico el desarrollo territorializado de la misma.

Castilla y León así lo ha asumido. Hay que recordar no obstante que nuestro Defensor del Pueblo, conocido como Procurador del Común, no fue una institución originariamente contemplada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en el año 1983, sino que la misma surgió de una decisión de los grupos parlamentarios regionales con motivo de la celebración del X Aniversario de nuestra autonomía, y fue incorporada posteriormente al texto estatutario.

Esta figura tiene en nuestra Comunidad una indudable carga simbólica especial; su denominación hace referencia al antaño garante de las decisiones de las antiguas Cortes de León y Castilla. Y precisamente León, en cuanto cuna de las primeras manifestaciones de las Cortes occidentales, es su más apropiada sede.

Debo señalar que durante la década larga en que ha ejercido sus funciones, primero de la mano de Manuel García Álvarez, y en este momento de la mano de Javier Amoedo, se ha mostrado como un instrumento cercano a las necesidades de los ciudadanos; ha trabajado duramente para trasladar a los poderes públicos regionales y locales sus quejas y carencias, y ha controlado con rigor y calidad, no exenta en ocasiones de diferencias, la labor de nuestra administración pública.

Dadas las especiales características territoriales de Castilla y León, ha hecho incluso un gran esfuerzo de descentralización de su presencia en las nueve provincias de la Comunidad Autónoma.

Con todo, considero, he considerado y creo que consideramos las fuerzas políticas parlamentarias de la Comunidad Autónoma, que atender sus sugerencias en la medida que sea posible resulta básicamente beneficioso para todos. No sólo porque los ciudadanos ven más protegidos sus derechos, sino porque la propia administración pública puede ganar en eficacia.

Todo ello ha convertido a nuestro Procurador del Común en una institución conocida, aceptada, respetada por los ciudadanos de Castilla y León, a la que acuden con creciente frecuencia.

Este rigor en su trabajo ha hecho que la figura del Procurador del Común se vea mejor definida en la propuesta de reforma estatutaria en la que actualmente trabajan los grupos parlamentarios de nuestro Parlamento regional. Y así, a sus funciones generales de protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, se le va a encomendar también, de una manera directa, la protección y defensa de los derechos sociales reconocidos de manera específica en el nuevo Estatuto.

Se abre así una nueva etapa de actuación, una nueva etapa que creo que pueden compartir el resto de los defensores de España, porque a mi modo de ver, si me lo permiten, todos ellos se enfrentan a un *triple reto*.

El primero de esos retos es el reto del *equilibrio*; no olvidemos que estamos ante una figura donde la mayor parte de sus actuaciones no son de obligado cumplimiento, no son vinculantes, por lo que es el prestigio, el poder de persuasión de este tipo de instituciones los que dotan de significado a su

existencia y de resultados a su trabajo. Su fuerza está más en la *autoritas* que en la *potestas*.

Como señala la doctrina, nos encontramos ante una magistratura de persuasión, de opinión o de influencia, cuyo poder proviene, a parte del respaldo del órgano parlamentario que la elige, de la repercusión de su trabajo en la opinión pública, del prestigio de la institución y, por supuesto, de la persona que la ocupa y detenta.

Ante todo ello, esta Institución se ve en la necesidad de mantener siempre un imprescindible equilibrio; debe tener la suficiente fortaleza de ánimo para actuar con decisión, y el suficiente prestigio moral para convencer de estas decisiones y la suficiente ponderación para no dejarse arrastrar por los inevitables conflictos políticos de la vida pública. Algo que, por cierto, estamos viviendo estos días de una forma muy directa ante la contestación que ha tenido alguna de las decisiones, desde mi punto de vista tan coherente como conveniente, del propio Defensor del Pueblo de España. Como digo, esto me parece uno de sus más importantes retos.

Además está el reto de la *coordinación* y la *integración*; lo ha señalado el Defensor del Pueblo. Me parece muy necesario que los diferentes comisionados de los Parlamentos autonómicos no actúen como compartimentos estancos, porque sus fines son básicamente idénticos, sus procedimientos similares y sus objetivos comunes.

Aunque el ordenamiento jurídico atribuye al Defensor del Pueblo funciones de coordinación sobre los órganos análogos de las autonomías, a los que puede solicitar colaboración y

auxilio, creo que este es un campo que precisa de una mayor profundización para alcanzar una meta que es muy importante, como es la de asegurar así una nueva vía para garantizar la igualdad de todos los españoles, en todo el territorio, en el ejercicio de los mismos derechos y el cumplimiento de los mismos deberes fundamentales de manera homogénea y en todo el territorio nacional.

Y finalmente está el reto de la *innovación*. La misma proximidad al ciudadano hace de todos estos órganos un importantísimo recolector de necesidades públicas y un evidente laboratorio de ideas y de aportaciones para atenderlas.

En Castilla y León hemos tenido un claro ejemplo con la intensa labor desarrollada por el Procurador del Común para poner de manifiesto y aportar alternativas a las necesidades de nuestros emigrantes, una cuestión de especial trascendencia en esta tierra. La administración regional, sensible ante esta evidente necesidad, ha intensificado las medidas que viene desarrollando para atender a este importante colectivo.

Que estas jornadas de León centren sus esfuerzos en nuevas áreas de competencia y materias, como las relacionadas con el medio ambiente, o en nuevos colectivos, como todos aquellos que precisan una coordinación de las actuaciones de las administraciones para la atención al principio de autonomía y para la atención a las dependencias, me parece un acierto al que deseo los máximos éxitos.

Concluyo insistiendo en lo que hemos venido señalando. El Defensor del Pueblo y sus figuras análogas en las diferentes Comunidades Autónomas se han sabido hacer un espacio propio en nuestro entramado institucional, y desempeñan un papel cada vez más importante y necesario en la garantía de los derechos ciudadanos a través del control de las administraciones públicas.

Nuestro agradecimiento por ello y nuestros mayores deseos en el éxito de ese empeño y también en los trabajos de estas Jornadas de León.

Muchas gracias a todos.

TALLERES

www.procuradordelcomun.org

Taller I.

URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Albarracín, 2006

1. Ordenación del Territorio y Urbanismo

1.1 Indisciplina urbanística sobre suelo rústico

La ponencia enviada por el Diputado del Común de Canarias alude a un problema que, aunque su descripción se centra en las islas y en su especificidad por la escasez de suelo urbanizable (los espacios naturales protegidos, los terrenos situados por encima de los 1.200 metros de altura o las laderas con más del 30% de pendiente, suponen el 60% de la superficie insular), tanto sus circunstancias como las soluciones son extrapolables al resto del territorio nacional. La indisciplina urbanística en el medio rural se produce de forma más intensa en las franjas litorales, territorios de montaña, espacios de singular valor natural y áreas cercanas a las ciudades.

Ello supone una profunda alteración del territorio y el paisaje, sustituyendo su capacidad productiva agraria por un poblamiento rural y suburbial disperso de enormes proporciones, destinado al ocio de fin de semana, al turismo rural y a la segunda residencia, e implica la destrucción de suelo agrícola; dificulta el desarrollo de cultivos extensivos rentables; acarrea la pérdida de paisajes con valor cultural, la extensión de procesos erosivos y la reducción de la biodiversidad; al tiempo que fomenta la reasignación de recursos hídricos, la contaminación del subsuelo por multiplicación de vertidos incontrolados de aguas fecales y el aumento del precio del suelo, situándolo fuera del alcance de las actividades propiamente agrarias. A ello debe sumarse el incremento de la densidad de uso de unas infraestructuras preparadas para otra utilización y el elevado costo e impacto de los accesos viarios, las acometidas de agua y energía y las redes de saneamiento y de recogida de residuos que esta residencia dispersa termina reclamando.

Se enumeran en la ponencia las sucesivas normas que se han ido dictando para atajar este problema, pero que, dada la pasividad de la Administración, no han tenido éxito. La situación de indisciplina continúa, con consecuencias negativas en múltiples aspectos: el progresivo deterioro del suelo rústico y de espacios en ocasiones de singular valor; el descrédito de la Administración por su ineficacia o pasividad; la observación de situaciones de clientelismo político o desigualdad de trato; el agravio que supone esta situación para los ciudadanos cumplidores de la Ley, que ven como los demás obtienen ventajas de un comportamiento ilícito sin que les sobrevenga ninguna consecuencia negativa, etc.

Atendidas estas circunstancias, se plantean las siguientes

Sugerencias:

Que las administraciones públicas implicadas en el control de la legalidad urbanística den cumplimiento a sus obligaciones legales de supervisión, tutela y defensa de la legalidad urbanística, incrementando las situaciones de subrogación por parte de las Comunidades Autónomas, ante la pasividad o insuficiencia de medios de las Entidades Locales.

Que se promuevan campañas informativas sobre los perjuicios medioambientales que suponen las edificaciones ilegales, de forma que se incremente la conciencia ciudadana de respeto a las normas y cuidado del entorno.

Que se recabe una mayor colaboración de otros agentes que intervienen en los procesos de urbanización y edificación, cuya ayuda puede ser de gran importancia para evitar las situaciones denunciadas: notarios, registradores, empresas suministradoras de agua, electricidad y teléfono, etc.

1.2 Crecimientos urbanos desproporcionados

El Defensor del Pueblo Andaluz centra su atención en determinados crecimientos urbanísticos en el entorno de grandes centros urbanos y núcleos costeros. Se trata de inmensas urbanizaciones dormitorio o de segunda residencia que, más que a necesidades o expectativas reales de crecimiento demográfico de la población, responden a meros intereses de las promotoras urbanísticas, que encauzan la demanda de bienes residenciales hacia el mercado que ellas mismas fomentan. Todo ello con la necesaria complicidad y connivencia de unos Ayuntamientos que justifican el ejercicio convenido de sus potestades urbanís-

ticas en la consabida insuficiencia financiera de los municipios, y se instrumenta mediante compromisos derivados de convenios de planeamiento previamente firmados, que se plasman en modificaciones o revisiones del planeamiento general, normalmente sin la debida coherencia con las decisiones ambientales o territoriales de ámbito autonómico y sin tener en consideración las carencias que presentan las infraestructuras existentes para poder hacer frente a las nuevas necesidades: desplazamiento de la población hacia lugares de trabajo, estudio, ocio, sanidad, comercio, etc., que no se pueden cubrir por el transporte público, lo que genera grandes perdidas de energía, tiempo, dinero y salud, infradotación de servicios, inseguridad ciudadana y, en resumen, creciente descontento y desestructuración social.

Desde determinadas sensibilidades ambientales se cuestiona la capacidad municipal para impulsar un uso sostenible y responsable de su territorio, y se demanda que, en caso de desatender las determinaciones recogidas en la planificación territorial de orden superior, la Administración Autonómica pueda intervenir con rapidez y eficacia.

Es preciso también un cambio de mentalidad, sustituyendo el modelo de crecimiento de tipo anglosajón, que tanto se promociona últimamente, en casas aisladas que ocupan gran extensión de terreno, por la vuelta al de ciudad compacta, con un menor consumo de suelo, mejor aprovechamiento de los recursos energéticos, minoración de los desplazamientos en transporte privado y ahorro de infraestructuras. Sobre esta materia, una ponencia más extensa del Procurador del Común de Castilla y León se halla resumida en el punto A.5 de este documento.

Este crecimiento extensivo contrasta con la existencia de importantes bolsas de suelo en los municipios sin desarrollar,

zonas degradadas que pueden regenerarse o centros históricos infrapoblados, susceptibles de intervenciones de rehabilitación. Por ello, se considera que una moratoria no sería descartable, en orden a que un proceso constructivo especulativo, alienante y uniformador, que destruye el medio natural y el paisaje de nuestras poblaciones, tome otros derroteros más respetuosos con el interés general.

En atención a lo expuesto, cabría formular la siguiente **Sugerencia:**

Que por el órgano competente en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, se actúe con el máximo rigor para evitar desarrollos urbanísticos que no obedezcan a un crecimiento racional de las poblaciones, y que cada uno que se plantee justifique plenamente su necesidad y evalúe exhaustivamente las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de su implantación.

1.3 Recursos hídricos y desarrollo urbanístico

Una de las propuestas remitidas por la Defensora de Castilla-La Mancha versa sobre la vinculación de los recursos hídricos al desarrollo urbanístico, en el marco de la protección medioambiental prevista en el artículo 45 de la Constitución. Para su planteamiento, alude a un problema tratado en esa Institución: la construcción de infraestructuras hidráulicas que detraen caudal de un río para atender el abastecimiento de núcleos de población, lo que conlleva, tanto en el punto en el que se realiza como aguas abajo, repercusiones de carácter ambiental, pero también socioeconómico, pues algunas de las

comarcas afectadas han empezado a explotar su riqueza ecológica y paisajística mediante la instalación de establecimientos de turismo rural, como único medio de recuperación económica y de repoblación humana.

En general, la normativa de impacto ambiental alude a los efectos perjudiciales de determinados proyectos sobre el medio ambiente. En el caso del agua, se trata fundamentalmente de evitar la contaminación y la sobreexplotación del recurso, pero escasamente se alude a los efectos estéticos, ambientales (con la salvedad del mantenimiento del caudal ecológico) o sociales derivados de la disminución del caudal.

Por ello, considera que las Administraciones ambientales deben incluir en su control previo a la ejecución de los proyectos, tanto los efectos de las infraestructuras en sí mismas, como los derivados de la disminución de los caudales sobre otros usos consuntivos o su valor ambiental, pues no se puede realizar la "estimación de fuentes de contaminación" o la "estimación de presiones" en la cantidad de agua sin tener necesariamente en cuenta (entre otros) los datos de los desarrollos urbanísticos permitidos por los instrumentos de planeamiento en vigor.

El corolario de estas consideraciones es la siguiente **Sugerencia:**

Que en orden a lograr una mejor coordinación entre la planificación hidrológica y el desarrollo urbanístico, previamente a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, se estudien con detalle los efectos medioambientales del uso adicional de agua previsto en los mismos, considerando no sólo los usos actuales sino los derivados de los desarrollos que cuentan con planeamiento aprobado.

1.4 Protección del espacio fluvial frente a la actividad invasora

Esta comunicación del Justicia de Aragón trata de analizar la problemática que plantean los encauzamientos de ríos y otras actuaciones sobre los cursos fluviales, con el fin de proteger núcleos urbanos, instalaciones industriales o ganaderas y cultivos.

Durante décadas se ha avanzado en este terreno, con el propósito de ir ganando espacio al río y confinarlo dentro de unos límites, presidido todo ello por la idea de lograr un mayor aprovechamiento de los terrenos contiguos, en general más llanos y fértiles, sin considerar que las periódicas inundaciones constituyen un fenómeno que forma parte de su dinámica natural, y son precisas para mantener el buen estado ecológico que impone la Directiva Marco del Agua.

Las formas de intervención han sido básicamente la construcción de embalses, el levantamiento de muros de defensa o el dragado del cauce. Ello ofrece una falsa imagen de seguridad, que da pie a la ocupación de terrenos inundables, en la confianza de haber conjurado el peligro de las periódicas avenidas fluviales, sin considerar que estas actuaciones sólo resuelven parcialmente el problema. En el caso de los embalses, su capacidad para laminar las grandes avenidas (periodo de recurrencia de diez años o superior) es limitada, debido a la magnitud de las aportaciones registradas en las mismas y a la incompatibilidad de esta función de laminación con otros usos a los que se acaban destinando, que reducen notablemente el margen disponible cuando se presenta una avenida. La construcción de diques o motas de contención demasiado cerca del cauce (salvo cuando

se trate de proteger núcleos urbanos) requiere inversiones públicas muy cuantiosas y provoca un incremento de la velocidad y del nivel del agua, que hacen de su rotura el mayor peligro real para las vidas humanas y los bienes cercanos. Por último, el dragado sistemático de grandes extensiones de cauce fluvial y el corte artificial de los meandros constituyen una grave afección ambiental, que agrava el riesgo por inundación aguas abajo de los tramos de cauce intervenidos, y hace que la mayor energía y velocidad de las aguas de avenida aumente su poder erosivo y su capacidad de destrucción de infraestructuras construidas en o cerca del cauce, como puentes o motas de defensa. Los dragados sólo deberían ser aplicados de forma puntual en tramos muy cortos del cauce donde la protección de las poblaciones así lo aconseje (puentes de luz insuficiente o tramos urbanos donde no se haya dejado suficiente anchura al río), tras el pertinente estudio de las posibles consecuencias aguas arriba y abajo del tramo afectado.

Es necesario un cambio de enfoque a la hora de intervenir sobre el dominio público hidráulico, para prevenir las inundaciones, partiendo de considerar las avenidas como un elemento vital en la dinámica fluvial, que tienen otros beneficios, como la fertilización natural de las tierras de cultivo, la recarga del acuífero aluvial, el aumento de la biodiversidad, el aporte de sedimentos y nutrientes a los deltas o el retroceso de la cuña salina en las desembocaduras, y que no suponen, en estado natural, un peligro intrínseco para la vida de las personas, pues se dispone de sistemas de alerta y dispositivos de protección civil suficientes.

Estando en revisión los criterios tradicionales de solucionar los problemas hídricos mediante grandes obras, tal vez

la clave deba centrarse en respetar con rigor el espacio del río como dominio público, acabando con el desgobierno imperante pues, tarde o temprano, el río acaba recuperando su terreno, y de forma violenta si a ello se ve compelido. En orden a esta finalidad, es preciso adoptar diversas medidas, y la primera es realizar el deslinde del dominio público hidráulico y la ordenación de las actividades antrópicas en él. Asimismo, se debe dotar al río de un "espacio de libertad fluvial", en el cual no puedan construirse otras defensas que las que protegen a los núcleos de población, apoyar los usos agrícolas tradicionales en la llanura de inundación, preservar el paisaje ribereño e informar adecuadamente a la población.

En el curso del taller se ha mencionado el problema existente en algunas zonas en que, merced a las ayudas europeas, se han construido depuradoras de aguas residuales, pero al ser entregadas a los Ayuntamientos para su gestión, se han desentendido debido a los elevados costes de funcionamiento. Esta situación supone un derroche de fondos públicos y un daño medioambiental que debe ser evitado con la inmediata puesta en marcha de un sistema que asegure la gestión. Se han puesto ejemplos de algunas Comunidades Autónomas que han creado entes específicos para llevarla a cabo a nivel supramunicipal, financiando el sistema con impuestos finalistas, como son los denominados cánones de saneamiento. Sea esta u otra, es urgente adoptar alguna solución a un grave problema que puede ser resuelto simplemente con una decisión política, habilitando medios apropiados a tal fin.

De acuerdo con estos criterios, cabría formular a las Administraciones de las Comunidades Autónomas las siguientes **Sugerencias:**

Que en los instrumentos de ordenación urbanística que se sometan a su aprobación vigilen atentamente el respeto a las zonas inundables, de forma que no se permita su ocupación para usos diversos de los agrícolas, al objeto de que no se generen nuevas demandas de protección que solucionan un problema concreto pero agravan la situación general.

Que en los informes medioambientales que les competa expedir sobre actuaciones agresivas en el medio hídrico que superen el ámbito de la protección de poblaciones, adopten un criterio restrictivo y evalúen su decisión conforme a parámetros de conservación del buen nivel ecológico del agua y sus ecosistemas asociados.

Que se arbitren los sistemas más apropiados en cada caso, para que las instalaciones de saneamiento y depuración construidas se pongan en marcha y cumplan adecuadamente su función medioambiental.

1.5 Vuelta a la ciudad compacta tradicional, vistos los inconvenientes de la dispersión urbanística

La Ponencia aportada desde el Procurador del Común de Castilla y León parte de que la finalidad perseguida por el urbanista debe ser la de reducir las disfunciones de la ciudad de su tiempo, y de que las principales disfunciones de las ciudades en las que residimos actualmente serían:

- La explosión urbana de las últimas décadas y la compartimentación del territorio por la red de movilidad.

- La separación de funciones y la degradación urbana debidas a la congestión y el estrés ambiental.

- La pérdida de estabilidad y cohesión social derivadas de la segregación espacial de grupos según su renta.

- El consumo y despilfarro de suelo, energía y recursos naturales.

- La explotación sin límites de los ecosistemas locales, regionales y globales para mantener la organización y complejidad de la ciudad.

Considera, siguiendo la exposición de motivos de la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León,* que el planeamiento urbanístico ha de perseguir la obtención de una ciudad sostenible social, económica y ambientalmente. Y defiende, como modelo que mejor se acomoda a tales propósitos, "el tipo de ciudad mediterránea compacta y densa con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa en toda su extensión, que permite concebir un aumento de la complejidad de las partes internas, que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y naturales."

Justifica tal opción en el innegable impacto medioambiental negativo de un crecimiento basado en casas adosadas o unifamiliares aisladas, característico de la ciudad difusa, en contraposición con el sustentado en vivienda comunitaria, propio de la ciudad compacta. Como factores negativos, destaca la dificultad de conjugar la dispersión edificatoria que impone la ciudad difusa y la necesidad de transporte de personas, materiales y energía, la mayor idoneidad de la ciudad compacta para incrementar el aprovechamiento del subsuelo o la complicación de las redes para suministrar gas, agua, alcantarillado, teléfono,

electricidad y fibra óptica a los asentamientos urbanos.

Con el fin de ordenar el desarrollo urbano, se señalan algunas pautas a seguir: potenciar los sistemas urbanos y ciudades medias para reducir la polarización territorial entre las regiones; evitar la dispersión suburbana de las ciudades, apoyando la regeneración de los espacios urbanizados, las densidades medias y cierta compacidad que facilite la existencia de umbrales suficientes para suministrar eficientemente servicios locales, transporte público y el desarrollo de la vida local; favorecer la diversidad funcional y social en los barrios, y combatir la segregación y fragmentación de la ciudad; promover proyectos colectivos de vida, de desarrollo local comunitario, en los barrios con economías en declive, favoreciendo la incorporación de todos los sectores sociales y de los agentes económicos, para reducir la polarización social de la ciudad y las situaciones de desfavorecimiento en estos barrios. Asimismo, propugna arquitectura y urbanismo bioclimáticos, que reduzcan la necesidad de climatización artificial; facilitar la participación social en órganos asesores de las decisiones sobre la ciudad y promover objetivos explícitos y mecanismos de seguimiento y evaluación de las decisiones.

Como conclusión, pues, de dicha Ponencia, se propone la siguiente **Sugerencia:**

Que frente a las últimas tendencias a la generalización del modelo de ciudad difusa, se impulse por las Administraciones competentes la recuperación del modelo de ciudad compacta mediterránea, con límites máximos y mínimos de densidad, con continuidad formal, multifuncional, heterogénea y diversa, como modelo más adecuado de ciudad sostenible social, económica y ambientalmente.

1.6 La calidad de vida como parámetro de ordenación territorial y urbanística

A partir de la mención contenida en el artículo 45.2 de la vigente Constitución, al valor de la "calidad de vida", como finalidad de la actuación de los poderes públicos, la Ponencia presentada por el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana expone la labor del legislador autonómico, tratando de concretar dicho concepto, tanto en *la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje,* como en *la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y en el Decreto 67/2006, de 12 de mayo*, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística.

Constituye este concepto un objeto prioritario de la planificación territorial, que debe estar contemplado en la denominada "Estrategia territorial de la Comunidad Valenciana", en los planes de acción territorial y en las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio. Igualmente, debe tenerse en cuenta en la ordenación urbanística, con especial referencia a la protección del derecho ciudadano a participar en la elaboración y en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planificación urbanística.

De las ideas puestas de manifiesto cabe destacar:

- La calidad de vida de la ciudadanía consagrada por el artículo 45.2 del texto constitucional es una finalidad esencial de las políticas de sostenibilidad ambiental que materializan los poderes públicos, y que en la reciente legislación valenciana se regula como objetivo primordial y parámetro básico de la ordenación territorial y urbanística. En este sentido, resulta necesario

que se concreten las políticas públicas dirigidas al incremento de la calidad de vida de la ciudadanía, en cuanto a sus objetivos, acciones, programas y proyectos, con la debida coordinación de las políticas de sostenibilidad ambiental que se contemplan como criterio inspirador de la ordenación territorial.

- Las determinaciones que deben operar en el nivel de ordenación territorial se vinculan de forma esencial y precisa al urbanismo mediante un documento denominado "Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio", que deben incorporar los Planes Generales de los municipios valencianos; en él se definirán los objetivos de la mejora de los entornos urbanos, el fomento del trasporte público, el disfrute efectivo de los equipamientos y dotaciones públicas y la materialización del derecho ciudadano al acceso a la vivienda.

- En consecuencia, la legislación territorial y urbanística debe brindar a las Administraciones la oportunidad de poder llevar a cabo políticas efectivas y concretas de incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante instrumentos de planificación y de gestión territorial y urbanística de un modo autónomo, pero en todo caso coordinado con las deseables políticas públicas de sostenibilidad ambiental.

El esfuerzo de los poderes públicos, tanto legislativos como ejecutivos, tendentes a concretar el concepto y el valor constitucional de mejora de la "calidad de vida de los ciudadanos", ligado a la "sostenibilidad medioambiental", como objetivo y parámetro de la ordenación territorial y urbanística, merecen una valoración positiva.

Como conclusión de dicha Ponencia, cabría formular la siguiente **Sugerencia:**

Que los órganos legislativos y administrativos competentes procuren determinar estándares cuantitativos a través de los cuales pueda enjuiciarse, al tiempo de su aprobación y en su posterior ejecución, el nivel de calidad de vida resultante de la planificación territorial y urbanística.

2. Movilidad Urbana

2.1. Propuesta para una mejora de la movilidad urbana y reducción de la contaminación

Desde el Justicia de Aragón se ha elaborado esta Ponencia, con el ánimo de contribuir a la mejora del problema que actualmente existe en los desplazamientos urbanos, debido al frecuente colapso de nuestras calles por el elevado número de vehículos, que a su vez generan graves problemas de contaminación, ruidos, accidentes, etc., a través de un mayor uso de la bicicleta como medio de transporte cotidiano. Al observar que en los debates que normalmente se desarrollan con el fin de mejorar la movilidad urbana se aportan diversas alternativas (metro ligero, tranvía, autobuses, etc.) pero no se tiene en cuenta apenas la disposición de una red de carriles bici que permita desplazarse de forma segura por toda la urbe en este medio de transporte.

Se destacan las virtudes de la bicicleta, tanto de carácter individual para el usuario, como a nivel social para la colectividad. En el primer caso, cabe señalar la facilidad de adquisición, manejo y mantenimiento, su rapidez en los trayectos cortos y sus ventajas para la salud. Como beneficios colectivos, se reseñan que no consume combustible, no genera contaminación acústica o atmosférica y precisa de un espacio muy reducido,

tanto para su marcha como para su estacionamiento.

Dadas las dificultades actuales para moverse con seguridad en las ciudades, pues la concepción de muchos carriles bici es meramente recreativa, sin que existan recorridos completos, se pretende promover un cambio de mentalidad en los poderes públicos, principalmente en los locales, para que en los municipios se creen redes de itinerarios ciclistas que permitan a los ciudadanos desplazarse cotidianamente en bicicleta por todo el casco urbano de forma segura, a través de las múltiples soluciones ya estudiadas en diferentes foros: carriles bici exclusivos, zonas compartidas con peatones, áreas de velocidad limitada al tráfico en general, etc.

Conforme a lo expuesto, se formula a la autoridades municipales la siguiente **Sugerencia**:

Que en orden a mejorar la movilidad de los ciudadanos y a reducir los índices de contaminación, estudien las posibilidades de establecer en su municipio el sistema que consideren más apropiado para permitir los desplazamientos en bicicleta de forma segura.

3.Molestias derivadas de la coexistencia de actividades

3.1 Impacto de las explotaciones ganaderas en los núcleos rurales

Coinciden el Procurador del Común de Castilla y León y el Ararteko en destacar en sus ponencias el elevado número de quejas por las molestias que generan las actividades ganaderas en los cascos urbanos de los pequeños municipios, muchas de

las cuales han pervivido a los sucesivos intentos de regularización, que ya se iniciaron con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

El cambio de los usos y costumbres sociales, desde la existencia de ganado en todas las casas para la alimentación y la realización de labores agrícolas a la actual situación en que las explotaciones se han ido transformando en actividades de carácter industrial, con fuertes inversiones, y la circunstancia de que las antiguas edificaciones situadas en el exterior de los cascos urbanos han sido destinadas a segundas residencias, da lugar a las quejas de los nuevos ocupantes, que buscan un espacio de tranquilidad y un entorno medioambiental saludable, con resultado infructuoso en numerosas ocasiones.

Este problema ha sido abordado por varias Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio, citando las normas emanadas en Valencia, País Vasco, Galicia, Aragón y Castilla y León. El elemento común a esta normativa sigue siendo la necesidad de regularizar las instalaciones y establecer unos condicionantes ambientales, higiénicos y sanitarios, para que se eviten las molestias a los vecinos y la contaminación de las aguas, principalmente.

Reclaman por ello una intervención activa de las Administraciones autonómicas para completar la regularización de estas explotaciones ganaderas y hacerlas compatibles con el respeto al medio ambiente que garantiza el artículo 45 de la Constitución Española, y proponen que se concreten pautas de intervención de las Administraciones en el control y la garantía del cumplimiento de la legalidad en el funcionamiento de estas explotaciones, a la luz de la experiencia acumulada por las distintas Defensorías.

Esta idea podría concretarse en la siguiente **Sugerencia:**

Que mediante la coordinación entre las Entidades locales afectadas y las Comunidades Autónomas, y entre los propios organismos dependientes de estas últimas, y con las oportunas ayudas económicas a los afectados, se incrementen las medidas tendentes a la regularización de las explotaciones ganaderas, acelerando su salida de los cascos urbanos, para evitar los problemas higiénico-sanitarios que se observan por este motivo.

3.2 El problema del ruido

- Compatibilidad de diferentes usos del suelo

Desde la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha se plantea el problema derivado de la coexistencia de diversas actividades en una zona territorial determinada, que supone uno de los motivos de queja más frecuentes en esa Institución, pudiéndose extender esta apreciación a la práctica totalidad de las Defensorías. Con carácter general, se plantea la necesidad de hacer compatibles los distintos usos permitidos en una zona territorial determinada, dada la negativa afección que sufren derechos constitucionales de los ciudadanos, con especial incidencia de los relativos a la integridad física, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio, la propiedad privada de su vivienda, la protección de la salud y al disfrute de un medio ambiente de calidad.

Su opinión coincide con el Valedor do Pobo que, en relación con la compatibilidad de actividades molestas y usos residenciales, señala que resulta de especial importancia que, como

mínimo, se impida la acumulación de locales especialmente ruidosos en determinadas zonas residenciales de ciudades y pueblos. La institución de las "zonas saturadas por ruidos" resulta útil allí donde se ha previsto con esta o con otra denominación similar, pero debe ser interpretada de tal forma que no sólo se aplique en situaciones ya consolidadas, es decir, para corregir las consecuencias gravemente perjudiciales de una acumulación que se da desde hace tiempo, sino también para evitar que tal situación llegue a producirse. Además, las medidas a aplicar no pueden limitarse al simple anuncio de que ya no se concederán más licencias, lo que obviamente no soluciona el problema, sino que a ello deben añadirse medidas que garanticen la disminución del ruido, como la limitación de horarios y / o de emisiones, u otras medidas normalmente habilitadas por la normativa de forma específica o a través de menciones más genéricas (las medidas adecuadas). Así lo interpretó hace ya tiempo la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares de 29-06-99. En este mismo sentido, el Valedor do Pobo viene recomendando a diferentes ayuntamientos que eviten la creación o consolidación de zonas saturadas (lo que a veces se da por la intención de "legalizar" los locales concentrados y aún sin licencia); y, en las zonas ya consolidadas, que se apliquen medidas eficaces para corregir el problema (habilitadas en el Decreto autonómico 320/2002), sin limitar éstas a la prohibición de nuevos locales.

Estas opiniones son coincidentes con el Informe del Defensor del Pueblo sobre Contaminación Acústica, cuando afirma que la mayor antigüedad de las actividades ruidosas no les da derecho a seguir manteniéndose sin cambios, con el consiguiente perjuicio para los vecinos, sino que se tienen que acomodar a las normas que rijan en cada momento, como sucede con todas las licencias de funcionamiento. A este respecto, la

Ley del Ruido impone la revisión de las medidas correctoras impuestas en las licencias, sin que tal revisión conlleve el derecho a recibir indemnización.

Por ello es muy importante el control de las actividades ruidosas, sin que la carencia de medios aducida en muchos casos sea excusa para dejar de actuar, pues la normativa permite diversas formas organizativas que pueden dar solución a este grave problema. Apreciada descoordinación entre las diferentes Administraciones, y en la línea marcada por la Unión Europea, se impone una racionalización ambiental de todas las operaciones que conforman el proceso de creación de la ciudad, de tal modo que se adopte un procedimiento integral, en el que se aúnen todas las perspectivas que es necesario atender (ambiental, social y económica, fundamentalmente). La reciente *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,* que traspone a la legislación española la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, viene a facilitar esta labor, al prever un estudio previo de las consecuencias ambientales de determinados planes y programas, de forma que sean identificadas y evaluadas antes de su aprobación.

La ponencia hace un especial estudio de las actividades lúdicas organizadas por la Administración Local (fiestas patronales, verano, carnavales) dentro del casco urbano, y que, en general, carecen de cualquier medida correctora que evite las molestias a los vecinos inmediatos, a los que se opone el deber de soportar por tratarse de circunstancias especiales. Se trata de alcanzar un punto de equilibrio, pero en todo caso prevalece el derecho de los vecinos. Debe tenerse también en cuenta la obligación de la Administración de dar ejemplo en el cumplimiento

de las normas, para investirse de la autoridad moral precisa para exigir idéntica actitud a los ciudadanos.

Otro asunto que plantea es la dispersión existente entre los municipios en cuanto a los límites objetivos de inmisión y emisión, al ser una materia que han venido regulando las ordenanzas locales. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia de otros parámetros, como la distancia o la velocidad, el ruido se incrementa en progresión geométrica, de forma que, como ha expuesto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 16 de noviembre de 2004, pasar de un ruido de 30 dB a otro de 33 dB, no supone "un poco más de ruido", sino que se duplica su intensidad.

A modo de conclusión, cabría formular las siguientes **Sugerencias**:

Que los poderes públicos aseguren la compatibilidad de los diferentes usos permitidos por la normativa urbanística en un área concreta, con especial rigor en las zonas residenciales y de servicios educativos y sanitarios, y que en su determinación se tenga especialmente en cuenta el horario de apertura de las actividades.

Que se evite la creación de zonas en las que se produzca la acumulación de locales ruidosos, y que se corrijan los efectos perniciosos de las zonas acústicamente saturadas ya consolidadas, para lo que habrán de aplicarse las medidas legal o reglamentariamente habilitadas que sean precisas (y proporcionadas) en función de las circunstancias.

Que la Administración Local haga un mayor uso de la posibilidad que la Ley le ofrece de solicitar la colaboración de los órganos provinciales y regionales, y que estos intensifiquen su

ayuda, a fin de ejercer correctamente el control de las actividades, extendiéndose el control a las que se organizan por las propias Administraciones.

Que el Defensor del Pueblo inste al Gobierno de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias para dictar legislación básica en materia de medio ambiente (artículo 149.1.23 de la Constitución) y, en concreto, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 12.1 de la Ley 37/2003, establezca unos límites máximos de emisión e inmisión, sin perjuicio de las normas de protección adicional que acuerden las diferentes Comunidades Autónomas en sus respectivas legislaciones.

- Necesidad de impulsar los desarrollos de la Ley del ruido

La Ponencia de la Defensora del Pueblo de Navarra versa sobre la incidencia de la Ley del Ruido en la redacción y aprobación de los planes urbanísticos, comenzando con un breve resumen histórico de la evolución normativa, que arranca del Libro Verde sobre Política Futura de Lucha contra el Ruido, elaborado por la Comisión europea en 1996. Allí se pone de manifiesto la necesidad de revisar la situación global del ruido y de las medidas comunitarias y nacionales adoptadas hasta el momento, y comienza a establecerse un marco de actuación que permita el cotejo y la estandarización de datos fiables, muy escasos hasta esa fecha en comparación con otros parámetros de contaminación; así como la necesidad de mejorar la información y examinar las opciones futuras para la reducción del ruido procedente de diversas fuentes.

El resultado más importante de estos trabajos es la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental,

que incluye la propuesta de elaboración de mapas de ruido, el suministro de información al público sobre el ruido ambiental y sus efectos, y la adopción de planes de acción, tomando como presupuesto el resultado que arrojen los mapas de ruido. Se trata de mantener la calidad del entorno acústico, cuando ésta sea satisfactoria, y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario, especialmente en los casos en que los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos para la salud.

La Directiva fue objeto de trasposición normativa en nuestro ordenamiento interno, mediante la *Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido*, parcialmente desarrollada por el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre. Esta norma considera la planificación territorial como un instrumento fundamental para reducir el ruido y evitar que surjan nuevos problemas, y a tal objeto, los usos que el planeamiento urbanístico asigne a cada clase de suelo serán decisivos para poder hacer una clasificación del territorio en alguna de las áreas acústicas que enumera el artículo 7º, obligando a la planificación territorial y urbanística a tener en cuenta las previsiones establecidas en esta Ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas.

El planeamiento y las licencias son los dos institutos del derecho urbanístico a través de los cuales se puede contribuir decisivamente a la reducción de la contaminación por ruidos. Con el primero se diseña la ciudad, se estudia su modo de crecimiento y su conservación. Con las segundas se controla el ejercicio de las actividades. A estos instrumentos deben añadirse los mapas de ruido; la combinación de estos mapas de ruido, que muestran la situación acústica real, con la cartografía de calidad

acústica, que representa los objetivos de calidad de cada área que se delimite en el territorio, permitirán concretar las medidas de prevención y corrección acústica que deban adoptarse.

Es previsible que, a la vista de la cantidad de conceptos que deben ser desarrollados por la incesante remisión al desarrollo reglamentario, estatal, autonómico y local que en la misma se contiene, vaya a transcurrir un cierto periodo de tiempo hasta que la Ley pueda ser aplicada en toda su plenitud, y los ciudadanos puedan percibir sus efectos en su bienestar personal y en su mejor calidad de vida, dada la ambiciosa pretensión de abordar todo un proceso global de mejora de las condiciones acústicas en que se hallan inmersos.

Por todo ello, parece conveniente formular a las Administraciones una **Sugerencia:**

Que agilicen el desarrollo normativo de la Ley del Ruido, mediante la elaboración de los instrumentos previstos en la misma, principalmente los mapas de ruido y planes de acción, de forma que los efectos derivados de su aprobación sean percibidos cuanto antes por los ciudadanos que padecen este problema.

- Intensificar la aplicación de la actual normativa en la lucha contra el ruido

Este epígrafe deriva de una ponencia presentada por el Asesor de Medio Ambiente del Justicia en la XIV edición del Foro de Derecho Aragonés, que llevaba por título: "¿Viene a solucionar la Ley del Ruido el problema del ruido?" En su inicio, se analiza la incidencia del ruido en la salud de las personas y las

competencias administrativas del Estado, la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que inciden en las molestias relacionadas por el ruido, que son:

- La ordenación del territorio, entre cuyos objetivos fundamentales está el de procurar su utilización racional y equilibrada, mediante la definición de los usos admisibles, pudiendo adoptar para ello medidas incentivadoras o disuasorias de determinadas actividades.

- La aprobación del planeamiento urbanístico, en la que una intervención más decidida de la Comunidad Autónoma puede evitar problemas derivados de nuevos asentamientos y desarrollos urbanísticos junto a potenciales o reales focos de ruido: carreteras, aeropuertos, determinadas fábricas o actividades, etc., o la creciente creación de barrios periféricos en las ciudades, que obligan a un uso mayoritario de los vehículos privados para los desplazamientos, con los consiguientes problemas de ruido, atascos y contaminación, pudiendo llegar incluso a denegar la aprobación definitiva de los planes por falta de cumplimiento de las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio, o cuando el Plan no respete los principios de correcta organización del desarrollo urbano y coherencia con las políticas de vivienda y medio ambiente de la Comunidad Autónoma.

- El control de los horarios en que desarrollan su actividad los establecimientos o actividades de ocio.

- Prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en los espectáculos públicos y actividades recreativas, que la Ley de Seguridad Ciudadana asigna al Ministerio del Interior.

- Competencias estatales derivadas de leyes sectoriales (tráfico y seguridad vial o prevención y control de la venta y consumo de drogas tóxicas y estupefacientes), cuya infracción está tipificada como grave en el artículo 23 de la Ley de Seguridad Ciudadana.

- Desde su competencia como planificador urbano, el municipio es quien mejor conoce los problemas medioambientales que pueden afectar a futuros emplazamientos residenciales, no sólo en materia de ruidos, sino por emisiones de polvo, humedad, malos olores, o cualquier otra circunstancia que pueda menoscabar la calidad de vida.

- El ruido del tráfico de vehículos es uno de los mayores problemas que afectan las condiciones de vida y salud en las ciudades. El trazado de los viales, el estado de conservación de la calzada y el material en que está construida, el envejecimiento de los vehículos de servicios públicos o su conducción negligente o la coordinación de los semáforos son, entre otros, factores que incrementan las molestias del tráfico.

- El aspecto más importante en el que las autoridades locales pueden incidir para aminorar los problemas de ruidos derivados de actividades, es mediante el control de las que están sujetas a licencia, tanto en el momento de su otorgamiento como a lo largo de su vida activa.

Se considera que existen normas jurídicas apropiadas para justificar la intervención administrativa en materia de ruidos, tanto con carácter preventivo para evitar que se puedan plantear situaciones incómodas y de difícil solución posterior, como represivo, que eviten la producción de ruidos que, superando unos niveles razonables, produzcan molestias a los

vecinos y alteren su normal ritmo de vida. Sin embargo, dentro de las quejas ambientales que recibe El Justicia de Aragón, siguen siendo mayoría las originadas por ruido, poniendo de manifiesto un fracaso e ineficacia de la actuación administrativa, cuyas causas hay que buscarlas en la precariedad de medios, la lentitud del procedimiento administrativo, los recursos que sistemáticamente plantean los denunciados y, como telón de fondo, una cultura social que no considera el ruido como un problema tan grave y que impregna también a los responsables políticos y a la Administración, provocando que no se actúe con el debido interés y empeño.

Analizando las soluciones que ofrece la Ley del Ruido, se considera que los mapas y las actuaciones derivadas de ellos resultan un consuelo muy pequeño para los que sufren un problema de ruido, puesto que son obligatorios (artículo 14) únicamente para los grandes ejes viarios, ferroviarios, aeropuertos y poblaciones que superen los 100.000 habitantes, y que el calendario de aplicación de la Ley, previsto en su disposición adicional primera, establece unas fechas que alejan una solución cercana, puesto que su aprobación teórica se fija en el 30 de junio de 2007 para los correspondientes a grandes ejes y aglomeraciones con más de 250.000 habitantes, y en el 30 de junio de 2012 para los restantes ejes y aglomeraciones. Lógicamente, los planes de acción en materia de contaminación acústica que derivarán de dichos mapas se demoran todavía más, pues su fecha de aprobación se prolonga un año a contar de las anteriores. Hay que recordar también que para la adaptación del planeamiento territorial vigente se establece un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento general de desarrollo, o que el plazo de adaptación de emisores acústicos existentes a los valores límite concluye el día 30 de octubre de 2007.

En este mismo sentido, las carencias de la actual Ley del Ruido también se ponen de relieve por el Valedor do Pobo. Son evidentes algunas de estas carencias, especialmente en lo relativo a la ausencia de una regulación específica o suficiente del grave problema de la denominada "movida". Resulta llamativo que una Ley que pretende abordar el problema del ruido con carácter general, no incorpore la regulación de la contaminación acústica procedente de los locales de ocio y de la presencia de personas en la calle con ánimo de diversión a altas horas de la madrugada, esto es, la contaminación acústica procedente de la "movida". Se trata de una de las fuentes de contaminación acústica más significativas; sobre todo se trata de la fuente de contaminación acústica que mayor grado de alteración causa en las personas que la sufren, que consideran que es un problema perfectamente evitable, mediante el ejercicio mínimamente diligente de las responsabilidades de la administración. Por ello, se echa en falta la prohibición de actividades o comportamientos que individual o colectivamente comporten molestias que los ciudadanos no tengan obligación de soportar en horario nocturno. La Ley optó por dejar las eventuales regulaciones que se puedan dar en este sentido en manos de los ayuntamientos, con lo que es previsible que se reproduzcan las abstenciones de las administraciones locales que venimos comprobando desde hace tiempo. Por tanto, la aplicación de la ley se centrará en la mejora de determinados problemas de contaminación acústica para los que el texto legal prevé algunas medidas. Se trata de medidas relacionadas sobre todo con las infraestructuras de transporte y, por tanto, muy complejas y costosas. En cambio, se dejan de lado medidas más simples y sin coste alguno, pero demandadas insistentemente por la ciudadanía, como las relacionadas con la denominada "movida".

Por ello, se considera que la actuación administrativa ha de ir dirigida en dos sentidos, y las **Sugerencias** deberían hacer referencia expresa a estas cuestiones: que la Comunidad Autónoma dicte normas apropiadas para tratar de solucionar los problemas de ruido no abordados en la Ley; y que todas las Administraciones ejerzan las competencias que actualmente tienen atribuidas con mayor rigor, lo que sin duda hará disminuir el nivel de ruido que sufren los ciudadanos.

- Propuesta de control de ruidos en determinados establecimientos

En el Justicia se instruyó, en el año 2005, un expediente analizando la necesidad de establecer medidas eficaces de control del ruido en la normativa sobre actividades, ordenanzas municipales o en las licencias de apertura. En otros ámbitos del medio ambiente, la Administración ha ido incorporando los avances técnicos y científicos a los mecanismos de control (toma continua de muestras de agua o de emisiones a la atmósfera; análisis de los residuos tóxicos y peligrosos, de las aguas residuales que se trasladan mediante cisternas a las depuradoras, etc.), consiguiendo con ello una mayor concienciación de los productores de residuos, que en aplicación del principio "quien contamina paga" procuran reducir su nivel de contaminación, dado que saben que la Administración lo conoce de forma continua y ejerce un control objetivo y general de las actividades que ha autorizado.

A pesar de la importancia del problema de la contaminación acústica, el único sistema de control del ruido que se viene utilizando de forma general es la medición *in situ*, que adolece

de diversos inconvenientes, puestos de manifiesto por los afectados en anteriores expedientes tramitados en la Institución: falta de disponibilidad de la Policía Local para atender sus llamadas en el momento en que se producen los ruidos; posible subjetividad al atender las peticiones; picaresca cuando la Policía acude y el causante del ruido reduce las emisiones; riesgo de incurrir en errores de medición o imposibilidad de realizarla por problemas ajenos a la propia fuente de contaminación, problemas que sufren los propios funcionarios de Policía, cuando se encuentran con una aglomeración de personas que pueden llegar a crear problemas de seguridad pública, agresión a la intimidad de las personas, etc. Por otro lado, y habida cuenta que las denuncias se producen en un pequeño número de casos, la acción administrativa no puede resolver íntegramente el problema, puesto que sólo actúa sobre los hechos denunciados, quedando una mayoría de perjudicados privados de unos derechos que deberían ser objeto de protección, aunque por diversos motivos no denuncien esta vulneración.

Observado el avance de la técnica en materia de control de sonido, parece razonable que este progreso revierta en el bienestar de las personas, permitiendo que unos exploten las posibilidades de su negocio en los términos que les sean autorizados, sin que los otros se vean afectados por ello, constituyendo este el límite al que deberán llegar, y posibilitando además que el control sea continuo y no esporádico. Ello puede conseguirse a través de equipos limitadores-registradores, que permiten controlar, de forma permanente, que bajo ninguna circunstancia las emisiones superen los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de las edificaciones adyacentes, y que cumplen los niveles de emisión al exterior exigidos por la normativa que sea de aplicación, a la vez que se vigila el respeto del horario de apertu-

ra que tengan autorizado. Estos sistemas permiten que los servicios técnicos municipales puedan comprobar los datos almacenados y detectar posibles incumplimientos, tanto en materia de ruido como de horario, incoando los oportunos expedientes. Existen incluso algunos que tienen la posibilidad de envío inmediato por vía telemática al Ayuntamiento, por lo que en todo momento puede detectar automáticamente las irregularidades en el funcionamiento de cada actividad: horarios, desconexiones, niveles, etc., describiendo la infracción y proporcionando una prueba suficiente y objetiva para actuar.

La Ley 37/ 2003, de 17 de noviembre, del Ruido alude a esta posibilidad dentro de la acción preventiva. Señala dos facetas para la intervención administrativa sobre los emisores acústicos. La primera tiende a asegurar la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica que puedan generar, y que no se supere ningún valor límite de emisión aplicable, a cuyo fin se integrará la evaluación de la repercusión acústica en los procedimientos de intervención administrativa ya existentes. En segundo lugar, se refiere al autocontrol de las emisiones por los propios titulares de emisores acústicos. Así lo prevén los artículos 18 y 19 de la misma.

El soporte normativo para la instalación de los aparatos de control a que nos referimos puede venir por tres vías: mediante su inclusión en una norma con rango de Ley de las Comunidades Autónomas; por su exigencia en ordenanzas municipales; y por acompañar a la concesión de licencia como requisito para su efectividad, dejándola condicionada a la efectiva comprobación del funcionamiento de esta medida correctora.

De acuerdo con lo anterior, cabría hacer la siguiente **Sugerencia:**

Que en orden a contribuir a la resolución del problema del ruido generado por los establecimientos públicos, se estudie la posibilidad de establecer a través de disposiciones de ámbito general, las ordenanzas municipales o en la concesión de licencias de actividad o apertura, la obligatoriedad de disponer de sistemas continuos de control de ruido y horario.

- **Molestias de las peñas o locales de fiesta. Propuestas de una regulación básica**

En los meses de verano de 2005, se recibieron en el Justicia de Aragón diversas quejas, denunciando el problema de las molestias causadas por las "peñas" o locales de jóvenes que, durante largas horas del día y de la noche, se reúnen en ellas a pasar el tiempo, y que debido al elevado volumen de la música, las voces sin control, la aglomeración de personas y el persistente uso de vehículos a motor, suponen un continuo incordio para los vecinos, que ven invadida su intimidad y perturbado el derecho que les asiste a estar tranquilos en sus domicilios, al respeto a sus bienes y a transitar sin problemas por las calles.

Se trata de una cuestión que no reviste fácil solución para los Ayuntamientos, pues en la mayoría de las ocasiones no son actividades ilícitas por sí mismas, o cuando lo son revisten en general pequeña entidad cada una. Pero acumuladas en el tiempo y el espacio, generan una situación realmente molesta para los afectados, que tensa hasta extremos insoportables la relación vecinal. Ello se ve agravado, en el caso de pequeños municipios, por los vínculos familiares o de amistad que se dan entre los que generan el problema con los que lo padecen, que debido a esta relación se ven cohibidos a formular denuncias o reclamar de la autoridad una actitud más decidida para reconducir la situación a unos términos razonables.

Resulta, en suma, un problema de civismo, que en principio debería resolverse por medio del diálogo. Pero en caso de que esta primera acción no se revele suficiente, el Ayuntamiento debe acudir a otras medidas de mayor eficacia coercitiva, en ejercicio de su competencia de garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana. Y el medio más adecuado para ello es la regulación de esta actividad mediante una Ordenanza municipal.

Para colaborar con los municipios, principalmente con los de menor capacidad de gestión, en la resolución de este problema, y tras estudiar los casos particulares y las posibles vías de solución, desde esta Institución se elaboró un documento que podría servirles de base para preparar una ordenanza reguladora, considerando que a partir de ella, y tras su ajuste a las características de cada municipio, se puede mejorar la situación actual, reconduciéndola a unos términos asumibles por todos. En la misma, que puede obtenerse en la página web de la Institución, se establecen unos requisitos básicos para la apertura de las peñas, dado que muchas de ellas no reúnen las mínimas condiciones de seguridad, y se posibilita el control por parte de los Ayuntamientos, tanto por medio de órdenes para corregir situaciones de riesgo (edificios en mal estado, acumulación de materiales inflamables sin medidas de protección, necesidad de dotarlas de aseos, etc.), como para evitar molestias a los vecinos, llegándose incluso a la retirada de los aparatos generadores de ruido y a la imposición de sanciones a los incumplidores.

Conforme a este criterio, se formula a las Entidades Locales la siguiente **Sugerencia**:

Que se establezca una regulación básica de los locales de reunión, de forma que se permita una intervención municipal

eficaz para comprobar la seguridad y salubridad de los asistentes a los mismos, y la ausencia de molestias para los vecinos del entorno.

- **Otras cuestiones sectoriales a tratar en relación con el ruido**

Desde el Síndic de Greuges de Cataluña, se ha remitido una ponencia que alude a diversas cuestiones sectoriales que inciden en el problema del ruido, y cuyo correcto manejo puede influir muy positivamente en la reducción de este problema.

Se hace referencia, en primer lugar, a la planificación urbanística, considerando que una determinación cuidadosa de los usos del suelo es elemento esencial para prevenir la contaminación acústica. Recordando las previsiones del RAMINP, que fijaba en 2.000 metros la distancia a poblaciones de determinadas actividades, señala que la Ley catalana 3/1998 ya tenía en cuenta la importancia del emplazamiento al exigir, junto a la solicitud de licencia o autorización ambiental, la presentación del "certificado de compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico", a expedir por el municipio donde se proyecte la actividad.

Esta previsión es acorde con lo dispuesto posteriormente en la Ley estatal del ruido y la Ley catalana 16/2002, que diferencian áreas acústicas con predominio de usos concretos y limitación para el ejercicio de otros cuando se superen determinados niveles de ruido. La zonificación acústica consiste en la agrupación de las partes del territorio con la misma capacidad acústica, y se realiza mediante un Decreto que establece dos sistemas: mediante las mediciones del ruido ambiental, con la realización

de un número suficiente y representativo de mediciones que permitan conocer los emisores acústicos existentes, los sectores expuestos al ruido y el área de afectación, o a través de criterios que determinan las áreas y usos que se pueden incluir en cada una de las zonas de sensibilidad acústica. Esto implica una ordenación urbana coherente con la normativa acústica, resultando fundamental prestar especial atención a la hora de admitir la coexistencia de diferentes usos y la concentración de determinadas actividades.

Otro tema abordado es la necesidad de adoptar alguna medida para mejorar el deficiente acondicionamiento acústico de la vivienda, pues aprecia una cierta relajación en la aplicación de la normativa. El *artículo 5 del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo,* que aprueba el Código Técnico de la Edificación, dispone que serán responsables de su aplicación los agentes que participen en este proceso, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de *la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999):* el promotor, el proyectista, el constructor, el director de obra, el director de la ejecución de la obra, las entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación y los suministradores de productos. No obstante, es recomendable una actitud más decidida por parte de la Administración, y la más idónea para actuar con rapidez es la Administración Local, regulando esta materia a través de Ordenanzas de Edificación, y exigiendo certificados de las medidas de aislamiento en las construcciones que autoricen en su término municipal.

Se menciona también la evaluación de impacto ambiental como un trámite apropiado para valorar la incidencia del ruido de determinadas actividades o instalaciones sobre la población. La declaración por la que el órgano ambiental exterioriza su opi-

nión técnica y jurídica sobre las repercusiones ambientales de un proyecto puede quedar debilitada, si no se hace referencia expresa a la vertiente acústica, no siendo excusa para ello el ser materia de competencia municipal.

El desarrollo de las fiestas locales o populares en la calle o en espacios públicos, es propuesto en la ponencia como un problema que merece mayor atención, pues la socorrida excusa de que la fiesta está autorizada por el Ayuntamiento no supone consuelo alguno para los vecinos afectados por su desarrollo, normalmente al aire libre o en lugares inadecuados desde el punto de vista acústico. Ello no supone que dejen de celebrarse, sino que, a pesar de tratarse de situaciones excepcionales, deben establecerse medidas para limitar los efectos del ruido, y fijar también un horario de finalización acorde con la normativa aplicable a las actividades recreativas, dando la Administración ejemplo en su cumplimiento.

Finalmente, se realiza una propuesta encaminada a crear un modelo de calidad: las ciudades sin ruido, donde, a semejanza de los llamados "espacios sin humo" que se van creando en aplicación de las normativas antitabaco, se habilitarían determinadas áreas de nuestras ciudades o municipios donde, por sus singulares características, se considera conveniente conseguir una calidad o confort acústico de interés especial. Al igual que se establecen otros criterios de excelencia en determinados sectores, el silencio relativo puede constituir un distintivo de garantía de calidad ambiental. Teniendo en cuenta la innegable incidencia del sector de las actividades recreativas en la contaminación acústica, el propósito es incentivar a los titulares de estos establecimientos a la obtención del distintivo, y mejorar la percepción que tienen los ciudadanos respecto de la repercu-

sión, en ocasiones desfavorable, que genera su implantación.

En el desarrollo del Taller se ha hecho notar por la mayoría de asistentes una percepción ciudadana sobre un aspecto de esta cuestión, que se intuye pero que no es fácil acreditar: la posible connivencia entre determinadas autoridades y funcionarios y los gestores de ciertos negocios, que siguen funcionando a pesar de las sucesivas denuncias y comprobaciones exhaustivas de que no cumplen las condiciones que les son aplicables, sin que recaiga sobre ellos una respuesta contundente de la Administración, y que incluso en ocasiones constituyen poderosos grupos de presión a favor de sus intereses. Es preciso indagar sobre estas conductas y, una vez comprobada la actuación irregular, obrar en consecuencia.

De lo anterior deriva una **Sugerencia** a los responsables administrativos para que, junto a las herramientas que proporciona la Ley de Ruido, exploren los distintos ámbitos de su competencia en que pueden fomentar la reducción de la contaminación acústica, e investiguen las posibles irregularidades que puedan apreciar en el funcionamiento de los servicios a su cargo.

3.3. Las antenas de telefonía móvil

En relación con el problema de las antenas de telefonía móvil, se han incluido en la documentación sendos informes elaborados por el Justicia de Aragón y por el Ararteko en el año 2001.

Dada la rápida evolución que se ha producido en esta materia, las conclusiones que ofrecen han quedado superadas en algunos aspectos, si bien siguen teniendo actualidad en un debate abierto en la sociedad.

Es de extraordinaria relevancia en esta materia la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19/04/06, que resuelve un recurso contra el *Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre,* por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. El Alto Tribunal, tras recabar los informes más relevantes publicados sobre esta materia por las autoridades nacionales, organismos independientes o comisiones de expertos oficialmente designados por los Estados miembros de la Unión Europea considera, en lo relativo a la protección de la salud:

- Que no existen elementos de juicio suficientes que demuestren con rigor la incorrección de los valores propuestos por la Recomendación comunitaria y asumidos por el Real Decreto 1066/2001. Dichos límites son el resultado de una compleja revisión científica internacional, llevada a cabo por organismos públicos o entidades independientes que, una vez establecidos los niveles de exposición a emisiones radioeléctricas no ionizantes que pudieran considerarse potencialmente adversos para la salud, fijó el umbral de protección para las personas en una cantidad cincuenta veces inferior a aquellos: los valores de las denominadas "restricciones básicas y niveles de referencia" corresponden, pues, no al umbral de protección mínimamente seguro, sino a uno mucho más favorable a la protección de la salud de las personas. Destaca la ausencia de elementos de juicio para invalidar los valores acogidos en la Recomendación comunitaria, así como el hecho de que ésta se aprobó haciendo "uso de la amplia recopilación de documentación científica ya existente" y basándose en "los mejores datos y asesoramiento científicos disponibles en el momento actual en este ámbito", y

señala que, de acuerdo con la opinión de un Comité Director Científico designado por la Comisión Europea, no puede hacerse actualmente, con fundamento científico, recomendación alguna acerca de límites de exposición en relación con efectos no térmicos a largo plazo.

- La elaboración de estas normas ha sido el resultado de un proceso abierto, en el que han participado o podido participar los principales actores del debate científico y político. La Comisión subraya que durante los últimos veinte años "se ha realizado un enorme esfuerzo de investigación con el estandarte del Proyecto CEM de la Organización Mundial de la Salud y de la Comisión internacional de protección contra las radiaciones no ionizantes (ICNIRP), para buscar pruebas de los efectos adversos sobre la salud derivados de la exposición a campos electromagnéticos". Los investigadores de laboratorio han trabajado a nivel celular (*in vitro*) y a nivel del cuerpo completo (*in vivo*), y otros investigadores han buscado pruebas estadísticas de enfermedad en poblaciones (epidemiología). Los resultados de estas investigaciones han conducido a un amplio consenso en relación con los efectos a corto plazo de la exposición a campos electromagnéticos, aunque el debate sea mayor en relación con los efectos a largo plazo, si bien respecto de estos últimos "el conjunto de pruebas científicas no ha demostrado en ningún momento que existan riesgos asociados con la exposición a campos electromagnéticos a los bajos niveles a los que el público se ve sometido en su vida cotidiana". Además, informes ulteriores más completos corroboran *a posteriori* que los valores fijados en la Recomendación y asumidos por el Real Decreto 1066/2001 se calcularon correctamente.

- Junto a los informes de instancias europeas, señala

uno elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, en el que han participado expertos de carácter multidisciplinar, donde se afirma que, "una vez revisada la abundante información científica publicada, este Comité de Expertos considera que no puede afirmarse que la exposición a CEM (campos electromagnéticos), dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, relativa a la exposición del público en general a CEM de 0 Hz a 300 GHz, produzca efectos adversos para la salud humana. Por tanto, el Comité concluye que el cumplimiento de la citada Recomendación es suficiente para garantizar la protección de la población."

- La determinación de los criterios del *Real Decreto 1066/2001* y, en la medida en que trae causa de ella, la Recomendación comunitaria de 1999, no vulnera el principio de precaución o cautela que, como expresión positivizada en un documento jurídico del mayor rango, aparece en el artículo 174.2 del Tratado CE, a tenor del cual "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva [...]". El principio de precaución, entendido como inspirador de las políticas públicas en sectores sensibles para la salud humana, no encierra, en sí mismo considerado, gran novedad, antes al contrario viene presidiendo la actuación de los poderes públicos, tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo. La legislación siempre ha tendido a regular de modo prudente los fenómenos que por sus implicaciones tecnológicas o por la utilización de recursos naturales peligrosos están sujetos a riesgos. Y este mismo designio ha inspirado sin duda la actividad administrativa clási-

camente denominada de "policía", mediante la cual, y a través de los instrumentos usuales (licencias, autorizaciones, inspecciones y sanciones), las decisiones administrativas correspondientes han exigido el cumplimiento de las cautelas exigidas por el ordenamiento sectorial. Sin embargo, hay una concepción más específica del principio de precaución, entendido como principio sustantivizado, cuya utilización tiende precisamente a dotar de validez a medidas excepcionales en situaciones de crisis que, sin él, estarían abocadas a la aplicación ordinaria del régimen vigente en la materia, teniendo su ámbito propio de aplicación cuando se han detectado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, de un producto o de un proceso respecto de los cuales la evaluación científica de sus riesgos no ha llegado a obtener conclusiones dotadas de certeza. Entendido en este sentido, el principio de precaución o cautela no resulta vulnerado por el *Real Decreto 1066/2001*, pues no se ha demostrado que exista una de aquellas situaciones "específicas" de crisis que aconsejen la suspensión del régimen general, mediante el cual se han impuesto límites reglamentarios a la exposición de las personas a campos electromagnéticos. Si, en una hipótesis de futuro, se acreditara la presencia de efectos no previstos que implicaran graves riesgos para la salud no conocidos hasta entonces, cuya etiología no estuviera suficientemente clara, el principio de precaución entraría en juego para, ante la situación de falta de certeza científica, legitimar medidas que excepcionaran la aplicación del citado régimen general.

- Tanto en el ámbito comunitario como en el nacional, se continúa investigando sobre los efectos a corto y largo plazo de la exposición a campos electromagnéticos en todas las frecuencias pertinentes, y se colabora con las organizaciones internacionales competentes en este ámbito. En España se hace

así en aplicación del *artículo 7 del Real Decreto 1066/2001*, que ordena al Ministerio de Sanidad y Consumo, en función de la "evidencia científica disponible", evaluar los riesgos sanitarios potenciales de la exposición del público en general a las emisiones radioeléctricas, y adaptar al progreso científico el anexo II, teniendo en cuenta el principio de precaución y las evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes. Los informes aportados al Tribunal Supremo revelan que se lleva a cabo la labor de supervisión y análisis ulterior que el *Real Decreto 1066/2001* exige y que la prudencia aconseja.

Fuera del ámbito de protección de la salud, las antenas de telefonía móvil pueden generar problemas de distinta naturaleza, siendo conveniente que los poderes públicos actúen para su corrección en el ámbito de su competencia:

- El impacto paisajístico de las antenas transmisoras produce una alteración visual del paisaje, que puede afectar a edificios o elementos singulares que constituyen el patrimonio artístico o natural. Habría que potenciar la utilización común de infraestructuras, la reducción de su visibilidad desde la vía pública o su integración en el entorno, seleccionando aquellos emplazamientos en los que el impacto sea menor.

- A fin de evitar la alarma social que las instalaciones de esta naturaleza generan, es conveniente alejarlas de zonas habitadas por población especialmente sensible, como pueden ser los centros escolares o sanitarios.

- En algunas quejas ciudadanas se ha manifestado el temor de que la potencia inicial de los equipos se incremente por encima de los términos de la autorización. Es importante insistir en la necesidad de comprobar, mediante inspecciones frecuen-

tes, que las instalaciones se mantienen dentro de los límites y condiciones exigibles y sobre las que se concedió autorización.

4. Otras formas de protección ambiental: El registro de la propiedad

La Registradora de la Propiedad de Albarracín participa en este taller con la presentación de una ponencia que, con el título de "Urbanismo y medio ambiente", se ocupa de los suelos contaminados y su inscripción en el Registro de la Propiedad, de forma que su publicidad no sólo informe de la situación jurídica de la finca (titularidad, cargas o gravámenes etc.), sino también de las limitaciones medio ambientales que le afectan. Para ello, realiza un análisis exhaustivo del *Real Decreto 9/2005 de 14 de enero*, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, primera norma en España que permite proteger eficazmente los suelos contra la contaminación y, en el caso de los ya contaminados, identificarlos y caracterizarlos.

Este Reglamento establece la relación de actividades susceptibles de causar contaminación en el suelo, y los criterios y estándares que permiten decidir si un suelo está o no contaminado. La declaración de un suelo como contaminado podrá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma, o en virtud de la declaración que deben hacer los propietarios con motivo de la transmisión de la finca, y se cancelará cuando la Comunidad Autónoma declare que el suelo ha dejado de tener tal consideración.

El incumplimiento de esta obligación pudiera constituir una infracción de las previstas en el artículo *34.3 letra c) de la*

Ley de Residuos, es decir, "la ocultación o falseamiento de datos exigidos por la normativa aplicable", que se considera como infracción grave, o muy grave si se tratare de residuos peligrosos. En la consideración de la infracción y de la correspondiente sanción se tendrán en cuenta, junto a otras circunstancias, el daño causado al medio ambiente y el grado de peligro en que se haya puesto la salud de las personas. La cancelación de esa nota marginal se realiza por resolución de la autoridad ambiental competente.

Partiendo de esta experiencia, se destaca la importancia de la publicidad que puede prestar el Registro de la Propiedad en relación a las limitaciones medio ambientales de las fincas registrales (base física del Registro), considerando factible aprovechar la vía abierta por este Real Decreto, no sólo para informar de la existencia de la calificación de un suelo como contaminado, sino también de otras circunstancias medio ambientales, como los niveles de ruidos o el grado de toxicidad por humos y emanaciones en los terrenos colindantes a polígonos industriales, instalaciones de riesgo, como las centrales nucleares, zonas devastadas por incendios forestales, inundaciones, etc.

El camino esta abierto y el procedimiento en marcha; sólo es necesario que el Estado, en ejercicio de sus competencias para dictar una regulación básica, fije los criterios, niveles y estándares que se consideren máximos permisibles en todas estas circunstancias contaminantes, para que las administraciones autonómicas puedan iniciar los correspondientes procedimientos sobre las fincas situadas dentro de su territorio, que culminen con una resolución de la que dará publicidad el Registro de la Propiedad y será oponible *erga omnes*, colaborando de este modo el Registro de la Propiedad con el medio ambiente.

Taller II.

URBANISMO Y VIVIENDA

Las Palmas de Gran Canaria, 2006

1. Introducción

El esfuerzo realizado en los últimos tiempos por los poderes públicos no ha conseguido dar una respuesta adecuada a las necesidades de acceso a la vivienda, tanto libre como protegida, de un amplio sector de la población, que ha quedado excluido del disfrute de este derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución.

Los mecanismos públicos previstos constitucional y legalmente se han puesto en marcha tímidamente, o se han utilizado de manera deficiente. Precisamente por ello no se han podido evitar, en ocasiones, procesos especulativos sobre la vivienda y el suelo, ni, alternativamente, generar un mercado protegido de estos bienes, que diera respuestas a quienes no pueden acceder a ellos en el mercado libre.

Con independencia de otros factores que han incidido en esa realidad, consideramos que, en demasiadas ocasiones, no ha tenido lugar el necesario engarce entre la política urbanística

y la de vivienda. Si hasta ahora el urbanismo y la vivienda han sido tratadas como realidades distintas, y las políticas de suelo y de vivienda han transcurrido por caminos separados, en la actualidad se hace preciso un cambio, toda vez que aquél es un requisito ineludible para dar respuesta al reto planteado.

Mientras que anteriormente la actuación pública en materia de vivienda estaba limitada a una mera acción social y el urbanismo tenía como objetivo hacer "ciudad", para garantizar el derecho consagrado en el art. 47 de la CE, hoy es imprescindible la interrelación entre los instrumentos legislativos urbanísticos y los de vivienda, toda vez que, sin una clara y decidida apuesta en el ámbito del derecho y de la acción urbanística, es imposible garantizar de manera efectiva el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, entendida ésta no ya como una unidad aislada, sino en relación con el conjunto en donde se sitúa, la cual ha de contar con los equipamientos comunitarios adecuados (viarios, docentes, sanitarios, sociales, deportivos, lúdicos, etc.).

Sin conocer y entender la sociedad, y sus necesidades de toda índole, no podemos ofrecer respuestas desde el urbanismo, y sin plasmar en este heterogéneo modelo que aquella, en su diversidad, demanda, no podemos trazar una política de vivienda coherente con las necesidades existentes.

En consecuencia, el urbanismo debe perseguir, entre otros fines, la cohesión social, procurando garantizar a todos una vivienda digna, integrada en un entorno social y ambiental adecuado. Para ello, es indispensable coordinar las medidas urbanísticas y de ordenación del territorio con las políticas públicas de vivienda.

Así, estimamos que:

- Es preciso acometer estudios rigurosos que cuenten con un diagnóstico de las necesidades y demandas de los diferentes colectivos, en especial de los más desfavorecidos, abordándolas en las respectivas memorias justificativas de los planes urbanísticos, de manera que desde dichos planeamientos se adopten las medidas oportunas. Se ha de insistir en la necesidad de una mayor y mejor coordinación y colaboración entre las distintas administraciones públicas, entre otras razones porque, como se ha afirmado, para lograr el fin último de dar una real efectividad al derecho a una vivienda digna, es ineludible actuar sobre el ámbito del planeamiento urbanístico y de las políticas presupuestarias y financieras, materias éstas que exigen la suma de esfuerzos convergentes de todos los poderes públicos.

- Es necesario impulsar una mayor participación ciudadana en el desarrollo y ejecución de los planeamientos urbanísticos, de manera que, como principales interesados y destinatarios de los objetivos que se pretenden, sean esenciales actores del proceso.

En coherencia con estas consideraciones previas, y teniendo en cuenta las extraordinarias dificultades que un amplio sector de la población está teniendo para ejercitar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, estimamos que es preciso adoptar una serie de medidas tales como las que ha continuación se proponen:

2. Reservas de suelo

En la línea de las conclusiones asumidas por los defensores autonómicos en las jornadas de coordinación celebradas en Albacete en el mes de octubre de 2003, insistimos en la necesi-

dad de que la normativa, y concretamente los planeamientos urbanísticos, establezcan reservas de suelo destinado a viviendas acogidas a la protección pública. Para ello es preciso, entre otras medidas, que se fijen criterios de diversificación territorial, que se establezcan plazos de inicio y finalización de las actuaciones previstas y que se determinen medidas para el caso de incumplimiento, de manera que las previsiones normativas destinadas a reservar suelo con el fin de construir viviendas protegidas resulten operativas y consigan su finalidad última, que no es otra que la construcción y posterior disponibilidad de viviendas a un precio o en unas condiciones asequibles a la capacidad económica de la población demandante.

El reconocimiento de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, como un instrumento eficaz para incidir en la regulación del mercado inmobiliario, con el objeto de abaratar el coste del suelo y garantizar la construcción de un número mayor de viviendas acogidas a la protección pública, implica la necesidad de reforzar y potenciar la constitución y desarrollo de aquellos. Para ello es preciso que, por parte de la administración autonómica, se extremen los mecanismos de control sobre el cumplimiento de la obligación de la administración local de constituir de forma separada su patrimonio municipal de suelo y de vivienda sujeto a las finalidades y limitaciones que impone la normativa vigente, con el objeto de evitar que se disponga de dicho patrimonio con finalidades desviadas

En este sentido, resulta conveniente que en el planeamiento urbanístico general, el planificador prevea reservas de terreno de posible adquisición, para constituir o ampliar los patrimonios públicos de suelo y de vivienda, debiendo tener presente los criterios de desarrollo sostenible y de cohesión social,

así como que, en lo referido a las reservas obligatorias destinadas a la construcción de viviendas de protección pública, debe tenerse en cuenta que los porcentajes legales se prevén con carácter de mínimo, por lo que nada impide que el planificador establezca unos porcentajes superiores, si las necesidades sociales en materia de vivienda así lo requieren.

Asimismo, las administraciones públicas deberían contemplar en sus presupuestos las partidas necesarias para la constitución, ampliación y conservación de los patrimonios públicos de suelo y de vivienda.

Por último, la previsión de reservas de terrenos destinados a viviendas dotacionales públicas deberá realizarse siempre de forma justificada, de acuerdo con las políticas sociales previamente definidas y debidamente justificadas en la memoria social del planeamiento urbanístico.

3. Segregación espacial

Con la finalidad de luchar contra el fenómeno urbano de la segregación espacial, sin perjuicio de que algunas de estas medidas ya están siendo adoptadas por varias comunidades autónomas, se proponen las siguientes actuaciones:

- ✔ Prever normativamente la inclusión en los instrumentos de planeamiento de un índice de variedad urbana que garantice la reserva de suelo para usos no predominantes.

- ✔ Garantizar que las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se emplacen evitando su concentración espacial, incluyendo en la legislación urbanística esta previsión y respetando la misma en la elaboración de los planes urbanísticos.

- Establecer normativamente la posibilidad de que los planes urbanísticos introduzcan coeficientes de ponderación que consideren adecuadamente la diferencia entre el precio máximo de venta de cada régimen de protección pública y el precio de venta estimado para las viviendas libres.

- En los procesos de realojo derivados de proyectos de lucha contra la infravivienda llevados a cabo por las administraciones públicas, garantizar el respeto a un principio de dispersión geográfica, valorando adecuadamente el cumplimiento de este objetivo en el procedimiento correspondiente.

4. Expropiación de la vivienda habitual

Cuando para la ejecución de un plan urbanístico se utilice el sistema de expropiación, y quede afectado algún inmueble que constituya la vivienda habitual de los interesados, en los casos en los que no fuese posible la exclusión de una vivienda preexistente del procedimiento expropiatorio, por incompatibilidad de la edificación con las previsiones del plan urbanístico que se pretende ejecutar, la actuación del órgano expropiante debe conducir a la objetivación del precio, de manera que el valor de expropiación sea coincidente con el valor de mercado de una vivienda de similares características a la expropiada. Asimismo, deberían establecerse los mecanismos legales adecuados para que no se lleve a cabo la privación de la vivienda hasta que se fije la objetivación del precio.

En aquellos supuestos en los que los interesados opten por la adquisición de nuevas viviendas, sobre las que deberían tener derecho preferente, y se vean privados de sus viviendas

preexistentes durante el proceso de ejecución del Plan, tendrán derecho al realojo en una vivienda de similares características, si es preciso mediante actuaciones singulares, garantizando en todo caso el ejercicio del derecho que los propietarios de las viviendas afectadas tienen al disfrute de una vivienda digna.

5. Procedimiento de adjudicación de viviendas acogidas a la protección pública

Estimamos que únicamente a través de una labor de control previo y directo del procedimiento de adjudicación de las viviendas por las administraciones públicas, podría garantizarse que quienes pretenden acceder a la adquisición de viviendas de protección pública y promoción privada, lo hagan en condiciones de igualdad y transparencia.

Por ello, consideramos que resulta necesaria una mayor intervención y control de los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública y promoción privada, por parte de las respectivas consejerías u órganos competentes.

Simultáneamente, los poderes públicos deben dotarse de los instrumentos pertinentes para garantizar el efectivo control de la totalidad del procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas de promoción privada. Y ello, con la finalidad de salvaguardar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades de acceso que deben regir los procedimientos de adjudicación de viviendas con protección pública.

Para la consecución de los fines indicados, podrían adoptarse, entre otras, las siguientes medidas:

Proseguir con la tendencia normativa, ya adoptada en

algunas comunidades autónomas, de creación de registros de demandantes de vivienda protegida, en especial en el ámbito de la promoción privada, como instrumento de control de los procesos de adjudicación.

La regulación de modelos específicos de tutela o control administrativo previo de estos procedimientos, introduciendo, entre otros posibles, el sistema de sorteo, de forma que se garantice que los promotores privados adjudican las viviendas a quienes figuran inscritos en los correspondientes registros públicos en igualdad de condiciones.

6. Conservación del patrimonio del parque público de vivienda

En aras a lograr el fin último de mantener en las debidas condiciones de uso, conservación y mantenimiento un parque público de viviendas, que garantice el derecho a una vivienda digna y adecuada, consagrado en el *artículo 47 de la Constitución*, se proponen las siguientes actuaciones:

- Las diferentes administraciones o empresas públicas titulares del derecho de propiedad sobre las viviendas cedidas en régimen de alquiler a sus adjudicatarios, deben ejercer todos los derechos inherentes a aquél o los que dimanen de los contratos de cesión que se hubiesen formalizado, tendentes a conseguir un correcto uso y una adecuada conservación y mantenimiento de las viviendas.

- Procurar la no formación de guetos de viviendas propiedad de la administración adjudicadas en régimen de arrendamiento, mediante la aplicación de nuevas fórmulas de adjudicación, en las que se integren en un mismo inmueble o en

grupos de ellos los distintos modelos de protección pública.

✔ Fomentar los proyectos de rehabilitación integral mediante la suscripción, en su caso, de los correspondientes convenios con otras administraciones públicas, que tengan por fin la rehabilitación integral de zonas degradadas, con prioritaria intervención sobre sectores en donde existan importantes porcentajes de vivienda de titularidad pública.

7. Descalificación anticipada

Respecto a la descalificación anticipada de viviendas acogidas al régimen de protección pública, resulta necesario dirigirse a las distintas administraciones, a efectos de que, en el ámbito de sus competencias:

✔ Se prosiga con la tendencia normativa a ampliar, en la medida de lo posible, y salvaguardando los intereses generales e individuales, los plazos para acceder a la descalificación anticipada de viviendas acogidas a los distintos regímenes de protección pública.

✔ Se estudie la posibilidad de acometer la regulación normativa, mediante el desarrollo del correspondiente proceso legislativo, de los supuestos, requisitos, exigencias, y, en su caso, plazos, en los que sea posible acceder a la descalificación anticipada de viviendas acogidas a la protección pública, con el fin de evitar el riesgo de arbitrariedades que se dan en la actualidad, y que se garanticen los principios de seguridad jurídica y de igualdad que deben inspirar las relaciones entre la administración y los ciudadanos.

8. Inmigración y vivienda

La actuación de las administraciones públicas, en relación con el derecho que tienen las personas inmigrantes a una vivienda digna y adecuada, se ha limitado a su reconocimiento formal, constatándose el fracaso de las políticas de vivienda tendentes a la puesta en valor del artículo *13 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre*. Al respecto, no se ha dado una respuesta efectiva en términos presupuestarios a la hora de proyectar los planeamientos. Por ello, se debería regular de manera eficaz el derecho del inmigrante al acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda, de una manera real y efectiva, en todos los ámbitos de actuación.

Taller III.

IMPACTO SOCIAL DEL URBANISMO

Tudela, 2006

1. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar mi exposición, permítanme que me una a las palabras de la Defensora, para agradecer a quienes participaron en el Taller de Tudela su buen hacer, su colaboración, y sobre todo su aguante y paciencia.

Cuando en el Taller abordamos el análisis del Impacto Social del Urbanismo, desde el principio se puso en evidencia la existencia de importantes puntos de contacto con los Talleres que en paralelo se debían celebrar en Aragón, sobre el Impacto Ambiental, o en Canarias, en relación con la Vivienda.

Optamos finalmente por realizar un abordaje integral, evitando profundizar en cualquier aspecto relativo a la Vivienda o al Medio Ambiente, pero sin eludir hacer referencia a ellos si lo entendíamos necesario para garantizar la visión global del impacto social del Urbanismo. Eso sí, al finalizar el Taller del Tudela dimos traslado a los responsables de los Talleres de Aragón y Canarias, aún pendientes por celebrar, de algunas reflexiones sobre las que entendimos podría ser de interés profundizar.

Como paso previo a la formulación de recomendaciones, creímos oportuno identificar los problemas y los factores estructurales que condicionan la situación actual, y dedicamos un espacio relevante del Taller a la puesta en común de los que podríamos denominar principios inspiradores del Urbanismo Social.

En particular, nos vimos obligados a prestar una especial atención a la priorización de las más de 150 recomendaciones que habían sido propuestas en los informes preliminares aportados por las distintas instituciones.

Existió coincidencia plena en el diagnóstico de la situación, en los factores condicionantes y en los principios inspiradores. Igualmente se alcanzó con facilidad un consenso final sobre las recomendaciones, toda vez que se optó por excluir aquellas propuestas que no contaran con aceptación generalizada tras el oportuno debate.

2. PROBLEMAS Y PERCEPCIÓN CIUDADANA

En Tudela intentamos incorporar al diagnóstico de los problemas actuales del urbanismo la sensibilidad de los ciudadanos. Evitaré profundizar en ellos, dado que en estas Jornadas se ha hecho ya una profusa referencia a dichos problemas, y me limitaré a señalar las principales razones que a nuestro entender originan la percepción social que tanto ciudadanos como expertos tienen sobre el tema:

- El constante incremento del precio de la vivienda y su repercusión en la calidad de vida para jóvenes y colectivos sociales más desfavorecidos.

- La indisciplina urbanística y la percepción social de una inhibición de las Administraciones públicas ante la misma.

- El desarrollismo y la expansión descontrolada de las ciudades, generadores de un importante impacto medioambiental, y como señalan los expertos, insostenible desde el punto de vista económico.

- La preocupación creciente por el riesgo de formación de nuevos guetos, ante el actual contexto de urbanizaciones homogéneas y definidoras de estatus social. El fenómeno de la inmigración no puede sino incrementar de manera alarmante este riesgo.

- Mientras la ciudad se expande, se asiste al progresivo abandono y terciarización del centro de las ciudades y a la degradación de las viviendas ocupadas por los colectivos sociales más desfavorecidos.

- El impacto en los estilos de vida de los nuevos modelos de ciudad poco humanos, que no prestan la atención debida a la construcción de los "espacios cotidianos".

Los ciudadanos no entienden cómo, a pesar de que se construyen muchas más viviendas de las necesarias, sin embargo el precio de la vivienda no sólo no baja sino que sigue subiendo.

El impacto social del precio de la vivienda es enorme, y a los ojos del ciudadano resulta alarmante comprobar el crecimiento del índice de endeudamiento del conjunto de los ciudadanos y el afloramiento paralelo de grandes fortunas. Es posible que en términos macroeconómicos, el impulso general a la economía del país que se deriva del actual "boom inmobiliario"

esté paliando esta situación, pero no es un consuelo para los más desfavorecidos, ya que refuerza el carácter dual de nuestra sociedad.

Por otra parte resulta fácil constatar que, justificada o injustificadamente, se ha asentado en la opinión pública la percepción generalizada de que los casos de abusos urbanísticos que afloran representan únicamente la punta del iceberg. Los sistemas actuales de control administrativo se perciben como ineficaces, y la lentitud de la justicia no ayuda tampoco a trasladar a la opinión pública un mensaje inequívoco de tolerancia cero frente a ellos.

La situación del urbanismo en España preocupa también a las instituciones europeas y a los expertos. Resulta muy significativo, por ejemplo, que el propio Consejo de Arquitectos de España haya abogado públicamente por "un cambio de cultura urbanística basada en la planificación, el crecimiento sostenible, el respeto a la legalidad y en la cual la iniciativa pública sea un ejemplo de honestidad y transparencia".

3. FACTORES ESTRUCTURALES

La situación descrita obedece sin duda a múltiples factores que se solapan y potencian entre sí. De entre todos ellos, entendimos necesario seleccionar aquellos de carácter estructural, que en nuestra opinión condicionan de manera esencial el urbanismo actual, y que podemos resumir en:

- Un modelo de desarrollo económico excesivamente centrado en la inversión inmobiliaria.

- Un marco normativo mejorable y un desarrollo incompleto de los instrumentos de Planificación y Ordenación.

- Una financiación municipal excesivamente vinculada al urbanismo.

- Incoherencia entre los escasos medios técnicos de control y las amplias competencias de los pequeños municipios.

- Escasa conciencia social del impacto del urbanismo.

- Ineficacia de la Administración, cuando no inhibición, frente a la indisciplina urbanística.

- Escasa transparencia y canales insuficientes de participación.

Un modelo de desarrollo económico excesivamente centrado en la inversión inmobiliaria

No cabe duda de que el urbanismo está siendo un importante factor de desarrollo en nuestro país, pero no es menos cierto que cada día se escuchan más voces que alertan del riesgo macroeconómico que, a medio y largo plazo, supone un desarrollo insostenible y excesivamente focalizado en el urbanismo. La auto perpetuación de los emporios inmobiliarios e incluso de muchos ayuntamientos sigue exigiendo "más madera", en una espiral perversa que impide destinar recursos financieros a otras inversiones estratégicas, por ejemplo en I+D, como ha denunciado la propia Comisión Europea.

Diversos factores económicos han hecho que, en los últimos años, la inversión inmobiliaria sea especialmente rentable en nuestro país. Esta nueva y expansiva demanda compite con la tradicional demanda de primera vivienda de los

ciudadanos con recursos limitados, que ven cómo se disparan los precios de la vivienda a la que aspiran.

Planificación y Ordenación

La apuesta por un desarrollo económico dependiente de la inversión inmobiliaria, ha traído consigo un reforzamiento de las posiciones de los promotores privados, y frente a ello el marco normativo actual y el aún embrionario desarrollo de los instrumentos de planificación y ordenación, a nivel local y sobre todo supralocal, se muestran insuficientes y no están logrando contraponer a los intereses particulares la necesaria racionalidad.

Financiación municipal vinculada al urbanismo

Tampoco ayuda nada a la defensa de los intereses generales el hecho de que la financiación de los Ayuntamientos dependa tanto del urbanismo.

En un contexto de fuertes presiones de la iniciativa privada, las nuevas urbanizaciones son percibidas por los Ayuntamientos como una atractiva oportunidad de financiación, que les aporta la liquidez que precisan para llevar a cabo sus seguramente bien intencionados proyectos. Todo ello contribuye a que las decisiones urbanísticas se adopten casi en exclusiva basándose en criterios económicos a corto plazo y se tienda a olvidar el indudable impacto económico, social y ambiental que tendrán en el medio y largo plazo.

Con frecuencia los ingresos provenientes de las licencias de construcción son "pan para hoy y hambre para mañana". Pronto se acaban y resulta difícil, cuando no imposible, seguir garantizando la viabilidad financiera de los nuevos servicios públicos requeridos.

Coherencia entre competencias y medios técnicos de control

Otro factor condicionante es el manifiesto desequilibrio existente entre las amplias competencias urbanísticas que ostentan los Ayuntamientos y los exiguos medios técnicos de asesoramiento e inspección de que disponen. En particular, los municipios más pequeños encuentran grandes dificultades para contrarrestar la presión y los ingentes medios técnicos de las promotoras urbanísticas.

El escaso desarrollo de los instrumentos de colaboración entre la Administración Autonómica y, en su caso, las Diputaciones Provinciales, con los pequeños municipios que están soportando una mayor presión urbanística, no está permitiendo responder de manera más eficaz a las agresiones que se producen en el territorio.

Ineficacia frente a la indisciplina urbanística

En este contexto de grandes intereses y limitados medios de control técnico, no es de extrañar que afloren con cierta frecuencia situaciones de indisciplina urbanística, o incluso desarrollos ajenos a todo planeamiento, frente a los cuales entendemos que las Administraciones no vienen aplicando con el rigor debido los instrumentos legales de que ya disponen.

La carencia de medios en el caso de los Ayuntamientos, o el temor a ser acusadas de invadir competencias municipales en el caso de las CC.AA., ayudan a comprender pero en modo alguno justifican la pasividad en la adopción de medidas punitivas por parte de ciertos Ayuntamientos y la inhibición de buena parte de las Comunidades Autónomas ante la constatada pasividad municipal.

Escasa transparencia y canales insuficientes de participación

Por otra parte, la insuficiente transparencia y la falta de información genera indefensión e inseguridad a muchos ciudadanos y, lo que es más importante, provoca desconfianza y pérdida de credibilidad en las propias instituciones públicas.

Asimismo, la impresión bastante generalizada de que la actividad urbanística de las Administraciones se hace muchas veces al margen, cuando no a espaldas de los ciudadanos, tiene mucho que ver con el perfil eminentemente tecnocrático de los actuales estudios de planeamiento, y con el hecho de que en su determinación final la conjunción de intereses económicos del ayuntamiento y de los propietarios adquiere una relevancia excesiva, en detrimento de las necesidades y expectativas ciudadanas, que raramente son analizadas mediante los oportunos estudios previos.

Escasa conciencia social del impacto del urbanismo

La todavía escasa conciencia social del impacto que los modelos de desarrollo expansivo de las ciudades ocasionan en el hábitat humano y en los estilos de vida, no colabora tampoco en nada, y resulta particularmente preocupante el riesgo de segregación urbana, dado el clima social que se empieza a detectar en nuestro país en relación con la inmigración.

4. PRINCIPIOS

Para afrontar los complejos problemas descritos, resulta esencial tomar como guía los principios inspiradores del urbanismo social, que pretenden centrar el urbanismo en el interés general y que aspiran a lograr:

- Un urbanismo sostenible, solidario con las futuras generaciones.

- Un urbanismo planificado e integral, que promueva una ocupación eficiente y armónica del territorio y que tome en consideración todas las infraestructuras y servicios necesarios.

- Una ciudad solidaria, que promueva la cohesión e integración social y garantice el derecho constitucional a una vivienda digna.

- Una ciudad accesible, que diseñe su hábitat desde una concepción de accesibilidad universal.

- Una ciudad habitable y humana, que considere las distintas perspectivas y necesidades de sus habitantes: mujeres, ancianos, niños, etc.

- Una ciudad heredada, respetuosa con su pasado y que aproveche su renovación como factor integrador.

- Un medio rural que apueste de manera decidida por el futuro desde el respeto a sus valores tradicionales.

- Un urbanismo democrático, en el que primen la transparencia y la participación como factores de cohesión social.

Desarrollo urbanístico sostenible

El paradigma del desarrollo urbanístico sostenible ha emergido como elemento fundamental de la planificación urbana. Una ciudad sostenible será aquella cuyos logros sean perdurables en el tiempo. Una ciudad que, gracias a una actuación prudente y racional, goza de sostenibilidad ambiental, que no menoscaba sus recursos naturales y que garantiza su viabilidad económica futura. Pero también sostenible en el plano social.

El actual urbanismo expansivo maximiza los beneficios a corto plazo, sobre todo los de los promotores inmobiliarios, pero desde el punto de vista macroeconómico resulta ineficiente a medio y largo plazo para la sociedad, ya que en su planificación no toma en cuenta todos los tipos de costes públicos y privados, ambientales, energéticos, de nuevas infraestructuras y servicios públicos que sin duda se generarán, y que inevitablemente acabarán siendo sufragados por la comunidad.

Por contraposición al urbanismo tradicional, el urbanismo sostenible tiene una visión a medio y largo plazo, y trata de maximizar el beneficio para el conjunto de la comunidad.

La legislación autonómica más reciente ya ha empezando a incorporar el paradigma de la sostenibilidad; pero esta práctica todavía no es generalizada ni ha dado tiempo a que tenga un desarrollo efectivo.

La ciudad solidaria

Los principios de la "ciudad solidaria" ponen en valor los derechos constitucionales, al exigir de nuestras ciudades que sean capaces de garantizar una vivienda digna y adecuada a sus ciudadanos; que favorezcan la integración y cohesión social y eviten la formación de guetos, y que garanticen la equidad en el acceso a los servicios públicos, promoviendo un desarrollo armónico de la ciudad y sus barrios.

La situación de los barrios degradados o de las infraviviendas no debe contemplarse como una consecuencia inevitable del desarrollo de la ciudad, sino como reflejo de una patología de las ciudades que debe ser prevenida y corregida.

La ciudad accesible, habitable y humana

El urbanismo social trata de promover modelos más humanos de ciudad; impulsa la reconstrucción del "espacio cotidiano"; "recupera la calle y los espacios públicos" para favorecer la interrelación social y el sentido de comunidad.

El urbanismo social se preocupa por la accesibilidad, pero no sólo desde la óptica de la solidaridad con los discapacitados, sino que da un paso más e incorpora la estrategia de "Accesibilidad Universal" y la filosofía del "Diseño para Todos", con independencia de su edad, estado de salud, etc. Concepción que supera ampliamente la tradicional de la supresión de barreras arquitectónicas.

Al diseñar nuestras ciudades, pocas veces tomamos en consideración la perspectiva de nuestros mayores o de nuestros niños, sus limitaciones y necesidades, y olvidamos que difícilmente pueden desarrollar una vida autónoma y segura en el actual entramado urbano de muchas de nuestras ciudades, pensadas desde la óptica de un joven ejecutivo varón y saludable. Otro tanto puede decirse de la perspectiva de género, dadas las importantes desigualdades que siguen persistiendo en diversos aspectos de la vida cotidiana.

La ciudad heredada

La rehabilitación del patrimonio y de los cascos históricos, y la puesta en valor de su legado físico y cultural resultan esenciales para asegurar el bienestar de la ciudad del futuro y mantener la expresión de su identidad y carácter particulares. Pero no basta con prestar atención a las edificaciones, es preciso también evitar la despoblación y terciarización del centro de la ciudad.

Un urbanismo democrático

Desde el plano de los principios, ha de hacerse hincapié también en que en un modelo de urbanismo verdaderamente democrático han de primar la transparencia y la participación social. En ello se juegan las administraciones públicas su credibilidad y legitimidad. Entendemos esencial que los ciudadanos perciban que sus aspiraciones e intereses han sido tomados en consideración a la hora definir el planeamiento futuro de sus ciudades y pueblos, ya que ello incrementa el sentimiento de pertenencia y contribuye a fortalecer la cohesión social.

5. RECOMENDACIONES FINALES

A la vista del diagnóstico realizado y de los principios expuestos, los asistentes al Taller tratamos de seleccionar las propuestas que consideramos más prioritarias.

Las principales controversias se centraron fundamentalmente en los aspectos de oportunidad o factibilidad de algunas de las medidas a recomendar, y sobre todo en su coherencia con el ámbito de responsabilidad propio de nuestras instituciones. Los temas que mayor debate suscitaron fueron los siguientes:

- Recomendar expresamente la modificación de la Ley del Suelo, recomendación que finalmente se desechó por razones de oportunidad.

- La incoherencia entre las amplias competencias de los pequeños ayuntamientos y sus escasos medios técnicos. No se consideró oportuno hacer mención a las competencias y sí a la insuficiencia de recursos.

- Actuaciones frente a la indisciplina urbanística. Se consideró oportuno ser firme en esta área, no eludiendo ciertos

tintes de denuncia pública por la pasividad de ciertas administraciones.

- Perspectiva de género. Se consideró finalmente pertinente incluir una referencia al tema, pero desde una concepción más global de orientación a los distintos colectivos ciudadanos, incluidos los mayores, menores, etc.

Como es lógico, para la formulación de algunas recomendaciones fue preciso alcanzar fórmulas de compromiso, que sin satisfacer plenamente a unos u otros fueran aceptables por todas las partes, aun a costa de perder concreción.

Se priorizaron principalmente aquellas recomendaciones que pretenden incidir sobre los factores condicionantes enunciados; es decir, aquellas dirigidas a garantizar una planificación sostenible del territorio, la coherencia de competencias y medios, la transparencia pública, el control y la disciplina urbanística y el desarrollo de una política de vivienda no segregadora.

Comentaré brevemente las recomendaciones finales evitando en lo posible reiterar conceptos ya expuestos.

Planificación sostenible del territorio

El requisito primero para garantizar un desarrollo sostenible es la planificación integral del territorio a nivel supralocal. Por ello, "reclamamos la aprobación, sin más demora, de Planes de Ordenación Territorial (POT) de carácter integral, por parte de las Comunidades Autónomas". Se hace necesario hacer compatible la racionalidad supralocal con el escrupuloso respeto a la potestad de planeamiento municipal.

De igual modo, entendemos imprescindible "incorporar

la filosofía de la sostenibilidad a los Planes Generales de Ordenación Urbana, garantizando su coherencia con los Planes de Ordenación Territorial", lo que permitirá "adecuar el crecimiento espacial de la ciudad a las necesidades demográficas reales y a los criterios de sostenibilidad: ambiental, social, económica, etc., evitando el crecimiento y la dispersión innecesaria del casco urbano y el abandono y degradación de los barrios tradicionales".

Para ello, "entendemos necesaria la inclusión, como elemento integrante de la figura de planeamiento general, de un Estudio de Impacto Territorial", que refleje detalladamente la población y situación socioeconómica del municipio; los factores medio ambientales; la disponibilidad y uso previsto de recursos naturales, hídricos, energéticos, etc.; la localización de actividades económicas; las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios previstos; la realización de un análisis de accesibilidad y movilidad, etc. En la misma línea, consideramos necesario incorporar esta nueva filosofía a cualquier proceso de modificación del planeamiento.

"Recomendamos que el planeamiento de los nuevos desarrollos urbanísticos contemple la previsión de todas las infraestructuras y dotaciones de servicios públicos con que contará el nuevo barrio, incluyendo su correspondiente planificación temporal y su previsión económica, lo que permitirá racionalizar su ubicación y garantizando la equidad en el acceso a los mismos".

Creemos asimismo necesario "generalizar la consideración del ruido como contaminante ambiental, a la hora de fijar los criterios de localización para usos y actividades en el planeamiento urbano", lo que evitaría muchos de los actuales conflictos de colisión de usos.

Coherencia de competencias y medios

Por lo que hace referencia a la incoherencia de amplias competencias y escasos recursos de los pequeños ayuntamientos, nos limitamos a recomendar que se "garantice que todos los ayuntamientos cuenten con medios técnicos suficientes, capacitados e independientes, para poder gestionar sus competencias de manera adecuada". Para ello será necesario sin duda utilizar fórmulas de cooperación, analizar alternativas de concentración, especialización etc.

Creímos oportuno no eludir la referencia a que se "revise el sistema de financiación municipal, para evitar que los Ayuntamientos dependan tanto del Urbanismo como fuente de generación de ingresos", ya que como hemos señalado, creemos que es un factor determinante.

Transparencia y participación

Creemos necesaria "la equiparación expresa del régimen de información urbanística al régimen legal de información en materia de medio ambiente", y por ello recomendamos que se "regule el derecho de todo ciudadano a solicitar cuanta información urbanística esté en poder de la Administración, sin necesidad de acreditar interés legítimo, de forma que se fijen restrictivamente las excepciones al libre acceso a los datos urbanísticos".

Promover un urbanismo social orientado al interés general de los ciudadanos implica otorgarles un mayor protagonismo en los procesos de planeamiento. La publicación a posteriori de los actos en los Diarios Oficiales y el establecimiento de un periodo de alegaciones, no es un método suficiente ni adecuado para lograr el objetivo enunciado. Recomendamos por ello que "todo Plan de Ordenación Urbana se apoye en un plan estratégi-

co, y que previamente a su redacción técnica se ponga en marcha un proceso de participación directa, que permita conocer las necesidades y expectativas de los distintos colectivos ciudadanos, a fin de favorecer su implicación activa en el proceso de construir la ciudad. A través de dicho proceso, se considera especialmente necesario incorporar un análisis y formulación de objetivos específicos desde las perspectivas de género y edad, e impulsar las estrategias de accesibilidad universal y diseño para todos".

Es recomendable que los trámites de información pública sean más específicamente activos e imaginativos, y por ello entendemos necesario "que todo Plan Territorial o Municipal de Ordenación lleve aparejada la puesta en marcha de un Plan de Comunicación, que permita difundir el sentido y fundamento de los proyectos a desarrollar, a fin de involucrar a la ciudadanía en el seguimiento de la ejecución", práctica que afortunadamente cada día observamos con más frecuencia.

Control y disciplina urbanística

Como hemos señalado, otro de los elementos que determinan la confianza en el sistema es la existencia y aplicación de los instrumentos de control adecuados. Por ello entendemos recomendable "que se generalicen en la medida de lo posible los sistemas de doble control".

Creímos también oportuno "recordar a las Comunidades Autónomas su obligación de hacer uso de las competencias de que disponen, para intervenir en casos de infracciones urbanísticas municipales y denunciar la pasividad e inhibición que se viene observando hasta el presente en esta materia".

Como hemos señalado, la lentitud de los procesos judi-

ciales traslada a la opinión pública la sensación de permisividad, y por ello acordamos "recordar a las Administraciones Públicas que tienen el deber de solicitar a las autoridades judiciales la suspensión cautelar de las actuaciones urbanísticas que atenten gravemente contra el interés general, a fin de evitar la irreversibilidad de las actuaciones".

Por último, dada la complejidad técnica del urbanismo, y la magnitud y el entramado de intereses públicos y privados que entran en juego, creímos necesario "recomendar que la persecución de los delitos urbanísticos corra a cargo de fiscales especializados en la materia".

Una política de vivienda no segregadora

Creímos necesario aportar algunas consideraciones al tema de la vivienda desde la concepción del Urbanismo Social, muchas de las cuales se solapan con las expuestas en el Taller específico, cuyas conclusiones compartimos.

Entendemos sobre todo necesario recordar permanentemente a las Administraciones que disponen de muchos más instrumentos de intervención en políticas de suelo y vivienda de los que han venido empleando hasta la actualidad, pero que, desde el punto de vista social, ello no significa centrar en exclusiva las políticas de vivienda en el acceso a la vivienda nueva y en propiedad.

Creemos oportuno recomendar la elaboración de Planes Municipales de Vivienda, que impulsen más las políticas de vivienda social en alquiler e incluyan alternativas de intervención, para evitar el deterioro y favorecer la rehabilitación del parque de viviendas preexistentes, en especial de las ocupadas por co-

lectivos desfavorecidos. Desarrollar e impulsar Planes Integrales de Intervención Pública para la regeneración de barrios degradados y la rehabilitación de centros históricos, procurando, siempre que sea posible, que la población de estas zonas permanezca en su hábitat, etc.

Para evitar la segregación y el riesgo de formación de nuevos guetos, son distintas las medidas que han de adoptarse, y que han sido brillantemente recogidas en el Taller de Vivienda. Creemos que una medida eficaz puede ser también la de abordar una política de vivienda protegida con una concepción más amplia, con programas más universales, que no se dirija en exclusiva a los colectivos más vulnerables, sino que de manera simultánea trate de dar respuesta también a todos aquellos ciudadanos, especialmente jóvenes, que no tienen posibilidades reales de acceder al mercado libre de la vivienda.

En relación con las posibilidades reales de lograr una adecuada integración de la nueva población inmigrante, no debe olvidarse la gran importancia de los componentes culturales y la complejidad del fenómeno, que implica múltiples necesidades educativas, sanitarias, etc. Una adecuada actuación en materia de urbanismo y vivienda sin duda puede ser de gran ayuda, pero no es la panacea. Cualquier actuación en esta materia exigirá por tanto intervenciones más integradas.

El mundo rural

El informe incluye, por último, una breve referencia al mundo rural y formula una genérica recomendación para que se "preserven los modelos de vida tradicionales de las áreas rurales, garantizando que sus ciudadanos gocen de los mismos derechos que los habitantes de zonas urbanas".

6. DESPEDIDA

A mi entender, nuestras instituciones deberían adoptar un papel activo, para impulsar un cambio cualitativo que permita "pasar del urbanismo de los promotores al urbanismo de los ciudadanos", y para ello deberían centrar sus esfuerzos en promover el desarrollo sostenible y la cohesión social en aras del interés general.

Si así fuera, quizá llegaríamos a superar la negativa imagen social del Urbanismo y Vivienda en nuestro país, que tan certera como malévolamente se representa en las viñetas que les presento.

A pesar del esfuerzo de priorización realizado, todavía el número de recomendaciones formuladas resulta excesivo, sobre todo si lo que se pretende es trasladar un mensaje claro a los ciudadanos y a las administraciones públicas. Confiamos en que el esfuerzo final de síntesis del conjunto de las Jornadas ayude a ello. Para facilitar ese trabajo me he permitido incluir una Propuesta de posibles Recomendaciones a incluir en las Conclusiones Finales.

Gracias a todos.

Luis Gabilondo Pujol

Asesor- Jefe de Gabinete

Defensora del Pueblo de Navarra

PONENCIAS

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

EL IMPACTO SOCIAL Y MEDIO-AMBIENTAL DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

Bernardo del Rosal Blasco
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Alicante
Ex -Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana

Querido Defensor del Pueblo, querido Enrique; queridos defensores y defensoras de las diferentes Comunidades Autónomas; queridos Pepe, Manolo, Rafael, José Ramón, Henar, María Jesús, Fernando, Íñigo, Mª Antonia y Emilia; querido Procurador del Común de Castilla y León, anfitrión de estas Jornadas, querido Javier; queridos antiguos compañeros y compañeras de las Oficinas de los Comisionados Parlamentarios autonómicos.

Valoro en mucho el privilegio que me habéis concedido al permitirme inaugurar, con esta charla inicial, las Jornadas de Coordinación del presente año, a las que acudo con sumo placer, esta vez sin la encomienda parlamentaria que me permitió, en los últimos cinco años, estar y participar en ellas en mi condición de Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

No me perdonaría el no aprovechar la ocasión de estar aquí de nuevo con vosotros, para deciros que, como compañero y colega vuestro que fui a lo largo del pasado lustro, he disfrutado con vuestra compañía; he gozado de vuestra amistad y he aprendido mucho con vosotros, tanto profesional como humanamente. Por tanto, a vosotros y al personal que estuvo acompañándome en el Síndic debo, en gran parte, el haber vivido la experiencia personal y profesional más grata y más enriquecedora de las que puedo dar cuenta hasta la fecha.

De modo que gracias, de verdad, por haberme permitido revivir, aunque sólo sea durante unas fugaces horas, todos aquellos buenos momentos y poder volver a gozar, como siempre antes, de vuestra compañía y de vuestro afecto. Y al mencionar todos esos buenos momentos, no puedo por menos que recordar aquí a nuestro buen amigo Antón Cañellas, *alma mater* y referente imprescindible de este tipo de reuniones.

Honrado como estoy con esta generosa invitación, tengo que ser realista al valorarla como lo que es, un gesto de afecto y amistad por vuestra parte, porque hay muchas más personas que, antes que quien os habla, se podrían haber dirigido a vosotros en este complejo tema del urbanismo, con mucha más ciencia y solvencia.

Intentaré, no obstante, pagar justo tributo a ese signo de amistad, no defraudando vuestras expectativas (que espero no sean muchas), hablando de lo que yo he podido conocer y valorar, precisamente por tramitar cientos de quejas ciudadanas sobre materia urbanística en la Comunidad Valenciana, un territorio que, por desgracia, contiene muchas de las patologías que hoy configuran el denominado problema urbanístico.

Advierte Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, en las primeras páginas de un breve pero inteligente *Manual de Derecho Urbanístico*, que aunque etimológicamente el término *urbanismo* nos remite, inmediatamente, a lo que es propio de la ciudad y, por tanto, podría limitar su objeto al de la ordenación de la misma, lo cierto es que, especialmente a partir de la II Guerra Mundial, las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que ocurre en el interior de la ciudad son una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su entorno inmediato, y en el contexto general del país.

De modo que, aunque la apariencia física de la ciudad y su funcionamiento hayan constituido el objeto tradicional del urbanismo, hoy en día éste ha incorporado a su objeto de atención los procesos de adopción de otras muchas decisiones de alto valor y contenido social y económico, incluyendo últimamente las que tienen que ver con la llamada *sostenibilidad*; es decir, con la necesidad de conservación de unas razonables condiciones medioambientales y de preservación de los escasos recursos naturales, sin renunciar por ello al progreso.

Luego, tomando el suelo como su eje operativo, el urbanismo contemporáneo se debe ocupar, desde una perspectiva global e integradora, de todo lo que tiene que ver con las relaciones del hombre y el medio en el que éste desarrolla su vida, garantizándole al individuo el disfrute de una serie de condiciones vitales y derechos que en este ámbito le corresponden, y que se vinculan a parcelas tan esenciales a su existencia como lo son las posibilidades de acceder a una vivienda digna o a disfrutar de un medio ambiente y un entorno seguros, adecuados y saludables.

En estos términos, no hace falta insistir mucho en la importancia que, para nuestra vida cotidiana, tiene el conjunto de decisiones políticas y legales que se adoptan en el ámbito urbanístico. Dónde pueden una persona y su familia residir; dónde pueden llevar a sus hijos al colegio; dónde pueden trabajar; dónde pueden recibir ella y su familia atención sanitaria; dónde pueden realizar sus compras y qué compras pueden realizar; dónde y cómo pueden desarrollar su tiempo de ocio; dónde y cómo pueden viajar o desplazarse; qué posibilidades tienen de ser víctimas de un delito o de una catástrofe natural, etc. Todas estas cuestiones son, en unos casos, decisiones y, en otros, consecuencias que un individuo deberá ir adoptando o soportando en función de los medios y recursos que la ejecución del diseño urbano y territorial hayan puesto a su alcance.

Con ánimo de centrar mi intervención en aquello que pueda ser más útil para los fines de la función de los defensores del pueblo, intentaré referirme, con la brevedad que imponen los límites de este trabajo, a cuál ha sido la evolución de las políticas y de las leyes urbanísticas en los últimos tiempos, y cuáles las patologías (sociales, económicas o medioambientales) que esas decisiones y esas leyes han generado o no han sido capaces de evitar.

Nuestro Derecho urbanístico, en su configuración actual, nació sin duda alguna con la Ley del Suelo de 1956, que es el primer texto legal que atribuye a los poderes públicos la completa responsabilidad sobre todo lo que concierne a la ordenación urbanística, en todo el territorio nacional, desde la planificación hasta la ejecución urbanística.

Quizá la característica esencial del nuevo régimen legal que inaugura la Ley de 1956, sea la configuración del urbanismo como una *función pública*, lo que trajo como consecuencia la consiguiente alteración del estatuto jurídico de la propiedad del suelo, que pasó de un derecho de ejercicio *cuasi*-ilimitado a uno completamente sometido, en su contenido, a la legislación urbanística y a los planes de ordenación. La filosofía que subyace tras esa novedosa regulación no es otra que la que encuentra su apoyo en el hecho de que es la colectividad, con sus decisiones y, en concreto, con el plan de ordenación, la que produce artificialmente los importantes aumentos de valor que van vinculados a la calificación como urbano de un suelo inicialmente rústico que, por sí solo, no es susceptible de otro aprovechamiento que el agrícola, el forestal o el ganadero (Tomás-Ramón FERNÁNDEZ).

A partir de la Ley del Suelo de 1956, las decisiones sobre el destino del suelo y su potencial utilización urbanística pasaron a manos de los poderes públicos, sujetas a un proceso de racionalización global del territorio, que se supone se debía llevar a cabo a través del denominado "Plan". Sin embargo, al mismo tiempo se mantenía la propiedad privada del suelo, y se admitía la participación de ésta en las plusvalías generadas por la acción urbanística, de tal manera que se otorgaba a los propietarios el derecho a edificar y a usar sus parcelas, si bien sometiéndose a unas reglas fijas de aplicación general, establecidas en los planes y en las ordenanzas. Es, por tanto, la autoridad urbanística la que va adoptando todas las decisiones importantes en materia de propiedad y uso del suelo, pero al propietario se le concede el beneficio de los aprovechamientos urbanísticos, aunque debiendo soportar la carga de sufragar las infraestructuras públicas de urbanización.

La Ley de 1956 no consiguió, sin embargo, poner en el mercado las cantidades suficientes de suelo como para conseguir su abaratamiento, lo que hubiera supuesto, al mismo tiempo, abaratar el coste de un parque de viviendas que, además, debería haber sido suficiente para cubrir la creciente demanda. La clasificación y calificación del suelo urbanizable programado generaba por sí sola una revalorización urbanística de los terrenos, lo que permitía a la inmensa mayoría de propietarios, que no eran promotores urbanísticos, buscar un comprador del terreno entre empresarios de la construcción, reteniendo lo máximo posible su propiedad, para obtener el mayor precio posible por ella. A su vez, los promotores inmobiliarios se veían obligados a adquirir la propiedad del suelo a precios muy encarecidos, como condición para adquirir el derecho a edificar, y que les pudiera merecer la pena la puesta en marcha del proceso de urbanización. Los propietarios tenían, por tanto, en su mano la llave del desarrollo urbanístico de la ciudad, de tal manera que si no querían participar en dicho proceso, se generaba el efecto perverso de que podían bloquear la ejecución de los planes indefinidamente, y ello con fines especulativos que terminaban incrementando exponencialmente el precio del suelo.

Las sucesivas reformas de la legislación urbanística estatal multiplicaron las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, intentando corregir los que se interpretaron como defectos de la Ley de 1956, aunque siempre se mantuvo intacta la filosofía y la estructura fundamental de esta primera Ley.

Así, por ejemplo, en la reforma de 1976 se refuerza la formación de los Patrimonios Públicos de Suelo, mediante el

instrumento de la cesión por los particulares del diez por ciento del aprovechamiento medio correspondiente a los sectores de suelo urbanizable programado. En la reforma de 1990, se estableció que el Plan contemplara plazos obligatorios para ejecutar sus determinaciones, bajo la amenaza de sanciones expropiatorias para los propietarios incumplidores. Pero todos estos remedios, y otros que se contemplaron en las diferentes reformas, no dieron los frutos esperados, bien porque los ritmos de la inversión privada para el desarrollo urbanístico del suelo en una economía de mercado los fija, precisamente, el mercado, no las decisiones administrativas, de manera que los plazos de ejecución de los planes se solían incumplir sistemáticamente; o bien porque los movimientos especulativos puestos en marcha por los propios Ayuntamientos con el Patrimonio Público del Suelo no contribuyeron en nada a su abaratamiento, sino todo lo contrario. Además, en un contexto de carestía de suelo, el incremento de la intervención administrativa lo que logró fue demorar en exceso la conclusión de las operaciones de urbanización y posterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando la programación de las actividades empresariales, con el consiguiente aumento del precio del producto final, es decir, el suelo y de la vivienda.

A toda esta probada ineficacia legal y, sobre todo, funcional se le unió la polémica sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que declaró inconstitucionales aspectos esenciales de la Ley de 1990, reduciendo la competencia legislativa estatal a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios del suelo, en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, mientras que la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asenta-

mientos de población en el espacio físico queda en las manos exclusivas de la legislación de las Comunidades Autónomas. La Sentencia permite, pues, la ruptura de la unidad del sistema jurídico del urbanismo, y la instauración de regímenes urbanísticos propios en cada una de las Comunidades Autónomas; en algunos casos, fuera por completo del modelo originado en la Ley de 1956 (GARCÍA DE ENTERRÍA).

Este es el caso de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), seguido fielmente, por ejemplo, por la legislación castellano-manchega y por la extremeña, que constituye el modelo más flexible en lo que se refiere al propósito de liberalizar suelo urbanizable, en cuanto a la gestión del planeamiento y en cuanto a la intervención de la iniciativa privada como gestora de la ejecución urbanística. No es que la responsabilidad de urbanizar dejara de encomendársele a la Administración pública, pero sí se cambió, de forma decisiva, la forma en que los propietarios y la iniciativa privada podían, a partir de entonces, participar en el proceso urbanizador. De tal forma que si antes, bajo la legislación estatal, los particulares podían participar en la gestión urbanística en calidad de propietarios, con la Ley valenciana de 1994 lo iban a poder hacer en calidad de agentes urbanizadores, sin tener que ostentar la propiedad del terreno.

Así justifica este nuevo modelo la Exposición de Motivos de la Ley:

Esta nueva orientación presupone que al propietario de terrenos, en cuanto tal, no le es exigible razonablemente que asuma el papel protagonista que le atribuyó la legislación histórica. La

actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos.

Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial.

(...)

La Administración puede asumir directamente ese papel activo. Puede operar, igualmente, mediante la empresa pública. Pero también puede gestionar indirectamente el planeamiento, adjudicando el protagonismo activo a una empresa (seleccionada en pública competencia) en la que delegue esa responsabilidad. Cuando la actuación sea indirecta, la Administración se reserva la dirección y la supervisión y la empresa se convierte en el ejecutor material de sus directrices, poniendo al servicio de éstas los resortes productivos de la libertad de empresa y de la economía de mercado.

La Ley pretende, por tanto, dar acceso a la actividad urbanizadora a empresas de todo tamaño, fomentando la inversión en infraestructuras, pero sin forzarla a consumir sus recursos en la adquisición de suelo sin urbanizar, lo que lógicamente provocaría el aumento de precio.

Por otra parte, en la Ley valenciana los planes generales ya no van a contener el llamado Programa de Actuación, donde se preveían los concretos plazos en que los propietarios tenían que ejecutar los planes urbanísticos. A partir de su entrada en

vigor, la programación de actuaciones se independiza de la ordenación física del territorio en un instrumento independiente denominado "Programa". El Plan que contiene la clasificación y la calificación urbanística, la atribución de volúmenes y usos edificables al suelo urbanizable, no lo programa, sino que la incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador la determina la aprobación del Programa, que no califica el suelo, no regula u ordena su destino, sino que se limita a planificar el proceso de gestión urbanística.

Al aprobarse el Programa, su promotor, que puede ser una Administración pública o un particular, propietario o no de los terrenos, se convierte en agente urbanizador. La participación del propietario en el desarrollo del Programa puede producirse de dos modos: bien aportando su terreno originario y recibiendo a cambio un solar urbanizado o bien entregando, además del terreno, dinero para ejecutar la urbanización. Si el propietario retribuye al Urbanizador sufragando una aportación dineraria tendrá derecho, lógicamente, a más porción de solares que si se limita a aportar el terreno sin contribución monetaria, en cuyo caso el urbanizador recibiría su retribución, en la que se incluyen los costes de la ejecución de la obra urbanizadora y su beneficio industrial, en solares de los resultantes de su labor.

Por otra parte, las iniciativas de los particulares para obtener la adjudicación de un Programa se supone que se deben someter a un procedimiento selectivo de pública competencia, porque la condición de Urbanizador habilita al adjudicatario para disfrutar de determinadas prerrogativas, por mediación de la Administración actuante.

La "solución valenciana" se situó, en su momento, en las

Antípodas del modelo estatal, ensayando un nuevo modelo que (se suponía) debería llevar como consecuencia la puesta a disposición del mercado de mayor suelo urbanizable y, por lo tanto, por el cumplimiento de las leyes de la oferta y de la demanda y por la flexibilización de la gestión urbanística, una menor repercusión de éste en el coste de la vivienda y, consecuentemente, un menor coste de las propias viviendas.

Apenas once años después de su entrada en vigor, la Ley valenciana de 1994 ha tenido que ser modificada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, porque la situación que ha producido por diferentes razones (que inmediatamente vamos a ver) no puede ser calificada sino de calamitosa. Hasta el punto de que ha provocado una movilización popular en su contra sin precedentes en la Comunidad Valenciana (y dudo mucho que haya un precedente similar en ninguna otra parte del territorio nacional), y un movimiento de protesta de súbditos extranjeros, propietarios de terrenos, canalizado a través de sus embajadores y cónsules, también sin precedentes. Y por si eso fuera poco, tanto algunos aspectos del texto de la Ley como la forma en la que se ha aplicado en esta década de vigencia, han dado origen a sucesivas condenas de la Comisión de Peticiones y del Pleno del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea. Por cierto, que la Comisión acaba de anunciar que, a pesar de la aprobación, a comienzos de 2006, de la nueva Ley Urbanística Valenciana, el expediente de infracción contra España se mantiene abierto, porque esta nueva norma no satisface las exigencias que, por ejemplo, en materia de contrataciones públicas exige la legislación comunitaria.

Así, es cierto que la Ley ha conseguido liberalizar enormes cantidades de suelo en todo el territorio de la Comunidad

Autónoma, pero no lo es menos que eso se ha producido a costa de generar un auténtico oligopolio de empresas urbanizadoras, en el que un número muy reducido de éstas son titulares de la mayoría del suelo urbanizable de la Comunidad Autónoma; ya sea ello por la vía de la adquisición directa, a bajo precio, ya lo sea a través del mecanismo de la adjudicación de Programas urbanísticos. No hay que ser un analista muy agudo para saber que este fenómeno oligopolístico es el caldo de cultivo ideal para la especulación y el encarecimiento de los precios del suelo y de la vivienda. Y así ha sido, de hecho, porque el precio de la vivienda en la Comunidad autónoma no ha parado de subir en los últimos diez años, pudiéndose calificar como espectaculares los porcentajes de incremento en algunos de los periodos. Así, por ejemplo, según un informe de la Sociedad de Tasación, hecho público a finales de junio del presente año, los precios medios de la vivienda en Valencia capital, entre diciembre de 2000 y junio de 2006, se incrementaron en un 120%, mientras que en Alicante capital ese incremento fue del 130% y en Castellón del 135%. Y si ampliamos el periodo de tiempo analizado, incluyendo el que va desde octubre de 1990 a junio de 2006, el incremento de subida en lugares como, por ejemplo, Valencia capital fue del 320% (*El País-Comunidad Valenciana*, 1 de julio de 2006).

Por contra, las medidas adoptadas por las distintas Administraciones públicas valencianas, en los últimos diez años, para favorecer el acceso a la vivienda, en régimen de alquiler o de propiedad, de las personas integrantes de los colectivos sociales más desprotegidos o desfavorecidos; ya sea ello a través de la promoción pública o privada de viviendas de protección oficial, ya lo sea a través de ayudas públicas para la adquisición de viviendas, o ya lo sea a través de la intervención de los ayunta-

mientos en el mercado del suelo mediante los Patrimonios Municipales de Suelo, han sido escasas o muy poco significativas.

Por otra parte, la Ley, liberalizando suelo como lo ha hecho y agilizando la ejecución de los programas de urbanización, ha permitido un ritmo frenético de construcción de nuevas viviendas, que ha llevado a la Comunidad Valenciana a unas cotas de insostenibilidad en su desarrollo, y a unos niveles de degradación medioambiental probablemente no conocidos hasta ahora. Hay que tener presente que el aumento de la superficie ocupada por edificaciones, entre 1987 y 2005, ha sido de aproximadamente un 50%, de modo que, a este ritmo de crecimiento, las previsiones son que en 2025 el 50% del litoral mediterráneo esté ya edificado. Por citar una cifra que puede dar idea de lo dramático de este insostenible ritmo de crecimiento, entre el 1 de junio de 2005 y el 31 de mayo de 2006, en la Comunidad Valenciana se autorizó la construcción de más de 300.000 nuevas viviendas, muy por encima, obviamente, del ritmo de crecimiento de la población y muy por encima, por supuesto, de lo que el abastecimiento de agua y de luz, el funcionamiento de los mecanismos de depuración de aguas residuales o de tratamiento de residuos sólidos urbanos o los elementos naturales de corrección de la contaminación atmosférica pueden soportar. Por otra parte, en ese mismo periodo de tiempo, la regresión de la superficie de uso agrícola ha sido calificada de importante y la regresión de la superficie forestal de significativa (*Cambio de ocupación del suelo en España: implicaciones para la sostenibilidad. Principales resultados a nivel nacional y por Comunidades Autónomas*, Observatorio de la Sostenibilidad en España, Universidad de Alcalá de Henares, 19 de junio de 2006).

En esta misma línea, el último informe sobre Sostenibilidad en España 2006, presentado por el Observatorio para la Sostenibilidad, ha considerado como elemento crítico de insostenibilidad el mal uso y destrucción del valioso capital natural disponible, especialmente en su dimensión territorial, que afecta singularmente a las zonas costeras por un fenómeno de "litoralización", que concentra la población y la actividad productiva y el turismo, en el marco de un proceso genérico de artificialización del suelo y especialmente de urbanización incontrolada, que adolece de planificación y participación social y provoca impactos ambientales y efectos irreversibles, a la vez que fomenta una movilidad no sostenible, sin permitir un acceso más adecuado a la vivienda.

(http://www.sostenibilidad-es.org/*observatorio%20sostenibilidad/*)

Pero no han sido estos los únicos problemas que la Ley ha provocado, al generar un incremento tan desmesurado de la edificación. La dotación de los correspondientes servicios de transporte, policía, educación, sanidad, etc., a las nuevas zonas residenciales de las ciudades que más han crecido y se han expandido es, también, enormemente deficiente. Por otra parte, al prevalecer un urbanismo extensivo, se ha producido un notable abandono y la consiguiente degradación de los centros históricos y tradicionales, a lo que en algunos casos ha contribuido también decisivamente la masiva concentración de ruidosos locales de ocio.

En otro orden de cosas, no hay que ser muy experto en materia económica para comprender que, con este ritmo de crecimiento de las superficies urbanizadas y de la población, los

Ayuntamientos, desde el punto de vista financiero, se han metido en una rueda infernal, de casi imposible solución, que puede acabar provocando su definitiva bancarrota en el momento en el que el fenómeno de la expansión urbanística toque techo. Porque los entes locales se dedican a autorizar la aprobación de programas de actuación y, por tanto, la construcción de nuevas viviendas en su término municipal, como forma de obtener más recursos, provocando con ello notables incrementos de población (estacional o permanente), que a su vez debilitan o anulan la capacidad de los servicios públicos municipales para abastecer las necesidades de esa nueva población. Para aliviar esa presión que la nueva población ejerce sobre los servicios públicos, poniendo en evidencia la necesidad de mayores dotaciones, los Ayuntamientos necesitan, a su vez, más recursos financieros para proveer esas nuevas dotaciones, recursos que, de nuevo, pretenden obtener por la vía de autorizar más programas urbanísticos.

Es cierto que a través de la actividad urbanística, se ha logrado generar empleo y riqueza (empleo y riqueza que, entre otras cosas, ha permitido por el momento soportar el problema social de la inmigración masiva, legal o ilegal), pero ello ha tenido también algunos efectos indeseables. Por ejemplo, esa convicción de que la construcción generaba empleo y riqueza ha justificado, sin ninguna duda, la dejación de responsabilidades de las autoridades locales y autonómicas en materia de vigilancia y control de los abusos y de los desmanes urbanísticos. Además, el fomento de la economía del ladrillo se ha llevado a efecto a través del abandono de otros sectores productivos (agricultura e industrias varias) que, a la larga, podrían configurar un crecimiento económico más sólido, más estable y de más largo

alcance, porque lo cierto es que la economía valenciana, hoy por hoy, crece por debajo de la media nacional y nuestra renta familiar sólo representa el 81% de la media europea (*El País*, 20 de abril de 2006).

Y todo lo anterior sin mencionar algo tan preocupante como son los fenómenos de corrupción política y económica y blanqueo de capitales a los que está dando lugar esta frenética actividad edificadora, cuya punta de iceberg apenas acaba de asomar en el caso de Marbella, pero que presumo irán haciéndose manifiestos en los próximos meses. En este sentido, se repiten los informes de todo tipo de universidades y organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales, que están dando la voz de alarma sobre los fenómenos de corrupción vinculados a los negocios inmobiliarios en España, especialmente en Comunidades como la Valenciana, Andalucía o Murcia (véase, por ejemplo, el demoledor informe de la Sección de Málaga del Instituto Universitario Andaluz de Criminología sobre la relación entre urbanismo y corrupción en la Costa del Sol, en su *Boletín Criminológico*, nº 65, mayo-junio 2003, consultable en http://www.uma.es/criminologia/boletines/65.pdf). Actualmente la justicia investiga, en toda España, un centenar de casos que implican a alcaldes y concejales de todo signo político. En términos cuantitativos, la Comunidad Valenciana ocupa el primer lugar de todo el litoral español, con treinta causas abiertas por presunta corrupción administrativa, siendo los casos más destacados los de Orihuela, Torrevieja, Terra Mítica en Benidorm y, muy recientemente, Alicante (*Destrucción a toda Costa 2006*, Greenpeace, 4 de septiembre de 2006).

Es curioso, no obstante, cómo de los sucesivos fracasos

de las sucesivas leyes estatales del suelo se ha tendido a responsabilizar, de forma insistente, a los pequeños propietarios de terrenos, afirmando sin empacho en muchas ocasiones que estos operan como avariciosos acaparadores, a la espera de obtener su pingüe beneficio con las plusvalías que su especulación les va a producir. Curiosamente, esa crítica, que podía tener ciertos visos de realidad con la antigua legislación estatal, no tiene la menor solvencia con modelos legales como el valenciano, en donde el pequeño propietario ha perdido por completo su capacidad de retener suelo o especular con él. Muy pocas veces, sin embrago, por no decir nunca, he escuchado a los responsables políticos una reflexión más profunda y serena sobre el comportamiento y la responsabilidad que, en todo este desmán urbanístico, y en el altísimo precio de las viviendas, tienen los ayuntamientos y, por supuesto, aunque sólo sea de forma subsidiaria, las Comunidades Autónomas.

A lo largo de cinco años de mandato en el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, me correspondió gestionar algo más de 1.500 quejas de los ciudadanos residentes en la Comunidad sobre materia urbanística. El proceso de elaboración de los Planes y su contenido, el proceso de aprobación de programas de actuación urbanística y su contenido, la ejecución de los planes y de los programas, los procedimientos de disciplina urbanística, etc. Todos los procedimientos y fases de los mismos que, dentro de la actividad urbanística, realizan o llevan a cabo los ayuntamientos y la Comunidad Autónoma han sido objeto de más o menos quejas, que dicho sea de paso, siempre eran cuantitativamente la materia que más reclamaciones suscitaba; por encima de las quejas relativas a educación, a sanidad o a servicios sociales.

En ninguna materia como en ésta he podido ver más desprecio hacia los derechos e intereses de los vecinos, fueran o no propietarios de tierras.

Los ayuntamientos, en términos bastante generalizados, demostraban sistemáticamente un escasísimo o nulo interés por incentivar o por lo menos respetar, la participación de los vecinos en los procesos de aprobación, ya fuera de los planes generales de ordenación urbana, ya de los programas de actuación urbanística. Y ello a pesar de la importancia que tiene, para la efectiva legitimación democrática de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística, la opinión expresada por los ciudadanos, a través de las alegaciones, durante las fases de información pública de los mismos. Los ayuntamientos solían hacer gala de una escasa sensibilidad democrática al estudiar y contestar las propuestas vecinales. Y si eso es así para los vecinos en general, no lo es menos para los propietarios afectados por un programa concreto.

En materia de gestión urbanística, por regla general, las autoridades locales mostraban una absoluta despreocupación por la adecuada valoración de las propiedades de sus vecinos por parte del urbanizador, sin hacer tampoco nada para establecer mecanismos de aplazamiento del pago de las cuotas de urbanización para aquellos vecinos a los que, por su precaria situación económica, les era difícil hacer frente al pago de esas cuotas. Tampoco observé ningún esfuerzo a la hora de implantar mecanismos de control que evitaran, por una parte, la excesiva e injustificada valoración de los costes de urbanización y, por otra, el incremento ilimitado de las cuotas, con posterioridad a la adjudicación del programa de actuación integrada, a veces como

consecuencia de compromisos particulares que el urbanizador asume con el municipio.

En muy escasas ocasiones aprecié preocupación, por parte de las autoridades municipales, por gestionar los procesos urbanísticos con la debida información y transparencia, de modo que casi nunca notificaban fehacientemente a los propietarios afectados por la presentación de un programa de actuación integrada las distintas fases procedimentales, para el adecuado ejercicio de sus derechos. Sí fue más frecuente, sin embargo, que los propietarios fueran absolutamente ignorados por una connivencia premeditada entre el ayuntamiento y el urbanizador, quienes no facilitaron ninguna información ni pretendieron lograr el consentimiento de los propietarios, sino la rápida apropiación de los terrenos para acometer su urbanización a toda costa, incluso aunque los propietarios, lejos de retener el suelo o especular, hubieran querido, como era su derecho, a través de la constitución de una Agrupación de Interés Urbanístico, gestionarlo.

Tanto los responsables políticos y administrativos de los ayuntamientos, como los de la Comunidad Autónoma, han evidenciado una resistencia feroz a respetar las normas legales de la Ley Estatal de Contratos de las Administraciones Públicas, en concreto en lo que se refiere a la capacidad y prohibiciones para contratar con la Administración; a requisitos de publicidad; a la existencia de pliegos de condiciones o bases a las que se sujeten las empresas; a las disposiciones del concurso con criterios de adjudicación objetivos y ponderados por orden de importancia; en cuanto a las limitaciones cuantitativas existentes en torno a la modificación posterior de las condiciones de la adjudicación

(entre ellas las cuotas de urbanización); y finalmente, en cuanto a las garantías y penalidades a imponer al urbanizador en caso de incumplimiento de sus obligaciones. Curiosamente, esta resistencia legal y funcional es la que mantiene abierto el expediente sancionador contra España por parte de la Unión Europea.

Por supuesto, mucho podría hablar acerca de la pasividad municipal frente a actuaciones constitutivas de infracción urbanística. En más ocasiones de las deseables, la Administración local suele ser reacia a iniciar los expedientes sancionadores y ordenar la demolición de las construcciones ilegales. Es verdad que, muchas veces, ello es así por falta de medios personales y materiales para perseguir y castigar todas las infracciones que se cometen en el término municipal, pero en otras ocasiones los fenómenos de tolerancia van vinculados a razones poco confesables.

Finalmente, por mencionar otro aspecto importante, también es notable la despreocupación de nuestras autoridades locales por la protección de los patrimonios culturales, de modo que son muy preocupantes los niveles de lentitud y pasividad de la Administración para intervenir ante los casos de infracciones urbanísticas que inciden y afectan negativamente a un bien protegido o susceptible de protección, y ante las situaciones de abandono y deficiente estado de conservación en las que se encuentran algunos de ellos.

Prácticamente nunca, en los cinco años de mandato, la Administración autonómica hizo algo para corregir estas actitudes municipales indolentes o abusivas, ni a través del ejercicio de las potestades de actuación subsidiaria, allí donde hubiera

procedido, ni a través de la puesta en marcha de una modificación legal que, tras un análisis honesto y cabal del problema urbanístico, así como del sistemático atropello que se estaba produciendo de los derechos de los vecinos, hubiera culminado en una reforma legal respetuosa con las exigencias que un urbanismo racional y sostenible requiere.

Por otra parte, el fracaso de la jurisdicción contencioso-administrativa en frenar los abusos y garantizar los derechos ciudadanos, al menos en la Comunidad Valenciana, ha sido clamoroso. Un Tribunal Superior de Justicia lento y, en algunas ocasiones, timorato y complaciente con las autoridades administrativas, ha sido incapaz de poner orden en el desmán, haciendo un uso escaso de sus facultades de suspensión cautelar, salvo raras excepciones, y dictando resoluciones que, en muchos casos, llegaron demasiado tarde para enderezar un daño o, en otros, no resistían la menor de las críticas. En similares o parecidos términos hay que referirse a la capacidad del Ministerio Fiscal para investigar y actuar en contra de una corrupción que, no había que tener un olfato muy fino, para detectar que se estaba y se está produciendo por doquier. El Ministerio Fiscal ni ha estado ni se le ha esperado en estos últimos años en la Comunidad Valenciana, en materia de corrupción administrativa, probablemente, en mucho, por la alarmante penuria de medios con la que debe desempeñar su trabajo. Cuando ahora, en los últimos meses, asoma la nariz, su capacidad sigue siendo escasa o nula para lidiar con la complejidad de casos a los que tiene que hacer frente.

Sinceramente, la única Institución pública que ha tenido reflejos y capacidad de reacción para poner en evidencia los

abusos y las desviaciones de poder ha sido, sin ninguna duda, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, que desde siempre, no sólo en los últimos años, ha estado atenta a responder a las quejas ciudadanas y a estudiar las patologías de este sector de la realidad que es el urbanismo.

Ahora se vuelve a discutir en el Parlamento nacional una reforma de la legislación del suelo, en la que, francamente, quien ahora os habla no tiene puesta ninguna esperanza de que contribuya a mejorar la situación. En parte, porque la situación es extraordinariamente difícil de corregir, dado el complejo entramado de intereses en juego y la falta absoluta de sintonía entre el gobierno central y algunos gobiernos autonómicos, que son clave para enfrentar y tratar de resolver el problema. Pero en parte también porque leído el Proyecto de Ley, se sigue pensando en términos de intervención en el precio inicial del suelo, valorándolo siempre como suelo rústico hasta su completa urbanización, como idea central para su abaratamiento (artículo 22.3 del Proyecto), lo cual en la Comunidad Valenciana no sólo se ha demostrado que está lejos de ser la solución del problema, sino que ahí está el origen de alguna de las tropelías que se han cometido. Máxime si tenemos en cuenta que ello se combina con la consolidación legal de la figura del agente urbanizador (artículo 6, apartado a/ del Proyecto) y con el mecanismo de declaración automática de utilidad pública por la mera aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística (artículo 28.2 del Proyecto), lo cual, por ser un mecanismo de legitimación formal, no material, exime a la Administración pública de tener que justificar, materialmente, las razones de la aprobación de una actuación urbanística con efectos expropiatorios sobre la propiedad del suelo. Esto, aparte de ser de dudosa

constitucionalidad, hace que, por ejemplo, el modelo urbanístico valenciano, con esta configuración de la ley estatal, se vaya a ver sin lugar a duda reforzado.

Obviamente, no estoy en condiciones ni siquiera de poder aventurar cuál debería ser el camino para solucionar un problema tan complejo como es el de la ordenación territorial y el urbanismo, para que no se vuelvan a producir en el futuro todos los problemas que, en mayor o menor medida, he intentado esbozar en esta exposición. Pero sí sé con seguridad que mientras no haya una reflexión más profunda y autocrítica, por parte de los responsables políticos, sobre cuáles han sido sus causas y por qué los mecanismos de control, administrativo y judicial, han sido incapaces de evitar o reprimir los abusos y corruptelas, estaremos muy lejos de encontrar el camino de la solución.

MESA REDONDA CONSECUENCIAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE LA URBANIZACIÓN DEL LITORAL

Presentación:
José Chamizo de la Rubia

Defensor del Pueblo de Andalucía

El hasta ahora imparable proceso de urbanización, aunque tal vez habría que hablar de depredación de nuestro suelo, está teniendo consecuencias muy negativas de diversa índole, de manera muy singular en los espacios más frágiles de nuestro litoral.

-El consumo voraz de este suelo, aunque con diferente intensidad, se ha extendido a lo largo de toda la orla costera de la Península. Pero no se ha detenido ahí, sino que una vez esquilmada esta franja, que en su día poseyó un extraordinario valor ambiental y ecológico, está ocupando otros espacios más o menos cercanos al litoral, que permiten a los usuarios de las nuevas urbanizaciones disfrutar del reclamo con el que son promovidas: la contemplación del mar o disfrute del microclima existente en el entorno de **las llamadas ciudades de ocio.**

-Pero es que además, no todos los ciudadanos están llamados a ser alojados en las mismas condiciones en estos

espacios residenciales, ya que es conocido que, al igual que en otros espacios urbanos, existe la desigualdad en los lugares de destino vacacional. Pero el problema no es sólo éste, sino que **muchos de los núcleos urbanos costeros presentan una importante degradación urbana y ambiental**, que los municipios se ven incapaces de afrontar.

El carácter temporal de la estancia hace olvidar, en demasiadas ocasiones, a los responsables públicos que el motivo de trasladarse a estos lugares en el periodo estival no es sólo la búsqueda de un cambio de localización o "de aires", sino también encontrar un lugar de descanso. Este objetivo, en demasiadas ocasiones y por motivos de todos conocidos, es de imposible consecución en muchos de los actuales destinos turísticos.

-Tampoco se puede olvidar la **enorme cantidad de edificios construidos con una bajísima calidad, sin servicios y ubicados en zonas ausentes de espacios libres y de comunicaciones adecuadas**, levantados en todas las épocas, pero de una manera muy singular en los años 60 y 70.

-Estos procesos de urbanización generan unos enormes **parques de vivienda y una infraestructura de extraordinaria entidad, que es necesario mantener durante once meses, pero que son ocupadas durante un corto periodo de vacaciones**.

-**Todo ello sin contar con el hecho de que, con la implantación del sector turístico,** se ha terminado en bastantes municipios con las opciones de desarrollo de otras actividades que tradicionalmente venían desarrollando, y ha hecho de los servicios turísticos que oferta, un monocultivo económico que entraña no pocos riesgos de cara al futuro.

-**Como consecuencia de todo esto, la idiosincrasia de los municipios en su perspectiva paisajística, urbanística, ambiental y, por supuesto, social ha cambiado drásticamente** en los últimos treinta años, y muchos de nuestros municipios son irreconocibles cuando los contemplamos después de haberse consolidado estos procesos de urbanización.

-**Se promete desarrollo para el municipio y se termina creando un gravísimo problema presupuestario de mantenimiento de una ciudad sobredimensionada** y que, no obstante, demanda unos servicios de calidad que los Ayuntamientos no pueden prestar, lo que origina un déficit crónico en las arcas públicas y una insatisfacción permanente de los usuarios.

-Se han dado facilidades para construir y después se han planteado, entre otros, los problemas relacionados con la ausencia o deficiencias en los sistemas de depuración de residuos, insuficiencia del abastecimiento de agua, problemas en el suministro energético o imposibilidad de asumir las vías públicas existentes las demandas del tráfico rodado.

-Y es que, durante todos estos últimos años, los distintos **responsables públicos han manifestado que apostaban por un desarrollo sostenible, sin embargo, el resultado es el que tenemos y a ello no han sido ajenas determinadas prácticas omnipresentes en la ordenación urbanística** que no habrían tenido lugar sin las facilidades, cuando no connivencia, de los responsables públicos.

Ante esta realidad podemos hacernos bastantes preguntas:

- ¿Debe continuar articulándose la ordenación urbanística desde la perspectiva que ofrece la escala municipal?

- ¿Se pueden reconducir las propuestas de planteamientos (surgidas de las posibilidades inversoras que ofertan los promotores) y sustituirlas por unas alternativas de ordenación urbanística tendentes a dar respuesta a las necesidades de la población existente?

- ¿Debemos aceptar que se trata de un fenómeno imparable y de consecuencias imprevisibles y limitarnos a pedir una cierta racionalidad en la ordenación del territorio?

- ¿Es urgente asumir compromisos drásticos para salvar lo que queda de nuestro espacio litoral, aun siendo conscientes de las consecuencias económicas que ello puede conllevar a corto o medio plazo?

- Más allá de los aislados, aunque importantes, "golpes de efecto" que recientemente se han dado, ¿es recomendable aprobar un plan de recuperación, con todas sus consecuencias, del espacio público del litoral que ha sido hurtado durante años por agentes privados?

- ¿Debemos hacer autocrítica y exigir responsabilidad a las comunidades autónomas que detentan, desde hace años, los medios para ordenar, proteger y tutelar nuestro territorio y que, por diferentes motivos hasta ahora, no han intervenido o lo han hecho de manera desigual?

- ¿Debemos entender y afrontar el futuro de los espacios urbanos heredados en el litoral en clave de rehabilitación, reordenación de infraestructuras y aportación de dotaciones públicas, evitando un crecimiento desmesurado de los cascos urbanos y garantizando unos ciertos niveles de calidad a la población?

PROTECCIÓN DEL LITORAL Y URBANISMO

Jesús Ángel López Gómez
Asesor del Valedor do Pobo

1. INTRODUCCIÓN

En esta ponencia nos ha parecido conveniente combinar los aspectos normativos sobre urbanismo, costas y medio ambiente, con otros aspectos sociales y económicos. En efecto, en cualquier exposición que se quiera hacer sobre litoral y urbanismo es imposible obviar la dimensión social del problema, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos. En España, y en el mundo en general, se observa una cada vez mayor concentración de la población en el litoral, y ello conlleva inevitablemente una grave alteración de sus valores naturales. En esta línea, podemos subrayar que en lo que respecta a Galicia, esta tendencia se manifiesta de un modo notable, hasta el punto de que se puede afirmar que hay dos Galicias. De una parte, la Galicia de la costa, en la que ambas fachadas marítimas, la atlántica y la del cantábrico, se están convirtiendo (salvo en algunos tramos en los que, sin embargo, ya han tomado posiciones importantes promotores urbanísticos) en un continuo urbano, en especial en las Rías Baixas. De otra parte, la Galicia del interior, en la que

estarían la mayor parte de la provincia de Lugo y la de Ourense, y amplias zonas de las provincias de A Coruña y Pontevedra, que ofrecen una imagen bien distinta. Las diferencias en demografía, actividad económica y ocupación del suelo se pueden observar a simple vista.

Desde esta perspectiva, nos parece oportuno iniciar esta exposición con algunas consideraciones sobre los fenómenos demográficos que afectan al litoral y su incidencia sobre los modos de ocupación del suelo, y por tanto sobre el medio ambiente natural. Por otra parte, entendemos que es imprescindible hacer algunas referencias, aunque sumarias, a la legislación sobre costas y medio ambiente, absolutamente imbricadas en esta materia con la legislación urbanística. La parte más amplia de la ponencia la dedicaremos a la legislación urbanística, en este caso la gallega, y finalmente también nos parece oportuno aludir a determinadas cuestiones de competencia sobre ordenación urbanística del litoral, incidiendo en especial en los conflictos que puedan surgir con las competencias atribuidas a las Corporaciones locales.

2. DEMOGRAFÍA Y MODOS DE OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL LITORAL

El proceso de concentración de la población en grandes núcleos urbanos se muestra como un fenómeno social imparable desde los primeros decenios, y especialmente en la segunda mitad, del siglo XX. No es necesario insistir en la importancia que tiene este hecho sobre los modos de vida de la gente, y también sobre las condiciones del entorno físico en las que se desenvuelve.

Este desplazamiento de la población desde el campo a la ciudad, además de ser general a cualquier área geográfica del mundo, es también un movimiento demográfico que presenta en los últimos tiempos una especial aceleración. Se apunta por algunos, y la proyección de futuro parece bastante razonable, que para el año 2050 aproximadamente un 75% de la población mundial residirá en grandes núcleos urbanos, y una parte sustancial de esta población urbana vivirá en auténticas megalópolis, sobre todo en los países de más reciente desarrollo económico.

Esta dinámica, que favorece la creación de grandes núcleos urbanos, va unida a determinados modos en la ocupación del suelo, que afectan sensiblemente al equilibrio medioambiental del entorno físico. En efecto, en principio parecería que la concentración en grandes núcleos urbanos de una población en constante crecimiento podría suponer una menor superficie de suelo urbanizado. Sin embargo, esta situación no se produce, y ello por la conjunción de diversas circunstancias, como es el caso del crecimiento en horizontal de los núcleos urbanos, la necesidad de contar con grandes infraestructuras de comunicación y servicios para la creciente población urbana (con la consiguiente ocupación de suelo), y en especial por la creciente demanda de segundas residencias de la población que habita en los grandes núcleos urbanos. Esta última circunstancia, que genera una importante ocupación de suelo, en especial en el litoral, está íntimamente ligada a un fenómeno social en constante aumento como es el turismo, de particular relevancia en nuestro país. En relación con el imparable proceso de urbanización, es significativo que en la década 1990-2000, mientras la población española ha crecido un 5%, la urbanización lo ha hecho un 25,4%, es decir 5 veces más que el propio crecimiento demográfico.

A este respecto, la actividad turística en España ha supuesto y supone un grave impacto en el medio ambiente de nuestro litoral, y este efecto indeseado de una actividad tan relevante para la economía española se ha producido en el pasado y continúa padeciéndose en el momento actual. Es cierto que se ha suavizado el perfil del impacto, los grandes hoteles de primera línea de playa han dejado paso a urbanizaciones de apartamentos o chaléts adosados más alejados de la costa y rodeados de zonas verdes, pero esta menor agresividad visual, basada en una construcción más horizontal, supone una mayor ocupación del suelo, con lo que se alteran en mayor medida las condiciones naturales de una superficie cada vez mayor de la franja costera.

En este sentido, puede subrayarse que en los últimos cuarenta años se está produciendo un acelerado proceso de urbanización de la costa española. Así, en la Exposición de Motivos de la vigente Ley de Costas de 1988, se indicaba que la población existente en la orla litoral, de una anchura de unos cinco kilómetros (que significa el 7% de nuestro territorio), representaba a principios del siglo XX un 12% de la población total, y en 1988 suponía ya el 35% (con una densidad cuatro veces superior a la media nacional). A la vista de la presión urbanística que ha sufrido la costa española en los últimos años, hay que suponer que estas cifras ya se han quedado cortas. Por otra parte, debemos enfatizar que además del aumento de la población residente durante todo el año, la costa española soporta en épocas vacacionales una enorme población flotante, y esta circunstancia conlleva enormes problemas en relación con las infraestructuras y servicios, que deben responder a demandas puntuales de dimensiones notablemente diferentes. Otro efecto que se deja sentir muy gravemente en las economías familiares

es el aumento de los precios de las viviendas en los núcleos o zonas del litoral en los que hay una fuerte presión urbanística derivada de la actividad turística.

Nos parece conveniente subrayar que el crecimiento económico de España en los últimos años está íntimamente asociado al sector inmobiliario y de la construcción, lo que está provocando una destrucción acelerada de nuestro territorio, en particular en el litoral. Además, esta situación produce otros efectos no deseados, puesto que al favorecerse la compra de vivienda como inversión en lugar de como valor de uso, se están desviando importantes recursos económicos que deberían dirigirse hacia las líneas productivas más intensivas en tecnología, como el I+D+i. Si esta tendencia se mantiene en el futuro, y como ya se ha denunciado por muchos en nuestro país, estaremos creando en la economía española un escenario insostenible desde el punto de vista ambiental, ineficiente desde el punto de vista productivo e insolidario desde el punto de vista social. Este modelo económico acaba provocando una fractura entre los estratos sociales "inversores en vivienda" y los estratos sociales "endeudados por la vivienda".

Por otra parte, y como evidencia geográfica de esta tendencia negativa del desarrollo urbanístico español, nos parece oportuno traer a colación aquí los estudios sobre modos de ocupación del suelo en España. A este respecto, en relación con la evolución en España en los últimos años de los modos de ocupación del suelo, expondremos aquí las conclusiones a las que se ha llegado en el informe del Observatorio de Sostenibilidad en España publicado en 2006, y que contiene un análisis detallado de los cambios en uso del suelo durante el periodo 1987-2000.

Este periodo de tiempo se estudia con un gran rigor metodológico, a través de una compleja y minuciosa documentación gráfica, formada por los datos aportados por la fotointerpretación de las imágenes captadas por varios satélites. Por otra parte, en el informe se incluye una proyección o actualización de este análisis de ocupación del suelo hasta 2005.

Debe subrayarse que este estudio se enmarca en un proyecto comunitario (el llamado Proyecto CORINE Land Cover) y que además los cambios producidos en la ocupación en España del suelo se analizan por comunidades autónomas. A este respecto, tanto en el periodo analizado (1987-2000), como en el periodo de actualización (2000-2005), los cambios más profundos y posiblemente más trascendentes son aquellos relacionados con la artificialización del suelo especialmente en la franja litoral, y ello por su carácter irreversible. En este sentido, debe precisarse que por superficie artificial se entiende en general la superficie urbanizada, tanto en tejido urbano continuo como las urbanizaciones exentas, así como zonas verdes urbanas y zonas de uso industrial o extractivo, así como las zonas destinadas a infraestructuras.

Desde esta perspectiva, debe subrayarse que la superficie artificial en España, que representa un 2,1%, se incrementó un 30% en el período 1987-2000, lo que supone un ritmo de crecimiento de 2 ha/ hora; es decir, que cada hora en España se artificializa una superficie equivalente a dos campos de fútbol. ¡En los últimos veinte años se ha transformado en superficie artificial el equivalente a más de un tercio de todo lo que España transformó en toda la Historia, y en algunas regiones costeras se ha convertido el equivalente a la mitad de todo lo que transfor-

maron en superficie artificial nuestros antepasados! En este sentido, esta tendencia que actualmente se muestra de forma especialmente acusada, se basa en gran medida en la transformación del modelo urbanístico residencial de ocupación vertical en otro de tipo horizontal. Esta tendencia se manifiesta en regiones del interior como Madrid, y en regiones del litoral, primero en el Mediterráneo y ahora empieza a desplazarse al litoral Atlántico y Cantábrico. Desde la perspectiva europea, debe subrayarse que España es uno de los países, junto a Irlanda y Portugal, donde más ha crecido la superficie artificial, con un ritmo medio anual de 1,9%, muy por encima de los veintitrés países analizados en el programa comunitario referido, de sólo un 0,68%.

En lo que se refiere al análisis tendencial desde 2000 hasta 2005 (basado no en imágenes reales de ocupación del suelo, sino en datos extraídos del mercado inmobiliario, como los de viviendas visadas por los Colegios de Arquitectos), se pone de manifiesto que el incremento de la superficie urbanizada puede ser más rápido (en lugar de un 30% puede barajarse para 2007 un aumento del 45%, en los últimos veinte años). Estas cifras, de por sí impresionantes, lo son aún más si tenemos en cuenta que aunque España es el país europeo en el que más viviendas se construyen (18,1 nuevas viviendas por mil habitantes/ año, frente a una ratio europea de 5,7), es al mismo tiempo el país donde es más difícil el acceso a la vivienda (¡y ello a pesar de "disfrutar" de uno de los tipos de interés más bajo de los países europeos!) Evidentemente, en el mercado inmobiliario en España se ha enquistado un proceso especulativo difícil de parar, con una marcada tendencia oligopolística, con unas secuelas medioambientales funestas, sobre todo en la costa, y todo ello en presencia de una desesperada cola de jóvenes españoles para poder acceder

a su primera vivienda. En este sentido, cada vez se afianza más entre la opinión pública de nuestro país la preocupación por los procesos de ocupación desordenados, depredadores y también especuladores a que está sometido nuestro territorio, en especial la franja litoral; y al mismo tiempo esta preocupación también se deja sentir en relación con la calidad de nuestra democracia, como consecuencia de las distorsiones provocadas por tramas de corruptelas en determinados sectores vinculados a la promoción urbanística.

3. LEGISLACIÓN DE COSTAS Y LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL

El intento de racionalizar las actuaciones urbanísticas tiene su máxima expresión en los planes generales municipales, pero a la hora de materializar este instrumento de ordenación urbanística, el planificador no sólo debe tener en cuenta la legislación urbanística, sino que debe atender también a las exigencias de otros ordenamientos sectoriales, y en lo que afecta a la protección del litoral, debemos destacar, a este respecto, la legislación de costas y la legislación medioambiental.

A) La legislación de costas.

El fuerte incremento de población en la costa, con la consiguiente intensificación de los usos residenciales, turísticos y de infraestructuras de comunicación, había conducido ya en los años 80 del siglo pasado a una situación de grave deterioro del entorno físico de nuestro litoral, y a esta problemática res-

pondía la Ley de Costas de 1988. La situación existente en aquel momento se había generado por un cúmulo de actuaciones inconexas, que se habían producido a lo largo del tiempo, y en las que no se había tenido en cuenta la imprescindible coordinación entre la legislación del dominio público marítimo-terrestre y la legislación del suelo.

En la realidad práctica, ya en 1988 y hoy todavía de una manera más acentuada, se observa en nuestro litoral una dinámica conflictiva entre la necesidad de conservación de los espacios naturales, y la tendencia expansiva de las áreas urbanas. Por esta razón, en el Título que la Ley dedica a la protección del dominio público marítimo-terrestre, se recogen una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, que se configuran como una regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias (singularmente, en las materias de ordenación del territorio, medioambiente y urbanismo).

De un modo sumario, puede hacerse una breve referencia a las servidumbres de protección y de influencia. En este sentido, se configura en la Ley de Costas de 1988 una servidumbre de protección sobre una zona de 100 metros, medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar (esta zona puede extenderse hasta un máximo de otros 100 metros), en la que, y a los efectos que nos interesa destacar, están prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación. En relación con esta servidumbre de protección, en las disposiciones transitorias de la Ley se permite que esta zona se extienda sólo a 20 metros en el territorio clasificado como suelo urbano cuando

la Ley entró en vigor. Esta norma legal ha dado lugar a multitud de conflictos en su aplicación práctica.

Por otra parte, se fija también una zona de influencia, cuya anchura se determinará en los instrumentos correspondientes de ordenación territorial y urbanística, y que estará constituida como mínimo por una franja de 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar. En relación con esta zona de influencia, establece expresamente el artículo 30 de la Ley de Costas que la ordenación territorial y urbanística respetará determinadas exigencias, como es el caso de que *"se deberá evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo"*.

En la Ley de Costas, a la vista de la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, se ha tratado de favorecer la coordinación en las iniciativas y actuaciones de los órganos de la Administración del Estado con las propias de las Administraciones autonómicas y municipales, y que se plasman precisamente en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; para ello se ha establecido un sistema de consultas e informes recíprocos en el artículo 117 de la Ley.

En la realidad práctica, todas las cautelas que la Ley tomaba para detener o al menos paliar el grave deterioro del litoral han demostrado ser insuficientes, y la situación actual es todavía peor, hasta el punto de que si el preámbulo de la ley de 1988 era bastante pesimista sobre la situación medioambiental de nuestro litoral, hoy quizás en una hipotética nueva ley habría

que corregir al alza los impactos y agresiones al entorno físico que se enunciaban en aquella época.

A este respecto, la falta de coordinación entre las Administraciones Públicas debe subrayarse como una de las principales causas de la grave situación actual. Las diferentes administraciones con competencias en la franja litoral no han conseguido articular eficazmente los instrumentos que garanticen un desarrollo equilibrado de las actuaciones urbanísticas en esta parte del territorio. Ayuntamientos, Administraciones autonómicas, Demarcación de Costas del Estado, autoridades portuarias, confederaciones hidrográficas… Estas administraciones actúan de forma independiente, con objetivos y presupuestos propios descoordinados entre sí, lo que determina que, en numerosos casos, sean los problemas de coordinación interadministrativa los que provocan que los proyectos o actuaciones previstas fracasen. Por ejemplo, mientras el Ministerio de Medio Ambiente se preocupa por la adquisición de tierras en el litoral para tratar de mantener o aumentar los espacios protegidos de la franja costera, los ayuntamientos, sin embargo, se encuentran preocupados con sanear los presupuestos municipales, lo que supone una continua declaración de nuevos suelos como urbanizables en los planes municipales, para estimular la inversión de los promotores inmobiliarios, fundamentalmente del sector turístico.

En la degradación del entorno costero intervienen múltiples factores, vinculados la mayoría de ellos a un desarrollo urbanístico desenfrenado, y que vienen determinados necesariamente por el aumento de población en el litoral, tanto estable como flotante. Así, podemos mencionar como principales pro-

blemas de la situación actual los siguientes: el incremento del vertido de aguas residuales urbanas mal depuradas, provocado por el aumento de la población flotante, debido a la afluencia de turistas sin contar con infraestructuras de tratamiento adecuadas; la construcción excesiva de obras en la costa, como espigones de protección o la creación de playas artificiales; la proliferación de instalaciones de acuicultura para el engorde de especies de interés comercial; la incesante construcción de campos de golf, que en los últimos tiempos va muy asociada a la promoción/ especulación urbanística (este modelo turístico crea una presión insostenible sobre recursos escasos como el agua); la abundantísima oferta de puertos deportivos, que modifican la dinámica de los sedimentos del litoral alterando los fondos marinos y produciendo erosión en las playas próximas, etc.

B) La legislación medioambiental.

La legislación medioambiental puede ofrecer mecanismos apropiados para tratar de frenar el proceso de degradación de nuestra franja litoral. En este sentido, existe un acuerdo generalizado en que un desarrollo sostenible en la acción urbanística exige una valoración ambiental de las actuaciones urbanísticas. Nadie duda hoy en día de que es esencial la consideración de los aspectos ambientales en materias como la ordenación del territorio y el urbanismo que implican una actividad planificadora. A este respecto, nos parece muy relevante la reciente Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que incorpora al Derecho Español la Directiva 2001/42/05, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos ambientales

de determinados planes y programas. Esta Ley tiene el carácter de legislación básica del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución, salvo en algunas partes de su contenido, que se aplicarán únicamente a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

A este respecto, la Evaluación de Impacto Ambiental introducida en nuestro Derecho interno con el Real Decreto Legislativo 1302/1986, constituyó un instrumento eficaz para la consecución de un desarrollo sostenible, mediante la consideración de los aspectos ambientales en determinadas actuaciones públicas o privadas, pero al mismo tiempo, debe subrayarse que este instrumento mostró también sus carencias para tratar de evitar o corregir los efectos ambientales en el caso de la toma de decisiones en las fases anteriores a la de los proyectos. La entrada en vigor de la Ley 9/2006 supone, por consiguiente, un avance importante en la llamada evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos.

En los mecanismos de evaluación ambiental establecidos en la nueva Ley, se pretende que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras públicas y privadas, sean tenidas en cuenta antes de la adopción de los proyectos, y por lo tanto durante la preparación de los planes y programas, y en un proceso continuo desde la fase preliminar del borrador a la última fase de propuesta de plan o programa.

En la Ley se recogen los aspectos fundamentales del proceso de evaluación ambiental, que deberán introducirse en los

procedimientos administrativos establecidos para la elaboración y aprobación de los planes y programas. Estas actuaciones, que necesariamente habrá de tener en cuenta el órgano promotor, son las siguientes: elaboración de un informe de sostenibilidad ambiental; celebración de consultas; elaboración de la memoria ambiental; consideración del informe, consultas y memoria, en la toma de decisiones, y publicidad de la información sobre la aprobación del plan o programa.

En lo que se refiere a la aplicación de esta Ley a los planes y programas relativos a la ordenación territorial y urbanística, debe subrayarse que en el artículo 3 que define su ámbito de aplicación, se indica expresamente que *"serán objeto de evaluación ambiental, los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y que cumplan los dos requisitos siguientes: a) que se elaboren o aprueben por una Administración pública, y b) que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria"*. Al mismo tiempo, en este precepto legal se considera que tendrán efectos significativos sobre el medio ambiente, entre otros, los planes y programas sobre ordenación del territorio urbano y rural, sobre uso del suelo, sobre turismo, o en relación con la ocupación del dominio público marítimo terrestre.

Por otra parte, y aunque no estén incluidos en el catálogo de planes o programas a los que en la propia ley se les atribuyen efectos significativos sobre el medio ambiente, también se someterán a evaluación ambiental los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, y las modificaciones menores de planes y programas, cuando se prevea que puedan tener estos efectos significativos en el medio

ambiente. En estos casos, el órgano ambiental determinará si un plan o programa, o su modificación, debe ser objeto de evaluación ambiental, y para ello consultará previamente, al menos, a las Administraciones públicas afectadas. Esta determinación podrá realizarse bien caso por caso, bien especificando tipos de planes y programas, o bien combinando ambos métodos.

Por otra parte, nos interesa destacar que los órganos promotores deberán realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente de la aplicación o ejecución de los planes y programas, para identificar con prontitud los efectos adversos no previstos y permitir llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos; además, el órgano ambiental correspondiente participará en el seguimiento de dichos planes o programas.

Finalmente, debe destacarse que la evaluación ambiental realizada de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2006 no excluirá la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos.

4. LA PROTECCIÓN DEL LITORAL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA GALLEGA

En la vigente Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, se hace referencia a lo largo de su articulado a la protección del litoral ante las actuaciones urbanísticas. A este respecto, debe subrayarse que en el artículo 15, que define el suelo rústico como el constituido por aquellos terrenos que han de quedar preservados de los procesos de desarrollo urbanístico, se alude en particular a aquellos terrenos

sometidos a un régimen específico de protección incompatible con su urbanización, como es el caso de los sometidos a la legislación de costas o de medio ambiente. También se puede destacar que en este precepto legal figuran otras referencias al suelo rústico, con descripciones de terrenos que podrían ubicarse en el litoral o costa. Tal es el caso de los terrenos que presenten relevantes valores naturales, ambientales o paisajísticos; o bien de aquellos terrenos que, habiendo sufrido una degradación de sus valores naturales, deban protegerse a fin de facilitar eventuales actuaciones de recuperación de dichos valores. Por lo demás, el citado artículo contiene una descripción general del suelo rústico que alude a dos conceptos clave, a los que hacemos continuada referencia en esta ponencia, considerando como tales todos aquellos terrenos que el plan general o los instrumentos de ordenación del territorio estimen inadecuados para el desarrollo urbanístico, en consideración a los principios de utilización racional de los recursos naturales o de desarrollo sostenible. Con estas cautelas legales no debiera ser tan fácil, como desgraciadamente ocurre en la práctica, la recalificación de terrenos de suelo rústico en suelo urbanizable.

En la Ley 9/2002, se configuran varios tipos de suelo rústico con diferentes niveles de protección. En este sentido, la división fundamental se establece entre suelo rústico de protección ordinaria y suelo rústico especialmente protegido; distinguiéndose en este último caso diferentes categorías (con matices diferenciados en su régimen de protección), entre las que podemos mencionar el suelo rústico de protección de costas, el de protección de espacios naturales, y el de protección paisajística. En el suelo rústico de protección ordinaria, al igual que en las categorías de protección especial, está prohibido el uso residencial, sal-

vo las construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a una explotación agrícola o ganadera, o bien las construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo rural, requiriéndose en ambos casos la autorización de la Administración autonómica con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal.

En lo que se refiere específicamente al suelo rústico de protección de costas, es el constituido por los terrenos, situados fuera de los núcleos rurales y del suelo urbano, que se encuentren a una distancia inferior a 200 metros del límite interior de la ribera del mar. En la propia Ley se prevé una excepción a esta definición legal, ya que se indica que, previo informe favorable de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia, el plan general de ordenación municipal podrá reducir, por razones debidamente justificadas, la franja de protección hasta los 100 metros a contar desde el límite interior de la ribera del mar.

En relación con el régimen urbanístico del suelo rústico de protección de costas, nos parece oportuno dar unas simples pinceladas. Así, la únicas actividades y usos constructivos que se pueden permitir directamente por licencia municipal, son los cierres de fincas y las instalaciones necesarias para infraestructuras de servicios de telecomunicaciones, transporte, energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento. Previa autorización de la Administración autonómica, podrá concederse licencia municipal para construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo rural, y construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura. Respecto a este último tipo de construcciones, se han presentado en la práctica propuestas de ubicación de plantas de acuicultura que han suscitado una notable conflictividad social y política. Además, también podrán au-

torizarse por la Administración autonómica las construcciones e instalaciones necesarias para actividades de talasoterapia, aguas termales, sistemas de depuración de aguas, astilleros e instalaciones mínimas necesarias para la práctica de los deportes náuticos. Todas las demás construcciones e instalaciones están prohibidas, especialmente las destinadas a usos residenciales e industriales.

En relación con el suelo rústico de protección de costas, debemos hacer especial mención a los núcleos rurales ubicados en esta franja del litoral. A este respecto, debe subrayarse que uno de los tipos de suelo característicos de la legislación urbanística gallega, y al que se dedican por la Ley 9/2002 un buen número de artículos, es el suelo de núcleo rural, un tipo de suelo que se equipara en ciertos aspectos al suelo urbano, y que se define en el artículo 13 en los siguientes términos: *"constituyen el suelo de núcleo rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos.*" A este respecto, en cuanto a las condiciones de edificación (además de las peculiares de este suelo, referidas a alturas, tipología, materiales, etc., y que son bastante estrictas), en el propio núcleo la parcela mínima será de 300 m^2 (salvo casos excepcionales de parcelas inferiores ubicadas entre otras ya edificadas), y en el área de expansión (una zona delimitada por una línea paralela al núcleo existente y como máximo a 200 metros lineales), la parcela mínima será de 600 m^2.

En este sentido, debe mencionarse el supuesto específico de los núcleos rurales enclavados en suelo de protección de costas. Así, señala el artículo 13 que *"los núcleos rurales ubicados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar no podrán ser ampliados en dirección al mar, salvo en los casos excepcionales en que el Consello de la Xunta lo autorice expresamente, por la especial configuración de la zona costera donde se encuentren o por motivos justificados de interés público, justificando la necesidad de la iniciativa, la oportunidad y su conveniencia en relación con el interés general"*.

A este respecto, la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002 se refiere a este supuesto de los núcleos rurales afectados por la legislación de costas, indicando expresamente que al suelo de núcleo rural se le aplicará el régimen previsto en el número 3 de la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas. Este régimen jurídico, menos restrictivo que el general, y que, como se sabe, se aplica a los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas, establece que la anchura de la servidumbre de protección será de 20 metros. A este respecto, debemos subrayar que esta disposición adicional de la Ley 9/2002 está pendiente de que el Tribunal Constitucional resuelva una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Nacional, en un caso de deslinde del dominio público marítimo-terrestre en un municipio de la Costa da Morte, y en la que se discute la constitucionalidad de equiparar el suelo de núcleo rural al suelo urbano, a los efectos de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Costas.

Pues bien, como todos sabemos, uno de los elementos que suscita más dificultades de interpretación y aplicación de

la Ley de Costas es su régimen transitorio. Así, para los terrenos que a la entrada en vigor de la Ley tuviesen el carácter de urbanos, no sólo la anchura de la franja afectada por la servidumbre de protección se reduce considerablemente, sino que, bajo determinadas condiciones, resultan autorizables usos que con carácter general están prohibidos en dicha franja; y, por otra parte, pueden autorizarse obras de conservación y mejora en las edificaciones que resultan contrarias a la ley pero que fueron legalmente construidas antes de su entrada en vigor. Hay otra circunstancia que aporta dudas en la aplicación de la Ley y genera inseguridad jurídica a los ciudadanos, como es el hecho de que actualmente hay largos tramos en la costa que están sin deslinde definitivo. Así, en los casos en que esta línea se configura de manera provisional o probable (siendo como es la línea que define la afección de una zona por las servidumbres legales), la alteración de la misma en el deslinde definitivo puede acarrear importantes consecuencias, como pudiera ser conservar o estar obligado a demoler lo construido.

En relación con la problemática que exponemos, en la Comunidad Autónoma gallega se había aprobado el Decreto 199/2004, de 29 de julio, que regulaba las competencias autonómicas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo, y con el que se pretendía regular las formas y procedimientos para la ejecución de la legislación de costas por la Comunidad Autónoma. Este Decreto fue derogado y ampliado por el Decreto 158/2005, de 2 de junio, y con cuyas modificaciones del Decreto anterior se pretenden los siguientes objetivos: relacionar los usos y actividades susceptibles de autorización de conformidad con la Ley y el Reglamento de Costas, aclarando las condiciones y el alcance de las actuaciones per-

misibles; precisar las circunstancias que deben concurrir en un terreno para considerar que era urbano a la entrada en vigor de la Ley de Costas, así como las que permiten estimar acreditada la legalidad de las edificaciones preexistentes a la Ley; y finalmente, en el procedimiento sancionador y de restitución se introducen medidas con las que se pretende extremar la cautela a la hora de considerar que la actuación objeto de la denuncia se encuentra efectivamente dentro de la zona de servidumbre, suspendiéndose incluso la obligación de restitución hasta el momento en que la delimitación de dicha franja se recoja en un deslinde definitivo.

Nos limitaremos en esta ponencia a aludir solamente a dos aspectos que consideramos muy relevantes en este Decreto. En primer lugar, en relación con el suelo urbano al que se aplica la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas, se considera como tal aquel suelo que en la fecha de entrada en vigor de la Ley reunía alguna de las siguientes condiciones: que tuviese esa clasificación en el Plan o Norma correspondiente, o que sin estar clasificado reuniese todos los requisitos necesarios para su clasificación como suelo urbano; o que estuviese declarado como núcleo rural preexistente de carácter tradicional en el Plan, o que sin estar formalmente declarado así reuniese todos los requisitos para ser clasificado como núcleo rural.

Por otra parte, en relación con otro supuesto, muy frecuente en la práctica, referido a las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y sin la autorización o concesión exigible por la legislación anterior de costas, el Decreto 158/2005 establece un régimen a nuestro modo de ver excesivamente generoso respecto de la le-

galización de estas obras, ya que la Ley de Costas (disposición transitoria cuarta) se refiere a una legalización por razones de interés público. Sin embargo, en el citado Decreto no se alude a este importante aspecto y simplemente se menciona que deberá aportarse licencia municipal o, en su defecto, documentación acreditativa de que las obras están completamente finalizadas en fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley de 1988. En estas construcciones podrán realizarse obras de reparación y mejora, siempre que no impliquen aumento de volumen de las construcciones existentes.

En general, puede subrayarse que en la Comunidad Autónoma gallega es en este caso del suelo urbano, al que se refiere la disposición transitoria tercera, donde se producen más obras ilegales, en la medida en que se ha llegado a considerar como suelo urbano a terrenos que no reunían las condiciones exigidas para ello. Además, es bastante frecuente la construcción de obras ilegales, o bien que carecen de licencia municipal, o que la tienen, pero sin que se recabase la oportuna autorización de la Administración autonómica.

Finalmente, nos parece oportuno aludir a la posibilidad todavía en estudio en la Xunta de Galicia de que se aprueben unas medidas de urgencia, hasta tanto no se apruebe una legislación específica sobre protección del litoral, para ordenar el urbanismo en la costa, y que deberían plasmarse en un plan específico de protección del litoral y en las directrices para ordenar el desarrollo urbanístico en el espacio costero. Con estos instrumentos se pretenderá armonizar el crecimiento urbanístico con el respeto al medio ambiente, de modo que el desarrollo urbanístico contribuya a mejorar la competitividad y la econo-

mía de la costa gallega, pero sin esquilmar su valor paisajístico, y por lo tanto sin hipotecar su mayor valor para el futuro.

Tras muchos años de permisividad y pasividad de las Administraciones encargadas de velar por la protección del litoral, lo cierto es que la degradación paisajística de los municipios costeros ha dejado huellas devastadoras en amplias zonas de las Rías Baixas. A este respecto, el plan de protección del litoral determinará los criterios que prevalecerán para la ordenación urbanística, atendiendo a un estudio previo de la situación en la realidad práctica. A este respecto, tanto en el gobierno autonómico anterior como en el actual, se ha barajado la posibilidad de ampliar el suelo rústico de protección de costas (con un régimen jurídico que se acerca en determinados aspectos al de la servidumbre de protección) de los 200 metros actuales a los 500 metros, y en tramos de costa todavía por definir en áreas de las Rías Altas, en las que el desarrollo urbanístico hasta el momento no ha sido tan intenso como en las Rías Baixas.

En todo caso, estas medidas todavía están en estudio, por lo que está por ver si se llega a tiempo de evitar la degradación paisajística que ya se ha apoderado de amplias zonas de la costa gallega. No va a ser fácil, y a poco que nos descuidemos podemos llegar a una situación sin retorno. Basta con observar cómo zonas de la costa hasta hace poco casi vírgenes, como es el caso de la Mariña lucense, están hoy en día invadidas por las grúas de las constructoras, lo que está provocando unos aumentos espectaculares en el precio de la vivienda. No se debe olvidar, además, como ocurre con cualquier instrumento legal que pretenda poner orden en el urbanismo, que a las demoras propias de los trámites parlamentarios se sumarán las inevitables normas de

derecho transitorio, que amparando posibles derechos adquiridos sobre futuras construcciones, provocarán que la aplicación integral de las nuevas normas se produzca sobre una situación diferente a la original que sirvió de base al legislador.

En cualquier caso, y para finalizar con esta ponencia, en la medida en que hemos traído a colación un instrumento legal de ordenación del litoral, nos parece conveniente aludir a algunas cuestiones de competencia.

5. CUESTIONES DE COMPETENCIA

Aunque el fenómeno de la ordenación territorial supramunicipal cuenta con una amplia tradición legislativa, sin embargo había tenido escasa importancia en la práctica. Actualmente creemos que este tipo de planificación resulta cada vez más relevante. En la práctica, se han aprobado planes de este tipo, a través de normas de rango legal, en distintas Comunidades Autónomas (Baleares, Canarias, Andalucía, Cantabria) y muchos de estos planes (planes de ordenación del litoral, planes turísticos territoriales) tienen la virtualidad de clasificar suelo o de establecer techos de población residencial o turística, lo que significa que pueden imponer límites directamente a la edificabilidad posible; hay planes de esta naturaleza que incluso establecen las tipologías edificatorias admisibles en el litoral.

Ahora bien, en la medida en que estos Planes de ordenación territorial no se limiten a establecer criterios de estrategia territorial supramunicipal, sino que vengan a sustituir al Plan General de Ordenación Urbana en sus funciones típicas, entra-

mos de lleno en el problema de la autonomía local, frente a las decisiones de las Administraciones de mayor amplitud territorial. A este respecto, debe subrayarse que las Comunidades Autónomas tienen competencias reconocidas en la Constitución en materia urbanística, para ordenar normativamente los usos del suelo y la ocupación del territorio, y también en materia medioambiental. Sin embargo, en la Constitución nada se dice sobre el contenido competencial de los municipios. No hay algo parecido a una reserva constitucional, en cuya virtud determinadas normas urbanísticas deban ser adoptadas por el municipio; el único límite que existe es el de garantizar a los municipios su "derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" (artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). En consecuencia, podría decirse que solamente sería inconstitucional una Ley que no atribuyera ninguna competencia urbanística a las entidades locales, pero es preciso subrayar que no existe un contenido competencial expresa y exclusivamente atribuido a los municipios, ni en ésta ni en otras materias

Además, nadie puede afirmar que el urbanismo sea un asunto exclusivamente local. La influencia de las decisiones locales sobre la ordenación del territorio es una realidad incuestionable. Así, una política de expansión urbanística, como la que actualmente predomina en el litoral de nuestro país, tiene consecuencias funestas sobre el entorno natural, y plantea serias dificultades para una adecuada política de protección medioambiental. La voracidad de los promotores urbanísticos es de tal naturaleza cuando se trata de consumir litoral, que la propia Administración del Estado (y es de suponer que las Comunidades Autónomas sigan ocasionalmente este mismo camino) ha

optado en algunas ocasiones simplemente por rebajar la ingesta de los promotores, adquiriendo terrenos en propiedad y sustrayéndolos al mercado inmobiliario, para preservar sin sobresaltos sus valores naturales. Probablemente, si una buena parte de los cuantiosos recursos económicos que se han destinado a incontables paseos marítimos o puertos deportivos, se hubiesen destinado a esta política de adquisición de terrenos de especial valor medioambiental, esta dieta impuesta a los promotores urbanísticos sería algo más que una simple anécdota.

Pero la situación real es muy compleja. No puede dudarse de la existencia en la realidad práctica de una fuerte tensión entre el interés de la preservación de los espacios naturales y el interés de sus habitantes en promover la implantación de actividades económicas que generen empleo. La actividad urbanística aparece a veces como una tabla de salvación, para sacar del ostracismo y la depresión económica y poblacional a aquellos municipios que tienen todavía un trozo de naturaleza que vender, en el litoral o en el interior. A un municipio que disponga de recursos paisajísticos y que ve cómo se va quedando en el furgón de cola del progreso económico, no le va ser fácil sustraerse al acoso urbanístico de los grandes promotores. Las ventajas iniciales parecen evidentes: empleo en la construcción, actividades económicas indirectas, aumento de la población (aunque sea ocasional, y se limite a épocas vacacionales), mejora de la hacienda municipal, etc. Sin embargo, no hay que olvidar que este tipo de recursos naturales sólo se venden una vez, y que los daños que se produzcan en los valores naturales del entorno físico suelen ser irreversibles. Parece razonable, pues, que para proteger estos recursos naturales, cuyo disfrute debe preservarse a la colectividad, se fortalezca el poder de decisión de aquellas

Administraciones que pueden sustraerse más fácilmente a las propuestas de los promotores urbanísticos.

Hay una realidad innegable, y es que los municipios democráticos desde el año 1979 no han ofrecido la resistencia necesaria para poner freno a lo que podíamos llamar, sin ambages, depredación del territorio. Todo hay que decirlo, las Comunidades Autónomas, antes cooperadoras necesarias en esas prácticas abusivas de ocupación del suelo a través de la aprobación definitiva de los Planes Generales, ahora invocan como justificación de los nuevos planes territoriales supramunicipales, la falta de idoneidad del nivel local para una efectiva protección medioambiental del litoral, o del paisaje en general.

En esta dialéctica entre intereses supramunicipales e intereses locales (que deben quedar salvaguardados al amparo de la autonomía local), se puede uno preguntar acerca de los límites competenciales de las Administraciones autonómicas en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio. Así, hay quien considera que en el trámite administrativo de la aprobación definitiva de los Planes Generales, la Administración autonómica debiera limitarse al control de la legalidad de los aspectos reglados del planeamiento y al control de oportunidad de aquellos otros que atañen a intereses supramunicipales, y que pueden resumirse en tres aspectos: la protección del suelo no urbanizable, la compatibilidad entre el Plan General y las decisiones sobre las grandes infraestructuras públicas, y la compatibilidad entre el Plan General y los planes de ordenación territorial supramunicipales. El problema estribaría en precisar hasta dónde puede llegar este control de oportunidad.

A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, introduce algunos criterios para resolver este tipo de conflictos entre intereses supramunicipales y locales, y que pueden manifestarse tanto en el trámite de aprobación definitiva de un Plan General, como en la aprobación por la Comunidad autónoma de un instrumento de ordenación del territorio de carácter supramunicipal. En este sentido, señala el Tribunal Constitucional que no basta con que la ley autonómica prevea planes de ordenación supramunicipales para justificar la limitación de la autonomía local. No basta con invocar simplemente el concepto de interés supramunicipal, sino que debe sujetarse al tamiz de la autonomía local.

Al hilo de esta sentencia del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que, con carácter general, para determinar si con la aprobación de un Plan Supramunicipal se producen o no extralimitaciones por parte de una Comunidad Autónoma en relación con el ámbito de ordenación propio de la autonomía local, deben tenerse en cuenta los principios de necesariedad y de proporcionalidad. Es decir, que no exista un medio menos lesivo para la autonomía municipal de conseguir el fin previsto, y que la restricción que se imponga sea en sí misma proporcional. Desde esta perspectiva, algún autor ha cuestionado determinadas normas autonómicas que establecen tipologías de edificación admisibles en los municipios costeros, entendiendo que ni la defensa del litoral ni la protección del paisaje justifican una restricción de esta naturaleza en la capacidad municipal de ordenación urbanística. Así, la Comunidad Autónoma podrá prever medidas de protección o establecer zonas exentas de edificación, o limitar la densidad edificatoria. Son medidas que restringen la capacidad ordenadora de los municipios, pero no

la anulan, y son necesarias. Sin embargo, la tipología edificatoria es innecesaria y desproporcionada.

Finalmente, hay quien considera que el principio de proporcionalidad no debe operar en el caso de que la Comunidad Autónoma o el Estado ejerzan competencias no urbanísticas (sería el caso, por ejemplo, de la construcción de una carretera, un puerto, etc.) En estos supuestos de posible concurrencia con las competencias municipales en materia de urbanismo, se considera que las situaciones de conflicto que se puedan producir se resolverán otorgando primacía a favor de las competencias autonómicas o del Estado, siempre que se respete el derecho de las corporaciones locales a participar en los procedimientos correspondientes. A este respecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 77/1984; STC 56/1986), cuando la Comunidad Autónoma ejerce competencias sectoriales con incidencia territorial en el municipio, la primacía de la competencia específica es indiscutible, siempre que se utilicen para sus fines específicos (obras públicas, minas, patrimonio-histórico, medio-ambiente, etc.), puesto que si entran materias propiamente urbanísticas, deberían superar el test de necesariedad y proporcionalidad. En la práctica, como se puede fácilmente suponer, los conflictos que se produzcan no tendrán una solución sencilla.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En relación con la problemática objeto de esta ponencia, nos parece oportuno hacer las siguientes consideraciones finales, a modo de propuestas:

▸ Mejorar la coordinación de las diferentes Administraciones involucradas en la protección del litoral, como un primer paso ineludible para frenar el proceso actual de degradación del espacio físico de la costa.

▸ Aprobación de Planes de ordenación supramunicipales, en los que deben primar los criterios de sostenibilidad ambiental sobre los intereses a corto plazo, y en los que debería adoptarse un modelo territorial consensuado y basado en una sostenibilidad integral, que incluya las dimensiones ambiental, económica y social.

▸ Realización de un catálogo o inventario de terrenos de alto valor medioambiental, y que se encuentren en riesgo de destrucción o degradación, con el objeto de que a través de adquisiciones por las Administraciones públicas, se pueda ir constituyendo una reserva de alto valor medioambiental para el futuro.

▸ Establecer una normativa más rigurosa en relación con los convenios urbanísticos de planeamiento suscritos por las Administraciones locales con los agentes urbanísticos, en particular en aquellos casos que puedan desembocar en la recalificación de terrenos rústicos en terrenos urbanizables.

▸ Implementar los procesos de información pública en los procedimientos administrativos, generales o particulares, en los que se pretendan adoptar decisiones que puedan afectar al equilibrio medioambiental del litoral.

▸ Estudiar la posibilidad de establecer alguna moratoria urbanística en aquellos tramos del litoral en los que se aprecie una mayor gravedad en el deterioro del espacio físico costero.

- Extender al máximo los mecanismos de evaluación ambiental estratégica en relación con las modificaciones menores de los planes o programas, en la medida en que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente costero.

- En un plano más concreto, y por lo que afecta a los graves problemas del abastecimiento de agua para consumo humano, así como por la contaminación del mar por las aguas residuales producidas en las zonas de mayor presión urbanística, establecer los mecanismos adecuados para asegurarse que no se aprueben planes urbanísticos para la construcción de nuevas viviendas sin garantizarse previamente el abastecimiento de agua y la construcción de los sistemas de depuración de aguas residuales.

CONSECUENCIAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE LA URBANIZACIÓN DEL LITORAL: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA RECIENTE

Antonio T. Verdú Mira

Asesor Jurídico del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

El presente documento se elabora teniendo presentes dos consideraciones esenciales, a saber:

-Por una parte, conviene recordar que los impactos socio-ambientales de la urbanización del litoral constituyen un aspecto sectorial y específico de la problemática general de los impactos sociales y ambientales de la actividad urbanística a que alude la ponencia marco de estas Jornadas de Coordinación, precisamente bajo el título "El impacto social y medioambiental de la actividad urbanística".

-Por otro lado, resulta necesario mencionar que el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana realizó una Comunicación extraordinaria a Les Corts Valencianes referida a "La actividad urbanística de la Comunidad Valenciana. Principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos", en el año 2004, donde

se contiene el estudio de las quejas en la materia, y se formulan diversas recomendaciones dirigidas a que se introdujeran modificaciones en la Ley 6 /1994, Reguladora de la Actividad Urbanística, todo ello referido con carácter general a los efectos de la aplicación de dicho texto legislativo en los ciudadanos, y que en lo atinente a la protección del litoral posteriormente aludiremos a la misma.

En consecuencia, a continuación nos centraremos exclusivamente en abordar la aludida temática de los impactos sociales y ambientales de la urbanización del litoral, haciendo un escueto repaso al devenir histórico reciente.

El fenómeno de los impactos sociales y medioambientales como consecuencia de la urbanización del litoral, propiciados por la incipiente aparición de la actividad turística, se remontan en España a partir de la segunda década del siglo veinte como una consecuencia fomentada por los poderes públicos.

En el caso concreto de la costa alicantina, a partir de tales años se utiliza la playa del Postiguet con dichos fines turísticos de carácter recreativo-terapéutico, una vez que se mejoraron la red de comunicaciones con la capital del Estado y del entorno metropolitano provincial. A partir de entonces, surgen los primeros proyectos de infraestructuras viarias, para conectar la playa de la Albufereta con la playa de Muchavista, y el proyecto estrella de ciudad turística, que se elaboró en el año 1932, denominado "Ciudad Prieto", a ubicarse en la playa de San Juan, y que se promocionó conjuntamente por la Alcaldía de la ciudad de Alicante y el propio Ministerio de Obras Públicas de la II República; aunque tan sólo llegó a expropiarse el suelo para

la ubicación de un proyecto urbanístico que se ensalzó por las corrientes de la arquitectura más vanguardista, por el modelo urbano que contenía y que armonizaba con el litoral alicantino (1).

Para el estudio de la temática enunciada, dividiremos la exposición en tres puntos, que constituyen otros tantos factores determinantes de su devenir temporal.

1. Los impactos sociales y medioambientales de la urbanización del litoral pretendidos por la legislación turística del General Franco.

En el ámbito temporal de la ley que aprueba el I Plan de Desarrollo, se dictó el Decreto de 23 de Noviembre de 1962, en cuyo artículo 17 se dispone que el Ministro de Información y Turismo propondrá al Gobierno un proyecto de ley de centros y zonas turísticas.

Con posterioridad, se aprueba la Ley 197 / 1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, así como el Reglamento en su desarrollo, aprobado por el Decreto 4.297 / 1964, de 23 de diciembre.

La Ley citada define en su artículo 1 su objeto primordial, consistente en pretender "*la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de Interés turístico*".

(1) Gozálvez Pérez, Vicente y otros. *Comarca L'Alacantí.* Edita Mancomunidad de L'Alacantí. 1990. Pp. 178 y siguientes.

Dicho precepto entra en franca contradicción con el objeto que se proclamaba por la Ley del Suelo de fecha 12 de mayo de 1956, cual es, la ordenación urbanística integral del territorio nacional, teniendo presente y dicho sea de paso que tal ley se considera como "*el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y onmicomprensivo." (2)*

Por tanto, la legislación turística citada incorpora básicamente dos consecuencias jurídicas esenciales para su aplicación.

De una parte, se vertebra un sistema de ordenación turística del territorio específico, por razón de la materia y prevalente en su operatividad sobre el sistema de planeamiento territorial y urbanístico, que se regula pormenorizadamente en la Ley del Suelo mencionada.

Por otra parte, para hacer viable dicho régimen jurídico, se concentran en el Ministerio de Información y Turismo la totalidad de competencias referentes a la promoción, ordenación y gestión del territorio turístico.

De la expresada legislación turística resultan destacables los siguientes extremos en punto a sus peculiaridades procedimentales y orgánicas frente a lo prescrito en la mentada Ley del Suelo:

(2) García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico.* Civitas. 1981. Pág. 94.

-En línea de principio, se establecía que los lugares susceptibles de ser declarados centros de interés turístico deben no estar situados dentro de las cascos urbanos (teniendo en cuenta que tal requisito podría excepcionarse, y que el concepto de "casco urbano" se reconduce a lo dispuesto en la legislación urbanística), tener una extensión superficial continua no inferior a 10 hectáreas y una capacidad como mínimo para 500 plazas en alojamientos turísticos permanentes.

Mientras que las ubicaciones susceptibles de ser declaradas zonas de interés turístico, como regla general, deberán disponer de dos o más centros de interés turístico y de 5.000 plazas en alojamientos turísticos permanentes como mínimo.

-En los precitados procedimientos, tiene un esencial protagonismo, como ya hemos apuntado, el Ministerio de Información y Turismo, tanto en su iniciación como en su instrucción y resolución definitiva.

En este sentido, con carácter previo a dictarse la resolución correspondiente por el Consejo de Ministros, y a los efectos de evaluar la estricta viabilidad económica del proyecto en cuestión, se establece la figura del llamado "plan de promoción turística", que debe ser presentado por el promotor de la actuación, y cuya aprobación por el Ministerio de Información y Turismo tenía un carácter preceptivo para la prosecución del procedimiento.

La única actuación exigible al respecto de la Administración urbanística (Ministerio de la Vivienda), se concretaba en evacuar su preceptivo informe sobre dicho proyecto, a los efectos de tener conocimiento de la actuación pretendida y su poste-

rior incorporación una vez aprobada a la ordenación territorial del municipio afectado. También se residenciaba en el Ministerio de Información y Turismo la elaboración de la propuesta de acuerdo pertinente que se elevaba al Consejo de Ministros.

-Asimismo, resulta destacable lo dispuesto en el artículo 65 y siguientes del Decreto 4.297/1964 mencionado, en punto a que las concesiones, autorizaciones y licencias por motivos o para fines turísticos se otorgarían por el Ministerio de Información y Turismo, lo que supondría primordialmente una evidente quiebra de la tradicional competencia municipal de policía administrativa en la concesión de licencias de obras, que se reconocía expresamente en el artículo 166.1º de la Ley del Suelo de 1956. La cuestión en la realidad diaria no fue ni mucho menos pacífica, ya que si bien fue respaldada la aludida competencia ministerial en una reiterada línea jurisprudencial (Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 15 de abril de 1966 y de 25 de noviembre de 1970, entre otras), no es menos cierto que, en la mayoría de los casos, la práctica habitual la constituyó que el Ayuntamiento afectado resolviera la petición de licencias de obras en cuestión, previa la solicitud y obtención del informe vinculante del aludido Ministerio.

Ante lo expuesto, siguiendo a Parejo Alonso, podemos destacar las siguientes conclusiones esenciales que nos permiten reiterar el alcance del sistema jurídico analizado (3).

En primer lugar, la legislación turística meritada constituye la primera norma legal y reglamentaria posteriores a la Ley

(3) Parejo Alfonso, Luciano. *La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1976*. Ed. Montecorvo. 1979. Pp. 192, 194.

del Suelo de 1956, en que de manera expresa y directa desnaturalizan el objeto de tal ley urbanística, excluyendo de su aplicación la ordenación turística del territorio.

En segundo lugar, como corolario a lo manifestado anteriormente, los instrumentos de ordenación previstos en la legislación turística se superponen y desplazan a los contemplados en la legislación urbanística. Incluso cuando por motivos de fomento del turismo se llegaron a utilizar instrumentos de planeamiento urbanístico, su finalidad y objeto no respondían a las prescripciones al efecto contenidas en la Ley del Suelo, como así sucedió con la reiterada utilización de los Planes especiales como recurso para la ordenación turística de urbanizaciones en suelo rústico del litoral.

El régimen jurídico expresado diseñado para la ordenación del litoral español fue objeto de numerosas críticas, incluso de autores muy vinculados al régimen político imperante, como es el caso de Enrique Serrano Guirado, que se refiere a la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional en los siguientes términos (4):

El primer problema, posiblemente el fundamental de la Ley de Centros y Zonas, es el de constituir una desviación muy sensible de la unidad de la planificación territorial nacional, y sobre las muchas razones que puedan alegarse a favor de las planificaciones territoriales especiales, no pueden ser legitimadas éstas por contrarias al interés conjunto de la colectividad y, a largo plazo, incluso, al propio turismo.

(4) Parejo Alfonso, Luciano. Op. citada. Pág. 191, Nota 150.

Y llegando este autor a concretar, como la principal consecuencia de lo expuesto, la postulación en nuestro ordenamiento jurídico de lo que denomina como "principio de anticipación", donde "el primero en actuar o llegar se aseguraría el dominio excluyente de un espacio determinado", con clara referencia a la Administración sectorial turística frente a la Administración urbanística (5) .

Sobre la indicada ley también se pronuncia Femando de Terán en el sentido que sigue (6):

Es, pues, en efecto, una ley al servicio de una política sectorial, sin preocupación por las repercusiones sobre el territorio de esa misma política. Asimismo, precisa dicho autor en su imprescindible obra citada, que desde el inicio del año 1965 hasta finales del año 1970, se llegaron a aprobar cuarenta y siete Centros de Interés Turístico Nacional, afectando en su inmensa mayoría a ubicaciones costeras.

También Parejo Alfonso manifiesta al respecto (7):

La normativa sobre centros y zonas de interés turístico tiene su origen en la política nacional de desarrollo económico y social, la cual desde un primer momento pretende la incorporación del suelo con posibilidades de uso y explotación turísticos a los restantes sectores económicos sobre los que ha de operarse para la promoción del desarrollo del país.

En consecuencia, la indicada legislación, que postula la ordenación del territorio turístico del litoral desde estrictos

(5) Parejo Alfonso, Luciano. Op. citada. Pp. 194 y 195.

(6) De Terán, Fernando. *Planeamiento urbano en la España Contemporánea (1900-1980).* Alianza Universidad. Textos. 1982. Pp. 448-452.

(7) Parejo Alfonso, Luciano. Op. citada. Pp. 181-182.

criterios de desarrollo económico nacional, ha logrado que el espacio litoral del Estado español haya sufrido transcendentales e incluso irreversibles impactos sociales, medioambientales y urbanísticos, que en buena medida persisten en la actualidad, teniendo presente que la Ley 19/1975, de Reforma de la Ley del Suelo, no llegó a derogar la mentada normativa turística.

Resulta sumamente ilustrativa la panorámica que ofrece del litoral español el propio Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en el año 1982, a través de un pormenorizado trabajo realizado por el Centro de Estudios de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, comprensivo de los siguientes segmentos litorales: Bahía de Santander, Zona de Influencia del Parque Nacional de Doñana, tramo de la Costa del Sol en la provincia de Málaga, Comarca del Bajo Almanzora, Valencia y su entorno, la Costa Brava y las islas de Mallorca, de Gran Canaria y de Tenerife.

En el mismo se destacan diversos impactos de la urbanización del litoral durante la aplicación de la reiteradamente citada legislación turística en los aspectos medio ambientales, sociales y urbanísticos.

Respecto de los impactos medioambientales más frecuentes destacan:

-Relleno y desecación de las marismas.

-Construcción "artificial" de tramos litorales.

-Impactos negativos de degradación e incluso eliminación-sustitución del paisaje existente.

-Fuertes impactos en espacios y ecosistemas de alto valor ecológico.

-Alteración de la dinámica litoral.

-Contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

-Vertidos al mar incontrolados y sin depurar.

-Ausencia de planificación para los usos del agua y de otros elementos ambientales con directa incidencia en el litoral.

Por lo que hace a los impactos de carácter urbanístico más relevantes:

-La plasmación de un planeamiento urbanístico desintegrado, que afecta a la imagen, a la malla y a la estructura urbana, así como a la tipología edificatoria del nuevo espacio construido, respecto del núcleo de población tradicional que existe en el municipio. Es decir, por imperativo de la ordenación turística, se impone un modelo de ciudad totalmente discordante con los parámetros de ordenación espacial y edificatoria existentes y asumidos por la población, por lo que se produce el fenómeno de crear una nueva ciudad al margen de la ya existente. Pueden servir como exponentes de mayor relevancia al respecto, la generalizada utilización del modelo edificatorio de bloque abierto de gran altura y el predominante uso residencial intensivo en tales emplazamientos, lo que genera la llamada compactación del suelo litoral.

-Gran déficit de suelo dotacional, de espacios libres y de infraestructuras públicas en tales zonas, en especial de las viarias, teniendo presente que en muchas ocasiones las existentes constituyen auténticas barreras al espacio litoral (8). Carencias

(8) De Terán, Fernando. Op. citada. Pp. 448-449. Se citan unas manifestaciones del que fuera ministro Sánchez Bella, realizadas en el mes de mayo de 1972, relativas a la precariedad de las infraestructuras existentes en la ordenación turística del litoral español, donde se subraya: *Si España hubiera hecho esas infraestructuras al mismo tiempo que la estructura, no hubiéramos crecido en*

que en buena medida se producen por no resultar aplicables los estándares urbanísticos establecidos en la legislación del suelo.

En lo atinente a los impactos sociales, resulta reseñable lo siguiente:

-Efectiva privatización de los frentes costeros, mediante la ocupación generalizada de los mismos por edificaciones de uso residencial privado, generando un efecto de pantalla arquitectónica en el litoral.

-Existencia de una demanda creciente, e incluso desproporcionada, de servicios públicos esenciales en tales emplazamientos, con una nítida periodicidad estacional, en especial en época estival, que desborda las previsiones anuales del municipio, plasmadas en sus presupuestos anuales.

- Incidencia del fenómeno turístico en los valores socioculturales arraigados en la población tradicional del municipio, dado que pretende imponerse una nueva cultura del ocio.

- Aparición de nuevas actividades económicas, que empiezan a competir deslealmente con la propia estructura económica local.

Asimismo, habría que destacar la influencia del expresado modelo de ordenación turística incluso en aquellos muni-

la medida conveniente, porque no hubiéramos tenido dinero ni para empezar. También De Terán destaca en su citada monografía un titular periodístico del *Diario Ideal,* de la ciudad de Granada, del 29 de agosto de 1971, que afirma sobre la apertura al turismo internacional del municipio de Salobreña y la vulnerabilidad de su paisaje litoral lo siguiente:
El paisaje, tan importante para muchos, no debe ser obstáculo, de hecho no lo es, para que se construyan las urbanizaciones necesarias que para su promoción turística necesita el pueblo más bonito de España.

cipios donde no se declaró formalmente su suelo litoral como zona de interés turístico.

2. La problemática a partir de la década de 1980: el protagonismo de los municipios en la ordenación y gestión urbanística del litoral. En especial, los efectos de la aplicación de la LRAU por los municipios valencianos.

A partir de la década de 1980, en la problemática a la que nos referimos inciden dos factores esenciales, a saber:

De una parte, tras la aprobación de la Constitución española de 1978, opera una nítida y profusa descentralización de las competencias estatales en materia de urbanismo, medio ambiente y de ordenación del litoral a favor de las Comunidades Autónomas, donde con carácter general se reconduce la ordenación del litoral a los instrumentos urbanísticos y ambientales de aplicación.

En este sentido, el protagonismo en la ordenación urbanística del litoral correspondería a las Comunidades Autónomas y a los propios municipios; estos a su vez constituyen el gran protagonista en la gestión de tales espacios.

Al respecto también se puede afirmar que la dinámica de impactos a la que se sometió la urbanización del litoral al amparo de la mencionada legislación turística, se tuvo que atender y minimizar por la planificación y gestión urbanística de los municipios implicados, así como que todavía existen municipios que pretenden emular las nocivas ordenaciones turísticas del pasado en su planeamiento general.

En la Comunidad Valenciana, a partir de la entrada en vigor de la Ley 6 /1994, de 24 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), donde se contempla como instrumento de planeamiento estelar el Programa para el Desarrollo de Actuaciones Integradas (conocido como PAI), se regula como agente público para la gestión urbanística indirecta al llamado Urbanizador, dotándole de un estatus jurídico privilegiado para dirigir el proceso gestor citado, y se posibilita una gran flexibilización para la modificación del planeamiento urbanístico general, donde se permiten reclasificaciones de suelo mediante los correspondientes expedientes de homologación, pero sin tramitar formalmente una revisión del mismo; así como se llega a posibilitar y generalizar la aprobación de los llamados planes de mejora respecto del planeamiento existente, generándose especialmente en el litoral las siguientes consecuencias:

En primer lugar, tal sistema normativo tuvo una gran virtualidad en la oferta de suelo urbanizable colindante o adyacente a la zona del litoral en los municipios costeros, con lo que dicho suelo posibilitó un crecimiento urbanístico desproporcionado y una inusitada concentración poblacional en tal franja territorial.

Y en segundo lugar, se generalizaron las quejas de los propietarios de suelo muy atomizado, reivindicando sus legítimos derechos patrimoniales frente a la exorbitante posición jurídica del Agente Urbanizador, en nítida connivencia a su juicio con el respectivo Ayuntamiento, dado que la propiedad del suelo ya no resulta determinante para la gestión urbanística y los costes de urbanización, si el propietario pretende integrarse en el proceso gestor, resultarían inasumibles, teniendo presente

que la obra urbanizadora constituye el específico objeto empresarial del Agente Urbanizador y que éste, para su adjudicación, no precisa disponer de la titularidad dominical de los suelos a urbanizar, ni cumplir los requisitos exigidos por la legislación de contratación pública.

Los efectos de la aplicación de tal ley por los distintos Ayuntamientos motivaron la indicada Comunicación extraordinaria a Les Corts Valencianes, que presentó el Síndic de Greuges en el año 2004, donde se ponía de manifiesto el siguiente objeto esencial de las quejas formuladas al respecto por los ciudadanos valencianos:

-La necesidad de distinguir nítidamente los ámbitos de planeamiento referidos a la consolidación del suelo urbano, como pretendida garantía y límite al proceso de gestión urbanística.

-Los propietarios de suelo manifiestan su disconformidad con el hecho de que el suelo y las construcciones existentes antes de aprobar el Programa en cuestión, resulten valoradas insuficientemente por el Agente Urbanizador, de tal forma que los pequeños propietarios, o aquellos que tienen una escasa capacidad económica, se ven abocados a solicitar la expropiación de sus terrenos, por su manifiesta incapacidad de participar en el proceso urbanizador de sus suelos, recibiendo a cambio una escasa indemnización económica (normalmente como si se tratara de suelo no urbanizable) o, en el mejor de los casos, se ven obligados a transmitir su terreno al urbanizador (en el convenio previo o como consecuencia de la reparcelación-sanción materializada), para hacer frente a las cuotas de urbanización correspondientes.

-Se ponen de manifiesto los escasos mecanismos de control existentes en la ley citada, para evitar el abusivo coste de las cuotas de urbanización, en especial que el Agente Urbanizador pueda comparecer como licitador y pueda ser adjudicatario del Programa, con una propuesta aproximada del coste real de las obras de urbanización, que después puede modificar al alza sin ningún límite cuantitativo y exigir por anticipado.

-Las dificultades con que cuentan los propietarios de suelo para constituirse como Agrupación de Interés Urbanístico y para acceder al Régimen de Adjudicación Preferente del Programa, frente a las facilidades de que dispone en la adjudicación el Agente Urbanizador que no disponga de suelo en el ámbito gestor, sobre todo si se tiene en cuenta que no resulta de aplicación directa en este supuesto la legislación reguladora de la contratación pública.

-También se denuncia la habitual y escasa información que a los pequeños propietarios de suelo se facilita por los distintos Ayuntamientos sobre las actuaciones gestoras en materia de urbanismo previstas.

Respecto de las distintas conclusiones y recomendaciones que formuló el Síndic de Greuges en esta temática, nos remitimos a la publicación editada por tal Institución en el mes de noviembre del año 2004, teniendo presente que la indicada ley valenciana se derogó por la vigente Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, Urbanística Valenciana.

Asimismo, conviene destacar que en esta etapa el Estado español dicta su nueva legislación de costas (1988) y de impacto ambiental (1986) con clara incidencia en esta materia.

Por otro lado, a partir de la expresada década de los años ochenta se pone en marcha una decidida política en la protección del litoral por parte de la Unión Europea. Destaca como hito inicial la elaboración de la Carta Europea del Litoral, en 1981, para atender la siguiente problemática:

-Función básica del espacio litoral en aspectos relacionados con el medio ambiente, ecología, economía, ocio...

-Problemas crecientes y comunes del espacio litoral, como la modificación de su dinámica natural, contaminación, desorden urbanístico, destrucción de valiosos ecosistemas naturales, impactos negativos en el paisaje, etc.

-Particular amenaza de las costas europeas debido a su configuración geográfica y su asentamiento poblacional.

-Necesidad de integrar la protección del litoral con un desarrollo económico sostenible.

-Necesidad de los distintos Estados de actuar de forma coordinada en el espacio litoral (9).

3. La reciente legislación de la Comunidad Valenciana para la protección del litoral: un tratamiento de la problemática desde el planeamiento territorial.

En la reciente legislación de la Comunidad Valenciana, se incide en la necesidad de proteger el litoral desde la perspec-

(9) Sobre la política europea en la protección del litoral y su escaso calado inicial en el Estado español, así como el análisis de otras cuestiones de interés en la presente temática, vid. Barragán Muñoz, Juan Manuel. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Ed. Oikos-Tau. 1994. Pp. 216 y siguientes.

tiva de la ordenación territorial de carácter supramunicipal, con unos precisos criterios y parámetros de ordenación.

Así se establece en el artículo 15 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, del siguiente tenor:

1. El litoral de la Comunidad Valenciana, por sus especiales valores ambientales y económicos, debe ser objeto de una ordenación específica. El Consell de la Generalitat aprobará un Plan de Acción Territorial de la Comunidad Valenciana de carácter sectorial, que establecerá las directrices de ocupación, uso y protección de la franja costera, y en el que deben tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Asegurar la racional utilización del litoral armonizando su conservación con los restantes usos...

b) La gestión racional de los recursos como el agua, el suelo, las playas, el paisaje, los espacios naturales de interés, las infraestructuras, los equipamientos y el patrimonio cultural...

c) Se definirá el riesgo de erosión e inundación en el borde costero...

d) Se establecerá una ordenación de las tipologías de las edificaciones admisibles, de acuerdo con las características y los usos predominantes en cada zona del litoral valenciano.

e) Se adoptarán medidas para la mejora del frente marítimo en los núcleos urbanos costeros y para la preservación de los elementos del paisaje que le dotan de singularidad.

2. La consellería competente en ordenación del litoral elaborará los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial que sean necesarios para la mejor consecución de tales fines.

En el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana, aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell de la Generalitat, dispone su artículo 37, relativo a las normas de aplicación directa en las zonas del litoral:

1. Tendrán la clasificación de suelo no urbanizable protegido los sistemas dunares y las dunas, vivas o fósiles, del litoral valenciano, así como los sistemas vegetales de valor relevante existentes en el litoral, incluyéndose en dicha clasificación un perímetro de protección a estas zonas que habrá de determinarse por Decreto.

2. Hasta tanto se redacte el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunitat Valenciana, en las zonas de litoral no podrá ocuparse por la edificación más del 30 por ciento de la superficie del sector o, en su caso, del ámbito de la actuación aislada o integrada. La planificación territorial y urbanística, en los terrenos edificables del litoral, concentrará la edificabilidad y minimizará la ocupación del suelo, procurando espacios libres, públicos o privados, que eviten la total compactación del frente litoral.

3. Hasta tanto se redacte el Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunitat Valenciana, se considera litoral, a los efectos del presente Reglamento, la franja de terrenos existente entre la línea marítimo-terrestre y la línea que discurre paralela a la misma a un kilómetro de distancia.

También puede resultar de interés y aplicación a la presente temática el Decreto 120/ 2006, de 11 de agosto, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana.

Quizá contemplar la planificación del litoral desde la perspectiva integral e integradora que supone la ordenación del territorio en la escala regional, como pretende la citada legislación valenciana, sea la más eficaz y operativa, aunque en determinados espacios costeros llegue excesivamente tardía, su situación resulte irreversible y su aplicación suscite excesivos celos competenciales.

A esta perspectiva de ordenación es a la que se refiere Fernández Muñoz cuando afirma (10):

El territorio a todas las escalas se convierte en el ámbito de referencia y actuación de las políticas, pero también de los procesos de participación y decisión, al tiempo que se identifica un protagonismo creciente del ámbito (...) de las regiones, que en términos de planificación se concreta en que cada región ha de formular sus propias estrategias adaptadas a su realidad.

La recuperación del territorio implica también que su análisis incorpore, como decíamos antes, una aproximación como documento histórico, como el resultado de un proceso evolutivo de adaptación de las sociedades a las condiciones naturales o provocadas del medio.

(10) Fernández Muñoz, Santiago. "Por una planificación territorial sostenible de los espacios turísticos". *Análisis Local*. N° 66 . III/ 2006. Pp. 33 a 47.

También se coincide con dicho autor, cuando afirma como corolario a lo anteriormente manifestado:

Actualmente en nuestro país, uno de los principales retos de la planificación territorial sostenible, si no el principal, es precisamente frenar el ritmo de la urbanización de su territorio, un proceso que no sólo afecta a la superficie ocupada por el espacio edificado, sino también la transformada por las infraestructuras de comunicación necesarias para la existencia del propio tejido urbano.

Teniendo presente que el proceso de expansión urbana en España, que viene produciéndose en los últimos cincuenta años, ha consumido más suelo para usos urbanos que en más de los dos mil años anteriores, frenar el ritmo de la urbanización constituye el gran reto de la expresada planificación territorial (11).

(11) Al respecto vid. Sola, J. *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. 2005.
Asimismo, Vera, F. y otros. *Análisis territorial del turismo*. Ariel. 1997.

CONSECUENCIAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DE LA URBANIZACIÓN DEL LITORAL

Matías Vives.
Director de Ordenación del Territorio y Relaciones Locales
Síndic de Greuges de Catalunya

La importancia del litoral (región situada junto al mar, del cual recibe una fuerte influencia)

El derecho romano y el medieval califican el mar y su ribera como patrimonio colectivo. En la misma dirección se sitúa nuestro Código Civil (art. 339.1), y la Constitución Española (art. 132.2), al definir los bienes de dominio público.

El art. 132.2 de la CE va más allá, y afirma que son bienes de dominio público, en cualquier caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental.

Algunas cifras en torno al litoral catalán

El litoral catalán tiene una extensión de 672 Km., (un 8,53% del total español), de los cuales un 52'2% está calificado como suelo urbano o urbanizable (urbano (46,5%) o urbanizable (5,7%), y un 47,8% como no urbanizable o protegido (no urbanizable (8,2%) o protegido (39,6%).

En la zona costera (tierra lindante con el mar), que representa un 6,9% del territorio catalán, vive un 47,2 % de la población.

Un 70 % de la población catalana vive a menos de 20 Km. de la costa.

Tenemos comarcas con un 100% de la franja litoral edificada (las de Barcelona y El Vendrell/Calafell), y algunas comarcas por debajo del 20% edificado (las del Delta del Ebro).

Algunas poblaciones del litoral experimentan en verano un crecimiento cercano al 500% de su población habitual (el caso de Salou: un 470%).

El litoral: ¿un espacio económico o un espacio social?

La Ley de Costas (1988), en su exposición de motivos, dice: *Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la*

protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el interés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.

Con ello está definiendo el impacto social derivado del proceso urbanizador del litoral (su privatización), y el impacto medioambiental (su destrucción).

Lo que está en discusión es el uso privativo o colectivo de un espacio público, así como los límites territoriales de este espacio.

La intervención sobre el territorio es una fuente de riqueza, y corresponde a los poderes públicos decidir si en dicha intervención se prima el interés puramente económico o se tiene en cuenta el interés social. Lo que es lo mismo: si se permite una intervención que privatiza los usos de una parte del territorio, o se dejan dichos usos en manos de la colectividad.

El art. 128.1 de la CE parece claro: *Toda la riqueza del país en sus diversas formas, y sea cual sea la titularidad, queda subordinada al interés general.*

El litoral es un recurso territorial básico y limitado, debiéndose garantizar, por tanto, que sea duradero.

No debe caerse en la simplificación especulación / conservacionismo, y mucho menos si se utiliza como simplificación de privado / público.

Existen personas físicas y jurídicas cuya intervención sobre el territorio está guiada por razones conservacionistas, y entes públicos que usan el territorio con finalidades puramente especulativas, y al revés.

En la actualidad ya es posible hablar en España de "propiedad social" en relación con aquellos espacios cuyo titular es una persona, física o jurídica, de naturaleza privada, pero que los gestiona con criterios de interés general.

Resulta más difícil, en cambio, reconocer formas de "gestión social de la propiedad pública", entendiendo por tales la cesión (en todo o en parte) de la gestión de los espacios de titularidad pública a entidades o personas privadas, como vía de creación de sinergias y complicidades en el mantenimiento y mejora de dicho espacio.

Los poderes públicos deben plantearse si desde una concepción social del espacio litoral, es posible "poner en valor" los espacios litorales libres sin ocuparlos con edificaciones.

El litoral puede seguir siendo un "espacio económico", pero guiado desde criterios de primacía del interés general sobre el privado, y al servicio de un uso colectivo. Poner en valor un paisaje, con la prestación de servicios indirectos que conlleva, puede generar, al margen de sus beneficios sociales y medioambientales, más riqueza y unos flujos económicos más sostenibles que eliminar aquel paisaje para edificarlo.

Algunos referentes que avalan la necesidad de un cambio en los patrones de conducta

- La Cumbre de la tierra (Río de Janeiro, 1992).

Donde se califican las zonas costeras como "ecosistemas frágiles esenciales para la biodiversidad".

• La Asamblea General de la ONU (1997).

Donde se evaluó el despliegue de las conclusiones adoptadas en Río de Janeiro y se reafirmó que el desarrollo sostenible requiere la integración de los componentes económicos, medioambientales y sociales.

• El Congreso Mundial de la Naturaleza (Amman, 2000).

En cuyas conclusiones se recomienda a los Estados con litoral marítimo que prevengan o reduzcan los problemas derivados de la explotación excesiva, del uso inadecuado, de la contaminación, la fragmentación del medio natural y las demandas turísticas.

• La Cumbre mundial sobre el desarrollo (Johannesburg, 2002).

Que reafirma la necesidad de entender el desarrollo sostenible en términos de desarrollo económico, social y protección de los recursos naturales.

• Las resoluciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa (2002).

Que refuerzan la estrategia europea de gestión integrada de las zonas costeras, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible mediante la combinación de la conservación de la biodiversidad, el desarrollo económico y social, y la preservación de valores culturales inherentes en los territorios del litoral.

El Consejo de Europa formula la necesidad de un planteamiento estratégico para la gestión de las zonas de litoral,

basado en:

a) la protección de los ecosistemas de la costa y la gestión sostenible de sus recursos naturales;

b) el reconocimiento de la amenaza de un cambio climático;

c) la protección de los núcleos de población y de su patrimonio cultural;

d) unos recursos económicos y laborales sostenibles;

e) zonas adecuadas para el público;

f) la coordinación entre administraciones.

Los impactos sociales de la urbanización del litoral

1.- La urbanización del litoral puede ser un obstáculo a la movilidad de las personas.

- El poco espacio disponible, junto con el acelerado proceso de traslado de personas desde el interior hacia las zonas del litoral, genera grandes complicaciones de movilidad en dichas zonas, al tiempo que reduce la eficiencia económica de las inversiones necesarias para garantizar la movilidad en buenas condiciones en las zonas de interior.

- Los promotores de edificios en la zona litoral a menudo no asumen unos costes que se externalizan al conjunto de la sociedad.

- La falta de previsión de los ayuntamientos, plasmada en la redacción de los planes urbanísticos, ayuda muchas veces a la génesis de dichos obstáculos.

- Si el 70% de la población tiende a instalarse a menos de 20 Km. de la costa (el caso catalán), se incrementan notablemente los problemas de movilidad en esa zona, al tiempo que hace difícilmente justificables las inversiones en infraestructuras en el interior.

2.- La accesibilidad universal al espacio litoral se ve afectada por su urbanización.

- La edificación del litoral crea barreras de accesibilidad general a las zonas costeras.

- La urbanización excesiva del litoral sustrae el territorio urbanizado de su posible uso por la mayoría de los ciudadanos.

3.- La urbanización del litoral representa la pérdida de su condición de bien social.

- La mayoría de territorios lindantes con la zona costera son propiedad de particulares, pero el carácter no urbanizable de su tipología urbanística hace posible que el disfrute del litoral tenga carácter social.

- Edificar viviendas representa privatizar el uso y disfrute de la zona litoral.

- Cuando se edifica sobre un territorio de interés gene-

ral, con la exclusiva finalidad de destinar el producto de aquella edificación a un uso privado, se le quita al territorio su condición de bien social.

- El volumen edificable tiene una incidencia directa sobre aquella pérdida de condición.

4.- La urbanización del litoral representa la pérdida de patrimonio colectivo.

- Aquello que somos, como colectivo, viene definido por aquello que compartimos: una lengua, un paisaje, unas costumbres. Cuando la actuación sobre el territorio priva a la mayoría de conservar algo que tenía, para ponerlo a disposición de unos pocos, se está alterando el balance de situación de nuestro patrimonio colectivo.

- La urbanización del litoral, atendido su carácter de difícil reversibilidad, altera la ecuación patrimonio colectivo / patrimonio privado.

5.- La urbanización del litoral comporta dejar un recurso económico importante al margen de la mayoría.

- Sobre un territorio virgen, no urbanizado, el conjunto de la sociedad conserva la capacidad de decisión en relación con sus usos.

- Sobre un territorio urbanizable, la capacidad de decisión sobre su futuro queda en manos de unos pocos, orientados a generar plusvalías económicas en beneficio propio.

6.- La urbanización del litoral comporta la pérdida de un recurso esencial para el desarrollo económico.

- La "calidad de vida", como valor añadido al vector territorial, lleva aparejada la necesidad de preservar zonas de territorio para que, sin alterar lo sustancial, crezcan a su alrededor actividades económicas que garanticen la sostenibilidad del modelo, evitando que aquel recurso económico quede fuera del alcance de la mayoría.

- El cambio de patrones que se está produciendo, en nuestro modelo de producción y consumo, conlleva la necesidad de mantener el máximo posible de zonas del litoral sin urbanizar.

- El modelo de desarrollo basado en la inversión inmobiliaria no es sostenible.

7.- La urbanización del litoral hace evidente el principio según el cual el crecimiento urbanístico no puede ser indefinido.

- El litoral es un territorio acotado, limitado.

- En algún momento debe ponerse punto y final a su urbanización, antes de que desaparezca en su totalidad.

- El desarrollo urbanístico sostenible se traduce, en el ámbito social, en el estimulo a la cohesión social, lo cual se sitúa en las Antípodas del modelo urbanístico que ha florecido en nuestro litoral.

8.- La exagerada urbanización del litoral presiona sobre el precio final de la vivienda en el conjunto de España.

- La proliferación de urbanizaciones en la zona litoral, presiona sobre los costes de construcción.

- La libre circulación de capitales y personas en la Unión Europea, junto al clima mediterráneo, las compañías aéreas de bajo coste, y un desconcertante impulso público y privado a los campos de golf como excusa para urbanizar, explican, en parte, el incremento de precios en el sector de la construcción, lo cual incide sobre el conjunto de la construcción en todo el país.

Los impactos medioambientales de la urbanización del litoral

1.- Urbanizar el litoral representa crear un "continuo urbano", que actúa de barrera entre los ecosistemas del interior, y los de carácter litoral y marino.

- Ello afecta tanto a la tierra, como al aire, como a los cauces de los ríos y arroyos, como al flujo natural de las aguas de lluvia.

- Urbanizar el litoral representa interrumpir los flujos de los ecosistemas generados a partir del litoral hacia el interior y desde el interior hacia el litoral.

2.- La urbanización del litoral afecta a valores paisajísticos y culturales.

- Un paisaje es un territorio tal y como es percibido por la comunidad, cuyo carácter puede ser debido a la acción de factores naturales o modificado por los comportamientos humanos. Un paisaje sirve para explicarnos cómo actuaban nuestros antepasados. Por tanto, un paisaje siempre es alterable.

- La zona litoral no es sólo un paisaje; es un valor cultural y ecológico, fruto de la acción del mar, no alterado (salvo situaciones de prácticas extractivas) por la mano del hombre. Por tanto, debería seguir siendo inalterable, y dejar su modulación a la estricta acción de factores naturales.

- Urbanizar la zona litoral representa explicar a las generaciones futuras que cuando el hombre de nuestro siglo altera un paisaje lo hace de manera irreversible, liquidando el poso cultural de aquel paisaje.

3.- El litoral es un espacio de alta calidad ambiental, que se degrada con las urbanizaciones.

- Urbanizar representa consumir más agua, cubrir con asfalto zonas que antes eran de tierra, incrementar la velocidad de tránsito de las aguas pluviales, añadir mayor erosión en las zonas de descarga de pluviales, incrementar el volumen de residuos, proyectar sombra donde no la había y generar nuevas contaminaciones (acústicas, olfativas, atmosféricas). Todo ello degradaría cualquier ecosistema, y especialmente, aquellos que tienen una alta calidad ambiental, como es el caso del litoral.

- No se trata sólo de evaluar los impactos degradantes de las urbanizaciones, sino además, de la incidencia de las infraestructuras necesarias para acceder a las mismas y de todos los servicios anejos que la urbanización conlleva.

4.- Urbanizar el litoral representa acabar con un sistema de espacios abiertos, imprescindibles.

- Los flujos naturales de aire y agua son imprescindibles para el equilibrio, no sólo de especies animales o vegetales, sino fundamentalmente para la especie humana. Las urbanizaciones alteran aquellos flujos y, por tanto, pueden alterar aquellos equilibrios.

- Los comportamientos humanos en espacios cerrados o en espacios abiertos son radicalmente distintos.

- No hay mayor espacio abierto que el mar.

5.- El litoral es un espacio sensible y, como tal, necesitado de protección.

- Proteger querrá decir intervenir lo menos posible.

- Si se elimina una duna de playa, pero no se construye encima, el litoral regenerará aquella duna; si se construye encima la duna no volverá jamás.

- Si se deseca una marisma, pero se deja el terreno sin urbanizar, la marisma volverá, pero si se construye encima no volverá jamás (si se construye bien). Con ello, habríamos destruido uno de los más importantes

núcleos generadores de vida en el medio marino: las marismas.

6.- El litoral es un ecosistema esencial para garantizar la biodiversidad.

- Pero lo es en su conjunto; si una parte se altera, aunque se dejen inalterables las restantes, ya no se garantiza la cadena, no se garantiza la biodiversidad.

7.- La urbanización del litoral elimina la aportación de sedimentos, tanto por tierra como por aire, provocando la regresión de la costa y alterando su ecosistema natural.

- Circunstancia perfectamente constatable en los últimos años.

- Si a ello le añadimos la extracción de áridos, la destrucción de dunas, la construcción de puertos deportivos, dársenas y muelles de protección en exceso, incrementamos aquella regresión.

8.- Urbanizar el litoral representa alterar equilibrios preexistentes.

- En materia hídrica, por la necesidad de derivar caudales hacia las zonas costeras, así como por los consumos estacionalmente desequilibrados, al tratarse fundamentalmente de segundas residencias.

- En materia energética, por la necesidad de mayores suministros, necesitados de redes de distribución, como por las puntas de consumo en épocas de vacaciones.

Descripción del Plan Director Urbanístico del Sistema Litoral (PDUSL). Un planteamiento desde el gobierno de Catalunya

El PDUSL es un ámbito de planeamiento urbanístico supramunicipal, que pretende superar los planteamientos localistas, atendido al carácter supramunicipal de las dinámicas de ocupación del litoral.

Las ideas que lo fundamentan son las de la sostenibilidad, la funcionalidad y la solidaridad.

Sostenibilidad, para legar el litoral a las generaciones futuras en condiciones óptimas.

Funcionalidad, para huir de concepciones estrictamente conservacionistas.

Solidaridad, entendiendo que los desequilibrios existentes entre zonas del litoral y zonas de interior, o entre zonas del litoral edificado y zonas del litoral protegidas, deben compensarse desde las instancias públicas.

El PDUSL parte de la base de que era necesaria una actuación urgente de los poderes públicos, para evitar seguir en la senda de edificación a todo tren del litoral, al tiempo que se plantea con criterios de complementariedad en relación con el planeamiento local y los planes parciales que lo desarrollan.

Afecta a un total de 38.076 Ha., de las cuales 23.552 pasan a ser suelo no urbanizable costero, y 1.070 suelo costero especial, quedando 13.454 Ha., definidas con otras categorías (ya

lo estaban con anterioridad a la aprobación del PDUSL), a las cuales también se imponen algunas limitaciones.

¿Qué dice el PDUSL?

- Afecta a una franja de 500 metros, a todo lo largo del litoral catalán, en proyección horizontal a partir del linde exterior de la Zona Marítimo Terrestre.

- Define unas tipologías de suelo, adaptadas a la realidad del litoral, y mucho más restrictivas que las delimitadas por la legislación urbanística básica.

- En el suelo no urbanizable costero, se admiten los usos directamente vinculados a la naturaleza rústica de los terrenos, incluidos aquellos edificios e instalaciones directamente vinculados con dichos usos; se admiten igualmente los equipamientos de interés público que necesariamente se tengan que emplazar en el ámbito rural; se requiere informe paisajístico en caso de obra nueva; no se admiten planes especiales urbanísticos, ni la colocación de carteles de propaganda; se limita la circulación con vehículos a motor, y se restringe enormemente la posibilidad de realizar actividades extractivas.

- En el suelo urbanizable costero, se obliga a ubicar los servicios y los espacios libres públicos en la zona más próxima a la franja litoral; se limita el volumen edificable, y no se admiten construcciones en la zona de

servidumbre prevista por la Ley de Costas junto a la misma franja litoral.

- Los Planes de Ordenación Urbanística Municipal deberán adaptarse a este PDUSL.

- Revisable a los 10 años.

Paralelamente, se pone en marcha un "Fondo para intervenciones paisajísticas en suelo no urbanizable costero", al cual pueden acceder tanto particulares como entes locales, y que ha de servir para ayudar a financiar la construcción de caminos de ronda, las adquisiciones destinadas a incrementar el patrimonio público de suelo, la construcción de accesos peatonales a zonas de dominio marítimo-terrestre, la reconstrucción de terrazas y márgenes, la mejora de la cubierta vegetal y las actuaciones de prevención de incendios, el desmontaje de instalaciones y edificaciones obsoletas o ilegales y la adaptación paisajística de accesos, instalaciones o edificaciones.

Epílogo

Si es cierto el proverbio indio que nos dice que "la tierra no es una herencia de nuestros padres, sino un préstamo de nuestros hijos", debemos convenir que de no poner freno a la urbanización de nuestro litoral, no sólo no les podremos pagar los intereses del préstamo, sino ni tan siquiera devolverles parte del capital.

La conclusión no sería entonces otra que verificar que nuestra generación ha sido social y medioambientalmente insolvente.

CONSECUENCIAS SOCIALES Y MEDIOMABIENTALES DE LA URBANIZACIÓN DEL LITORAL

Carlos Luna Abella
Responsable del Área de Ordenación Territorial del Defensor del Pueblo
(* transcripción literal de la intervención)

Aunque las causas del problema todos las tenemos claras, no así su magnitud. Según los datos de ocupación de suelo en España del "Observatorio de Sostenibilidad", en nuestro país se crece en superficie artificial, a un ritmo del 1'9% anual el suelo que se transforma para usos urbanos o urbanizables, incluso para usos industriales que no son compatibles, mientras que en Europa es del 0'68%, prácticamente una tercera parte. Contrario a ello, o añadido a ello, la superficie regable en España, un país de recursos hídricos escasos, es del 10'13% de toda la superficie agrícola, mientras que es muy inferior en el resto de Europa, y la aportación de la agricultura al PIB está por debajo del 5%. Junto a ello, una fuerte deforestación, que implica una pérdida de arbolado y grandes espacios abiertos.

En el caso del litoral, la situación es indudablemente más dramática. La descripción del litoral español es muy compleja,

porque está ligada a aspectos geogmáticos; nada tiene que ver la costa atlántica o cantábrica con la costa mediterránea; aspectos socioeconómicos ligados a los usos productivos propios de la costa o patrones demográficos asociados a los mismos, pero siempre hay una serie de factores comunes sobre la presión, la creación de suelo artificial en las costas españolas. Son perfectamente conocidos el desarrollo del turismo, la facilidad de los transportes o las condiciones climáticas de vivienda y usos técnicos logísticos asociados a las viviendas en el medio natural, que hacen imposible sostener un gran número de viviendas cuando el territorio en sí mismo no es capaz de sostenerlas.

Hay datos entre 1987 y 2000, pero con proyección hasta 2005; mientras que la ocupación de superficie artificial en España supera escasamente el 2%, en una franja de dos kilómetros en la costa mediterránea es del 26'5% entre Gerona y Málaga; en la provincia de Barcelona, el 50% de superficie artificial, en la provincia de Málaga, un 43%, en la provincia de Alicante, un 37'8% y ese crecimiento entre el año 1987 y el año 2000, o incluso hasta 2005, se mantiene en un 19'5% en esa franja del Mediterráneo, además de en el resto de España. Pero hay que tener en cuenta que estamos hablando de una superficie con un nivel de saturación verdaderamente extraordinario.

Ciñéndonos a la Comunidad Valenciana (son datos del "Observatorio de Sostenibilidad"), en estos 15 años, Castellón ha incrementado su superficie artificial en un 46%, Valencia en un 35'1% y Alicante en un 40'8%. Y dentro del conjunto de Comunidades, si nos centramos en temas de vivienda, que son temas especialmente importantes desde esta perspectiva, en 2005 se proyectaron en Andalucía (proyectos supervisados

por Colegios de Arquitectos) 173.000 viviendas; en Cataluña, 116.000 viviendas; Valencia 101.000 viviendas, y en Madrid, con una población equiparable o relativamente equiparable a la de Cataluña e incluso mayor que la de la Comunidad Valenciana, y con un gran dinamismo, 68.000 viviendas, que es prácticamente la mitad.

Por lo tanto, el fenómeno del litoral es un fenómeno verdaderamente agudo, hasta el punto de que todas las viviendas proyectadas, en todas sus dimensiones, por el planeamiento urbanístico vigente en el litoral español, multiplican por tres el número de viviendas existente en la actualidad. El resultado de todo ello es que España tiene el mayor índice de vivienda por habitante de toda la Comunidad Europea, y se construyen probablemente más viviendas que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos, cuando estos tres países multiplican virtualmente por cuatro la población española.

La gran paradoja de toda esta situación es que en España hay una dificultad mayor que en el resto para acceder a la vivienda, de tal manera que el porcentaje de gasto total de un hogar para adquirir una vivienda en España, entre 1995 y 2003, pasa del 15% al 33%, de media. En Suecia, pasa del 33% al 28% del gasto total del hogar; en Alemania pasa del 24% al 25%; en Francia se mantiene en un 24% y en el Reino Unido en un 18%. Por tanto, en España el porcentaje que se destina a la adquisición de una vivienda habitual duplica al del Reino Unido.

¿Cuál es el porqué de esta situación? Creo que lo conocemos todos. Podemos hablar de que la vivienda es un acto financiero ligado a servicios financieros de alto valor, con tipos de

interés bajo, política urbanística municipal, etc. Podemos hablar de la apuesta por el crecimiento económico a través del ladrillo, y por tanto de una política claramente inmobiliaria, que viene a ocupar el 50% de la actividad económica. Una serie de causas conocidas por todos.

Pero quizá sea más importante poner de manifiesto que esta situación está generando un conflicto que no es sostenible a largo plazo. Ese conflicto se manifiesta entre las necesidades de posesión de un entramado inmobiliario y financiero, necesidades reales y plausibles con la sostenibilidad de nuestro patrimonio físico, la gestión de ese patrimonio físico y la garantía del acceso a la vivienda de la totalidad de los ciudadanos españoles, de todos los ciudadanos, tal y como aparece recogida en la Constitución.

De tal manera que, de mantenerse esta situación, nos vemos abocados a la posibilidad de una importante fractura social entre los inversores en vivienda y los demandantes y endeudados por la vivienda.

Todo ello desde un punto de vista ambiental, habría que añadir está generando un gran consumo, un gran crecimiento económico en España verdaderamente extraordinario, a base del consumo de recursos de toda índole: consumo de un recurso escaso como es el suelo, tal y como hemos visto, y el consumo de recursos energéticos, muy por encima del crecimiento del PIB español.

Pues si esta es la situación, la cuestión es qué soluciones se pueden apuntar por parte de las defensorías del pueblo. Soluciones hay muchas, y creo que el documento que se ha elabo-

rado en conjunto es un documento excelente, pero habría que empezar a hablar de la necesidad de un pacto territorial, que concierne a todos los agentes implicados, los ciudadanos también. Pero cuando hablamos del pacto territorial, una palabra tan de moda últimamente, caemos en la cuenta de que quizá estamos hablando de retórica política.

¿Qué es lo que en concreto cabe hacer en materia de política territorial y en concreto en lo que se refiere a criterios de sostenibilidad en el litoral?

En primer lugar, corporación legislativa de las técnicas de evaluación ambiental estratégica, incorporada a procesos de transformación del territorio; la técnica de evaluación de impacto territorial, que implica una valoración del suelo desde todos los puntos de vista y no sólo económicos, sino también socioeconómicos, incluso desde el punto de vista de los riesgos de transformación, no sólo del resultado de transformación, sino de sus riesgos y del legado que vamos a dejar como consecuencia de la transformación del suelo.

El Ministerio de Medio Ambiente ha puesto mucho énfasis en algunas medidas que está llevando a cabo, y que a mí me parece que tienen un valor emblemático, realmente de una incidencia escasa. Concretamente, la política del suelo como reglas estratégicas en franjas del litoral, una futura gestión integral del litoral. Hay algunos datos puntuales que son de mucho interés, pero que no pasan de ser ejemplos puntuales, o alguna técnica que se ha incorporado al texto refundido de la Ley de Aguas de 2005, que han aparecido en la prensa con relativa frecuencia: la necesidad de un informe efectivo de las Confederaciones Hidro-

gráficas en relación con la disponibilidad de agua para procesos de transformación de suelo urbanizable.

Bien es cierto que este precepto necesita un desarrollo reglamentario para su aplicación. De ahí que las Confederaciones Hidrográficas adviertan a través de los medios de comunicación, no tanto directamente por un procedimiento establecido reglamentariamente sobre este informe preceptivo, pero que de otra parte no se dice que tenga carácter vinculante.

Eso plantea un problema competencial; sin embargo, creo que el Estado ha actuado aquí con un cierto complejo desde el punto de vista de riesgo de invasión de competencias de las CCAA. Si bien es cierto que el texto refundido de la Ley de Aguas establece este informe preceptivo, esto no es nada nuevo. Eso de una forma muy parecida existía ya en el antiguo reglamento, y vigente para los territorios que no han aprobado su propia legislación urbanística de desarrollo, el reglamento de planeamiento de 1978, que exige que los promotores o formuladores de planes parciales establezcan exactamente y prueben los recursos hídricos de que disponen los procesos de transformación de suelo como condición de desarrollo de los planes parciales.

Y ahí, puesto que estamos en Castilla y León, me congratulo de una sentencia del TSJ de Castilla y León, de 14 de febrero de 2005, que anula un plan parcial, Buenavista Sector 3 de Salamanca, precisamente porque no acredita en los documentos de este plan los recursos hídricos de los que dispondrán todos los desarrollos previstos en el Plan parcial.

Realmente se podía haber llegado más lejos. Y pongo por ejemplo algo que es muy importante y sin embargo no se

ha utilizado, es virtualmente inédito. Se refería Anxo a la legislación de costas, y concretamente a la zona de cien metros en suelos clasificados como suelo urbano. Desde mi punto de vista, es incluso mucho más importante el art.30 de la Ley de Costas, donde se refiere a la zona de influencia de 500 metros. Hay un estándar urbanístico clarísimo que dice que en la zona de 500 metros se situarán pantallas arquitectónicas y la contratación de volúmenes edificatorios de tal manera que, además, está prohibida una densidad edificatoria para suelo urbanizable en todo el término municipal.

A mí me gustaría preguntar si ese precepto ha tenido alguna virtualidad.

Concluyo. Quizá, y la Ley de Suelo estatal no abunda mucho por ahí, se queda muy lejos. Desde la perspectiva del título competencial, normas básicas de protección del medio ambiente, cabe formular claramente estándares urbanísticos de directa aplicación, cuya justificación es precisamente la protección del medio ambiente, que no se están llevando a cabo, que no se están formulando ni desde la legislación del suelo estatal, oportunidad hoy que se ha perdido, ni desde las directrices de ordenación territorial de las CCAA, que no están formuladas ni definidas claramente. Y que por ahí, sin inventar, quedan muchas más cosas, deberían ir las modificaciones o los cambios de criterio en lo sucesivo.

INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA SOBRE EL MUNDO RURAL

PRESENTA: RAFAEL RIBO I MASSO

Síndic de Greuges de Catalunya

(* transcripción literal)

Es necesario, y creo que es muy importante, que diferenciemos una verdad de Perogrullo, que es que el mundo rural no es exactamente el mundo agrario. El mundo agrario es aquel en el que la gente vive de la agricultura, y el mundo rural se compone de muchos más residentes en núcleos dispersos con dificultad de transporte, casi siempre utilizando el privado, con falta de servicios básicos y elementales, o con falta de oferta cultural o de formación; sabiendo que los campesinos viven en este mundo rural y a sabiendas de que se da en todas las Comunidades la figura de los "neorrurales", que son aquellos urbanitas que se van al mundo rural hagan o no de campesinos. Las zonas rurales son zonas donde el presupuesto, PIB referido a la agricultura, puede ser y es a menudo, especialmente en las economías desarrolladas, ínfimo.

Hablar de urbanismo es mucho más que hablar de construcción y de inmobiliarias. Creo que nos deberíamos centrar

en esta mesa en buscar el papel de los defensores autonómicos respecto a este binomio. Sabemos que el urbanismo está en manos del mundo local y de la legislación autonómica, y que como ya se ha planteado, deberíamos subrayar la necesidad de reorganizar esta relación de tutela y de medios, que en medio ambiente está mucho más relacionado con aspectos europeos ya, aunque se apliquen con subsidiariedad. Pero, ¿qué papel tenemos los defensores en este binomio?

Primeramente escuchar. Nosotros, como todos, recibimos muchas quejas sobre fases de decisión urbanística, sobre las alegaciones, muy a menudo sobre poderes discrecionales. Investigar, criticar, proponer, tanto a las administraciones como a los parlamentos, medidas que puedan servir para enfrentarse a este binomio.

Yo creo que sin lugar a dudas, uno de nuestros ex–colegas, Bernardo del Rosal, nos ha dejado el listón muy alto para saber cuál es el papel que debemos jugar los defensores ante estas prácticas; cuando en su tarea ha hecho un obra impecable, que es muy necesaria hoy en las diversas Comunidades del Estado español.

Es un papel propio, y yo quisiera insistir en esta presentación. Podemos hablar de muchos otros instrumentos e instituciones del Estado y muchos otros ámbitos de la vida pública. Hablemos de ellos, pero busquemos cuál es nuestro papel singular como defensores en este binomio y cómo fortalecerlo. Las jornadas tienen esta motivación.

Por ello, nos hemos permitido desde Catalunya distribuir, como una aportación modesta, este "relato de derechos y deberes de las personas del mundo rural", que aportamos en su

día, hace unos meses, al Congreso del Mundo Rural, que se celebró en Catalunya en mayo de 2006. Es un relato (ya el título quiere ser de bajo nivel, para que nadie se crea en grandes divagaciones de principios) que sometimos como borrador a una treintena de personalidades del mundo rural; lo lanzamos como encuesta en todos los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes en Catalunya y lo distribuimos después con cien entidades que trabajan en el mundo rural, y por fin, lo presentamos en el pleno del Congreso.

Está distribuido, por lo tanto voy a obviar su lectura. Sólo quiero subrayar que son para nosotros sujetos de derechos y deberes todos los que están en el mundo rural, igual que los del mundo urbano; pero seguramente con algunas especificidades que a veces nos olvidamos enseñar, tanto en derechos como en deberes. No se puede hablar ni de vivienda, ni de infraestructuras, ni de recursos hidráulicos, ni de instalación de equipamientos de interés general, ni de defender el patrimonio natural en los mismos términos en el mundo urbano que en el mundo rural.

Les daré un ejemplo flagrante. La comarca más rica de Catalunya, la Cerdanya, es una comarca del Pirineo, donde hay decenas de lagos, de ríos, y hay muchas poblaciones que no tienen agua. Y para llegar a la misma, a pesar de que está a algo más de cien kilómetros de la capital de Catalunya, aún hay un tren que tarda cerca de tres horas y media, o donde hay una rotación constante de equipamientos de profesionales del mundo de la sanidad o de la educación, y es la más rica, donde incluso el precio de la vivienda se puede equiparar al de Barcelona.

Creo que este relato va dirigido como una propuesta a la administración, como una propuesta al legislador, para que

entre más allá en los temas de derechos, como ya se ha hecho en los diversos estatutos en marcha en procesos de reforma en el Estado español, como recomienda la Unión Europea, como está incluso en muchos debates políticos de grandes escenas cercanas a la nuestra. Véase el debate de los precandidatos franceses sobre la reforma de las políticas agrarias del mundo rural.

Y los tenemos que abordar con una gran voluntad de innovación y de desarrollo. Que no nos pase como nos ha ocurrido en parte con la Ley de Costas, que cuando al final lleguemos a unas conclusiones, quizá ya no habrá casi espacio como para aplicarlas.

Por ello, creo que será muy importante lo que nos puedan decir los distintos ponentes en esta Mesa.

INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA SOBRE EL MUNDO RURAL. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN

Procurador del Común de Castilla y León

Javier Amoedo Conde, Procurador del Común

Beatriz Fidalgo González, Asesora Jefe

El objeto de la Ponencia que presenta el Procurador del Común, como su título indica, intentará analizar la incidencia de la actividad urbanística sobre el mundo rural, con especial referencia a nuestra comunidad autónoma.

Parece que, como cuestión previa, se debería comenzar indicando que existe tanto una problemática general (común a los territorios que conforman este espacio físico), como problemáticas especiales asociadas a circunstancias concretas que concurren en determinados municipios.

La problemática general deriva, a su vez, tanto de la propia estructura de los municipios rurales, como de la insuficiencia de medios personales y materiales necesarios para el adecuado ejercicio de sus competencias.

Las problemáticas especiales afectan a municipios incluidos en espacios naturales, así como a aquellos en los que se ubican los bienes más relevantes del patrimonio cultural. Haremos referencia, también en este punto, a los municipios situados tanto en el entorno de aglomeraciones urbanas, como en áreas de atractivo paisajístico, y en los que la demanda de vivienda, tanto principal como secundaria, ha dado lugar a la existencia de núcleos de población cuya integración en el municipio plantea dificultades jurídicas. Entre otras cuestiones, destacan las relacionadas con la financiación del mantenimiento de los servicios públicos en dichos núcleos de población, así como con el fenómeno de las urbanizaciones ilegales.

1. Problemática general

En primer lugar, debe tenerse en cuenta, como una de las notas que caracterizan el mundo rural, la baja densidad de población de dicho espacio físico. Según datos del Ministerio para las Administraciones, existen en España 6.948 municipios con menos de 5.000 habitantes (de un total de 8.108). En estos casi 7.000 municipios solamente reside, sin embargo, un 15% de la población total.

El problema se agudiza en Castilla y León ya que, además de ser la comunidad autónoma que cuenta con un número más elevado de municipios, la inmensa mayoría no alcanza, ni siquiera, la cifra de 1.000 habitantes.

Según datos, también del Ministerio para las Administraciones Públicas, Castilla y León es la Comunidad Autónoma que cuenta con más municipios (2.248 municipios) seguida, a

mucha distancia, de Cataluña (946 municipios), Castilla-La Mancha (919 municipios), Andalucía (770 municipios) y Aragón (730 municipios).

Por otro lado y, como decíamos, casi 2.000 municipios (1.974) tienen menos de 1.000 habitantes. En otras palabras, 52 municipios tienen más de 5.000 habitantes, 15 más de 20.000, 9 más de 50.000 y, únicamente, 4 municipios superan la cifra de 100.000 habitantes: Valladolid, Salamanca, Burgos y León.

Todo ello coloca a Castilla y León a la cabeza de las comunidades autónomas con menos población media por municipio, en concreto, 1.111 habitantes por municipio. A continuación, la Rioja (1.554), Aragón (1.643) y Castilla- La Mancha (1.910).

En segundo lugar, desde el punto de vista administrativo, la precariedad de medios personales y materiales constituye, también sin lugar a dudas, un factor decisivo a tener en cuenta en las entidades locales que integran el mundo rural.

Respecto a la precariedad de medios personales, debe hacerse referencia, por un lado, a la existencia de una clase política con características propias, de la que forman parte, con carácter general, agricultores y ganaderos en activo, que compatibilizan el desarrollo de dichas actividades con el desempeño de los cargos electivos locales. Por otro lado, en no pocas ocasiones, el secretario municipal no es funcionario de carrera, sino que el puesto se encuentra cubierto por un secretario interino, o incluso por un funcionario de la corporación perteneciente a la subescala administrativa o auxiliar (secretario accidental). También son numerosos los casos de secretarios que prestan servicios en distintas corporaciones determinados días u horas a la sema-

na (acumulaciones y agrupaciones). El problema se agudiza si se tiene en cuenta que, con relativa frecuencia, el secretario del ayuntamiento es el único funcionario del mismo.

Respecto a la precariedad de medios personales, no debemos obviar tampoco que, en la mayoría de los municipios del mundo rural, no existe policía local ni técnicos municipales. Precisamente sobre esta última cuestión se está tramitando de oficio un expediente en la Institución del Procurador del Común, con la finalidad de analizar si el personal adscrito a los Servicios de Asistencia a Municipios (de las Diputaciones provinciales) resulta suficiente para atender las demandas técnicas de los municipios con menor capacidad de gestión. Expediente OF/07-52/05.

Respecto a la falta de medios materiales, no puede dejar de tenerse en cuenta la falta de desarrollo, en los municipios que conforman este espacio físico, de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

A ambas cosas, estructura municipal e insuficiencia de medios personales y materiales, se refiere la exposición de motivos de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, que textualmente establece:

Los anteriores datos son reveladores de la grave situación municipal en la Comunidad, que se manifiesta, fundamentalmente, a través del gran número de municipios existentes, su dispersión geográfica y, demográficamente, de escaso tamaño, así como en clara regresión económica y administrativa.

Este declive de una densa y dilatada historia municipal ha

convertido a Castilla y León, en el ámbito rural, en un amplio territorio despoblado, en el que más que asentarse sobreviven minúsculos núcleos de población con un gradual proceso de disminución y envejecimiento. La mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios, son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas, que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional.

Parece que, en principio, la solución a la problemática apuntada podría venir de la mano de la reforma de las estructuras municipales, mediante una política de fusiones e incorporaciones. Sin embargo, la propia exposición de motivos de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León considera que dicha reforma no parece que sea posible a corto plazo y, entre otros motivos, se refiere a la distancia existente entre los núcleos, así como a la voluntad remisa, cuando no opuesta, de las comunidades municipales a desaparecer como Administraciones Públicas.

Con independencia de lo expuesto, es decir, descartando la referida política de fusiones e incorporaciones por los motivos señalados, la Ley de Régimen Local de Castilla y León, concretamente su artículo 18, contempla varias medidas de fomento de fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a 1.000 residentes. Así, la creación de un fondo, el establecimiento de preferencias tanto en los regímenes de ayudas que apruebe la Junta de Castilla y León como en los Planes Provinciales de Cooperación y, finalmente, la firma de convenios.

El problema reside en que dicho artículo establece que las citadas medidas de fomento serán desarrolladas reglamentariamente, lo cual aún no ha tenido lugar, dado que no se ha procedido todavía a la aprobación del reglamento del citado texto legal (cuya necesidad, por otro lado, ha sido puesta de manifiesto, en más de una ocasión, por esta Institución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León). En concreto, en relación con la falta de desarrollo reglamentario de estas medidas de fomento, se inició en el año 2003 una actuación de oficio. OF/05-100/03.

A la vista de lo expuesto, quizás las mancomunidades constituyan la fórmula idónea para la prestación de determinados servicios que exceden de la capacidad de cada uno de los municipios individualmente considerados.

La comunidad autónoma en la que se ha registrado el número más elevado de mancomunidades es Castilla y León (209) seguida de Castilla-La Mancha (116). Sin embargo, la comunidad autónoma en la que el porcentaje de municipios mancomunados es más elevado es la Comunidad Foral de Navarra (97%) seguida de Extremadura (92%) y Aragón (91%). Castilla y León y Madrid ocupan el cuarto lugar con el 85%.

Precisamente uno de los fines de las mancomunidades es la prestación de servicios urbanísticos (existen 251 mancomunidades con este objeto). La mayoría, sin embargo, tiene otros fines, tales como la gestión de residuos (542), la asistencia social (309), el abastecimiento de aguas (292) y el turismo (270).

Cuestión de interés es la relativa a la posibilidad de constituir mancomunidades ínter autonómicas, es decir, mancomu-

nidades formadas por municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

El artículo 35.1 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril establece que para que los municipios se mancomunen no será indispensable que pertenezcan a la misma provincia. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 31.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio.

La Jurisprudencia del TS ha interpretado la legislación citada entendiendo que no pueden integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas. Y ello acudiendo a la interpretación gramatical de las normas, ya que no hay, en las mismas, referencia alguna a las Comunidades Autónomas y sí solamente a la posibilidad de que la Mancomunidad esté constituida por municipios de diferentes provincias. Esta tesis resulta abonada también por el hecho de que el artículo 35.3 del Texto Refundido de 1986 exige audiencia de las Diputaciones Provinciales cuando se trate de municipios de distintas provincias.

Sin embargo, el artículo 44 de la LBRL establece, después de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las Comunidades Autónomas afectadas.

En relación con esta cuestión, se inició la actuación de oficio 0F/05-35/05. En el contexto de la misma, la Consejería de Presidencia puso en conocimiento del Procurador del Común

que se habían iniciado actuaciones para modificar la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, con el fin de incorporar el reconocimiento expreso de las mancomunidades ínter autonómicas. También indicaba el citado Centro Directivo que existen en Castilla y León 11 mancomunidades limítrofes con la Comunidad de Madrid (5 de Ávila y 6 de Segovia) y que, en consecuencia, se habían realizado gestiones con esta última, tendentes a potenciar la firma de convenios entre las mancomunidades limítrofes de una y otra comunidad autónoma.

También las comarcas parece que pueden constituir una fórmula idónea para la prestación de determinados servicios. Su número, sin embargo, al contrario de lo que sucede con las mancomunidades, es reducido. Según el Registro de Entidades Locales del MAP solamente se han constituido 41 en Cataluña, 32 en Aragón, 7 en el País Vasco y 1 en Castilla y León. En nuestra comunidad autónoma debe tenerse en cuenta la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca del Bierzo, la cual aglutina a 37 Ayuntamientos. El artículo 4 de la citada Ley establece que la Comarca del Bierzo ejercerá las competencias que le atribuyan las Leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, entre otras, sobre ordenación del territorio y urbanismo.

Además, en el ámbito urbanístico en concreto, debe tenerse en cuenta que aún existe un elevado número de municipios que no dispone de Plan General ni de Normas Urbanísticas. En concreto y, por lo que a Castilla y León se refiere, a fecha 1 de enero de 1995 solamente 310 municipios disponían de planeamiento general. A fecha 31 de diciembre de 2005, 11 años después, 733 municipios disponen del citado planeamiento. Sin

embargo y, con ser ello cierto, también lo es que en esta fecha, 31 de diciembre de 2005, 1515 municipios carecían de planeamiento general.

2. Problemáticas especiales

2.1. Espacios naturales

Los municipios rurales aglutinan, en la actualidad, la mayoría de los lugares de interés ecológico. En la Comunidad de Castilla y León existen en la actualidad 20 espacios naturales declarados (1 Parque Nacional, 2 Parques Regionales, 7 Parques Naturales, 4 Reservas Naturales y 6 Monumentos Naturales).[1]

[1] *Los espacios naturales declarados se distribuyen de la siguiente manera por provincias:*
1.-Ávila: Parque Regional de Sierra de Gredos y Reserva Natural de Valle de Iruela.
2.-Burgos: Dos Monumentos Naturales (Monte Santiago y Ojo Guareña).
3.-León: Parque Nacional de Picos de Europa, Parque Regional de Picos de Europa y Tres Monumentos Naturales (Lago de la baña, Lago de Truchillas y Las Médulas).
4.-Palencia: Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre (Montaña palentina).
5.-Salamanca: Dos Parques Naturales (Arribes del Duero y las Batuecas-Sierra de Francia).
6.-Segovia: Dos Parques Naturales (Hoces del Río Duratón y Hoces del Río Riaza)
7.- Soria: Parque Natural (Cañón del Río Lobos), Monumento Natural (La Fuentona) y Reserva Natural (Sabinar de Calatañazor).
8.-Valladolid: Reserva Natural Riberas de Castronuño, Vega del Duero
9.-Zamora: Parque Natural Lago de Sanabria y Reserva Natural Lagunas de Villafáfila.

Los espacios naturales declarados comprenden 149 municipios.[2] Sin embargo, existen otros 20 espacios que, pese a estar incluidos en el Plan de espacios, no han sido declarados como tales.[3] Dichos espacios (incluidos en el plan y no declarados) comprenden 228 municipios.

Ello quiere decir que existen 377 municipios incluidos en espacios naturales (149 en espacios naturales declarados y 228 municipios en espacios naturales aún no declarados pero incluidos en el Plan de espacios).

Ahora bien, pese a estar declarados, 5 espacios no cuentan con Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (Lago de

---

[2] *El número de municipios a que afectan las declaraciones de los espacios naturales son* ***149****. Con la siguiente distribución: Parque Regional de Sierra de Gredos (28), Reserva Natural de Valle de Iruela (4), Monte Santiago (1), Ojo Guareña (3), Parque Nacional de Picos de Europa (2), Parque Regional de Picos de Europa (12), Lago de la Baña (1), Lago de Truchillas (1), Las Médulas (3), Fuentes Carrionas y Fuente Cobre (Montaña palentina) (10), Arribes del Duero (37), Las Batuecas-Sierra de Francia (14), Hoces del Río Duratón (3), Hoces del Río Riaza (3), Cañón del Río Lobos (7), La Fuentona (2), Sabinar de Calatañazor (1), Riberas de Castronuño-Vega del Duero (4), Lago de Sanabria (4), Lagunas de Villafáfila (11). Dos municipios, concretamente Posada de Valdeón y Oseja de Sajambre, forman parte tanto del Parque Nacional de Picos de Europa como del Parque Regional de Picos de Europa.*

[3] *Los espacios que, pese a estar incluidos en el Plan de espacios, no han sido declarados como tales son los siguientes: Sierra de la Demanda, Sierra de Ancares, Candelario, Sierra de Urbión, Pinar de Hoyocasero, Hayedo de Riofrío de Riaza, Covalagua, Las Tuerces, Sitio Paleontológico de Cerro Pelado, Sierras de Paramera y Serrota, Montes Obarenes, La Yecla, El Rebollar, Valle de San Emiliano, Sierra de la Culebra, La Nava y Campos de Palencia, Sierra de Guadarrama, Hoces del Alto Ebro y Rudrón, Hoces de Vegacervera y Quilamas.*

la Baña, Lago de Truchillas, Hoces del Río Duratón, Cañón del Río Lobos y Lago de Sanabria). Ello afecta a 16 municipios.

Por otro lado, solamente uno de los 20 espacios no declarados cuenta con el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado, previo a la declaración de espacio natural (Montes Obarenes). En el resto, 19 espacios, se ha iniciado la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; si bien es cierto que en 14 (y ello afecta a 126 municipios) dicha iniciación data del año 1992.

A la vista de lo expuesto, parece claro que debería valorarse proceder a la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales de los espacios declarados que no cuentan con el mismo. En esta misma línea, debería agilizarse también la tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (especialmente la de los iniciados en el año 1992), como paso previo a la declaración de los correspondientes espacios naturales.

Máxime teniendo en cuenta la superioridad normativa de los planes de ordenación de los recursos naturales sobre los demás instrumentos de ordenación territorial o física existentes, que se traduce, en el caso de que contengan disposiciones contradictorias, en la necesidad de proceder a la adaptación de estos últimos y, en tanto la misma no tenga lugar, en la aplicación de los primeros con carácter preferente (artículo 5.2 de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En el mismo sentido el artículo 26 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León).

En otro orden de cosas, resulta incontestable que aquellos municipios cuyos términos municipales se encuentran incluidos, en todo o en parte, en un espacio natural ven mermado su potencial de desarrollo. Por un lado, las limitaciones impuestas al proceso urbanizador se traducen en la disminución de determinados ingresos municipales ligados al mismo, como el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el impuesto sobre bienes inmuebles. Por otro lado, las dificultades para el establecimiento de empresas afectan a la recaudación del impuesto sobre actividades económicas, además de que cercenan las posibilidades de creación de empleo en dichos núcleos.

Quizás ello pueda explicar la contestación social de los ayuntamientos afectados, así como la de los habitantes de los mismos ante la aprobación de los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (y posteriores declaraciones de espacios naturales); contestación social que podría a su vez explicar que, como acabamos de decir, no se hayan aprobado definitivamente los planes de 14 espacios naturales, pese a que la aprobación inicial de los mismos data de hace más de 13 años.

Ahora bien, partiendo de la razonabilidad de las limitaciones impuestas, tanto al proceso urbanizador como al establecimiento de empresas, lo que no parece procedente es que los ayuntamientos afectados y sus habitantes soporten las consecuencias de dichas limitaciones (y que afectan a la recaudación de impuestos, al empleo, etc.), sin recibir las compensaciones adecuadas. Por este motivo se ha apuntado la conveniencia de incrementar la participación de estos ayuntamientos, tanto en los tributos del Estado como de la Comunidad Autónoma.

La referida problemática se puso de manifiesto en los expedientes Q/864/05 y Q/1175/05. En ambos casos los reclamantes (colectivo ecologista) manifestaban su disconformidad con el inicio de actuaciones tendentes a la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina" con la finalidad de permitir la construcción de una estación de esquí en San Glorio.

Por un lado, los reclamantes consideraban que la modificación resultaba contraria a los valores que este Espacio Natural pretende proteger. Sin embargo, no ocurría igual con los municipios de la montaña palentina afectados (Salinas de Pisuerga, Brañosera, Castrejón de la Peña, Cervera de Pisuerga, Dehesa de Montejo, La Pernía, Velilla del Río Carrión, Triollo y Polentinos), cuyos plenos aprobaron varias mociones solicitando a la Junta de Castilla y León que se realizaran las modificaciones oportunas que permitieran que el proyecto de estación de esquí pudiera ser autorizado en el ámbito territorial del espacio natural. En dichas mociones textualmente se manifestaba que: *esta iniciativa resulta de un gran interés desde el punto de vista del desarrollo socioeconómico de nuestra zona, y contribuiría notablemente a luchar contra el grave proceso de despoblación y envejecimiento que padece toda la comarca.* Incluso las propias Cortes de Castilla y León instaron también de la Administración autonómica la citada modificación normativa.

Dicha queja se archivó, teniendo en cuenta que nos encontrábamos entonces ante un acto de trámite (propuesta de modificación del Plan del Parque Natural), pero la misma refleja, como acabamos de decir, la problemática descrita. Con posterioridad a dicho archivo, se ha tenido conocimiento del Decreto

de 9 de marzo de 2006, en virtud del cual se modifica el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina", con la finalidad de permitir la construcción de estaciones de esquí alpino en su ámbito de aplicación.

Recientemente ha tenido eco en los medios de comunicación, incluso de ámbito nacional, otro supuesto donde también se pone de manifiesto la misma problemática. En concreto, en relación con la ejecución del proyecto denominado "Ciudad del Golf", en el municipio abulense de Las Navas del Marqués. Dicho proyecto incluye la construcción de 1.600 viviendas, dos hoteles de lujo y un campo de golf.

El Ayuntamiento citado disponía desde el año 2001 de unas Normas subsidiarias que clasificaban parte de los terrenos incluidos en el sector Ciudad del Golf como suelo urbanizable delimitado (95 hectáreas), y parte como suelo no urbanizable especialmente protegido (115 hectáreas).

En el año 2003, sin embargo, se aprueba la revisión de las Normas Subsidiarias, pasando los terrenos incluidos en el sector Ciudad del Golf clasificados como no urbanizable especialmente protegido (115 hectáreas), a suelo urbanizable delimitado. Dicha revisión justificaba la nueva clasificación del suelo como urbanizable delimitado en *la privilegiada situación de las Navas del Marqués, especialmente por su proximidad a la ciudad de Ávila y al área metropolitana de Madrid, para hacer de dicho municipio un enclave atractivo para el turismo estacional y de fin de semana, y para permitir la implantación con éxito de nuevas formas de ocio, como es la implantación de un campo de golf.*

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, mediante Sentencia de 29-09-2006, anuló el acuerdo de revisión de Normas Subsidiarias. Consideró el Tribunal que todos los terrenos del sector Ciudad del Golf (210 hectáreas) deben clasificarse como suelo rústico de protección natural. Para llegar a esta conclusión, se tiene en cuenta que el sector se encuentra incluido dentro de los límites de una zona ZEPA (zona de especial protección para las aves) propuesta como LIC (lugar de interés comunitario), así como dentro de la zona de importancia para la cigüeña negra (especie en peligro de extinción).

La decisión judicial ha generado y sigue generando polémica, máxime teniendo en cuenta que tanto la Junta de Castilla y León como el Ayuntamiento apoyan la ejecución del citado proyecto, valorando ambas administraciones el impulso que su ejecución supondría para el desarrollo económico de la zona.

2.2. Patrimonio Cultural

En materia de patrimonio cultural revisten gran importancia los denominados catálogos, los cuales constituyen un listado de los elementos del término municipal que merezcan ser conservados o recuperados con las medidas de protección que resulten procedentes (en todo caso, los bienes declarados de interés cultural o en proceso de declaración).

Si el municipio cuenta con plan general o normas urbanísticas municipales, el catálogo debe recogerse en los citados instrumentos de ordenación. El problema se plantea en aquellos municipios que no cuentan con plan general ni con normas urbanísticas municipales (lo que ocurre con frecuencia en los pequeños municipios) y que carecen, en consecuencia, de catá-

logo urbanístico. Recordemos que, como decíamos al principio, a fecha 31 de diciembre de 2005, 1.515 municipios de Castilla y León carecían de planeamiento general.

Por otro lado, existen en España numerosos núcleos de población que, total o parcialmente, gozan de la consideración de conjuntos históricos. Además de los centros de las ciudades, determinadas villas y aldeas, como consecuencia de la singularidad de su arquitectura, han merecido dicho reconocimiento.

Con independencia de la problemática particular de cada uno de los conjuntos históricos de la comunidad de Castilla y León, existe una problemática general predicable, con algunas excepciones, de todos ellos.

A dicha problemática general se refiere la Recomendación de la UNESCO relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y a su función en la vida contemporánea, del año 1976. Dicha recomendación establece que el incremento de la construcción que lleva aparejado el urbanismo moderno añade al riesgo de destrucción propiamente dicho de los conjuntos históricos, otro riesgo de destrucción, en concreto el del carácter de dichos conjuntos, como consecuencia de la ejecución de edificaciones adyacentes o de su reforma.

Se refiere también dicha recomendación a la degradación de los conjuntos históricos y, en consecuencia, a la necesidad de controlar y, en su caso, suprimir en los mismos cables eléctricos y telefónicos, antenas de televisión y signos publicitarios, luminosos o no.

En la comunidad de Castilla y León que cuenta, como ya se ha dicho, con 2.248 municipios, existen 137 conjuntos históricos.

Sin embargo, están declarados como tales 97 o lo que es lo mismo, existen 40 conjuntos históricos pendientes de declaración. El problema se agrava si tenemos en cuenta que algunos de estos expedientes, aún no resueltos, se han incoado hace 30 o incluso 40 años; en concreto, en la provincia de León se encuentran pendientes de declaración 6 conjuntos históricos desde la década de los años 70.[4] Quizás también aquí haya influido la oposición de los ayuntamientos afectados, así como la de los habitantes de los mismos, a dichas declaraciones.

Por otro lado y, respecto a los conjuntos históricos declarados, una buena parte de los mismos carece de planeamiento especial. Consciente de ello, el Acuerdo de 31 de marzo de 2005 por el que se aprueba el Plan del Patrimonio Histórico de Castilla y León 2004-2012, considera como uno de los objetivos del mismo la efectiva y generalizada consecución de dicho planeamiento para cada uno de los conjuntos históricos declarados.

---

[4] *Los casos más llamativos, por provincias, teniendo en cuenta la fecha de incoación, son los siguientes:*
1.- Ávila: Madrigal de las Altas Torres (1963), Pedro Bernardo (1977), Barco de Ávila (1982) y Piedrahíta (1983).
2.- Burgos: Espinosa de los Monteros (1972), Villasandino (1982), Presencio (1982), Sasamón (1982), Vadocondes (1982), La Puebla de Arganzón (1982), Pineda de la Sierra (1982) y Briviesca (1983).
3.- León: Sahagún (1975), Grajal de Campos (1975), Molinaseca (1975), Bembibre (1975), Peñalba de Santiago (1976), Salas de los Barrios, Villar de los Barrios y Lombillo de los Barrios (1976).
4.- Palencia: Cervera de Pisuerga (1983), Fuentes de Nava (1983) y Canduela (1983).
5.- Segovia: Ampliación de Riaza (1987).
6.- Soria: Langa de Duero (1981) y Rejas de San Esteban (1982).
7.- Zamora: Villardeciervos (1987).

Exponente también de la degradación de algunos conjuntos históricos es el deterioro de fachadas e interiores que, en muchos casos, coexiste además con el estado de ruina de determinados inmuebles. Esta problemática se planteó en el expediente Q/780/03, relativo al deficiente estado de conservación de diversas edificaciones de la Plaza de la Villa de Arévalo (Ávila), incluida en el Conjunto Histórico declarado por Decreto 1046/1970. Dicha problemática ya había sido objeto de una actuación de oficio del año 2002.

El Procurador del Común formuló una resolución al Ayuntamiento de Arévalo, que fue aceptada por el mismo, en la que se instaba de la referida corporación municipal a que se agilizaran los trámites precisos para la aprobación del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de la localidad. Persistiendo sin embargo la situación de abandono (alegada por el reclamante y confirmada en visita realizada por el Procurador del Común), esta Institución se interesó nuevamente por las actuaciones administrativas que se estaban desarrollando para la rehabilitación de la Plaza de la Villa. Finalmente, tuvimos conocimiento de que se había procedido a solicitar la declaración de área de rehabilitación integrada, así como a incluir la actuación en el Programa Arquimilenios de la Consejería de Fomento para la rehabilitación y recuperación de edificios y entornos emblemáticos de Castilla y León.

2.3. Demanda de vivienda principal y secundaria

2.3.1. Las urbanizaciones ilegales

La existencia de urbanizaciones ilegales constituye un serio problema que afecta no sólo a nuestra comunidad autóno-

ma, sino al conjunto del territorio nacional, y que se traduce en la inexistencia de infraestructuras de urbanización, problemáticas diversas asociadas a las redes de servicios (abastecimiento, saneamiento de agua) y nulas dotaciones urbanísticas. En este apartado nos referiremos brevemente a dicha problemática en nuestra comunidad autónoma.

Ello no obstante, debe reconocerse que el proceso de parcelación ilegal ha experimentado un estancamiento a lo largo de los últimos años, que seguramente haya que relacionar con el incremento de una oferta residencial más accesible para la demanda existente y, en menor medida, con un mayor control sobre los procesos de uso y transformación del suelo por parte de las diversas administraciones públicas.

En Castilla y León, el fenómeno se localiza principalmente en el entorno de aglomeraciones urbanas, así como en áreas de atractivo paisajístico. En las urbanizaciones ilegales ubicadas en el entorno de aglomeraciones urbanas, destaca la presencia de la vivienda principal como consecuencia del elevado precio de la misma en las capitales, mientras que en las áreas de atractivo paisajístico predominan las segundas residencias. La mayoría de las urbanizaciones ilegales ubicadas en áreas de atractivo paisajístico y en las que predominan, como decimos, las segundas residencias, se encuentran en Ávila y Segovia. La proximidad a Madrid y la presencia de ámbitos montañosos de singular atractivo explican la proliferación de asentamientos ilegales en ambas provincias.

La inexistencia o la inaplicación del planeamiento, unidas a la pasividad de la administración ante el desarrollo de par-

celaciones ilegales (en la creencia de que las mismas dinamizan el núcleo de población en que se asientan), juegan un papel definitivo en la vulnerabilidad del territorio ante este fenómeno. Quizás más la inaplicación que la inexistencia de planeamiento, si tenemos en cuenta que casi las tres cuartas partes de los municipios afectados por el fenómeno de las parcelaciones ilegales en Castilla y León, poseen normas urbanísticas municipales, siendo una minoría los municipios que carecen de planeamiento general.

En nuestra Comunidad Autónoma existen 150 asentamientos ilegales, los cuales se distribuyen por provincias de la siguiente forma: Valladolid (26), Salamanca (24), Zamora (23), Ávila (22), Burgos (20), León (20), Palencia (7), Segovia (7) y Soria (1). Dichas urbanizaciones ilegales comprenden una superficie de aproximadamente 5.280 hectáreas (suelo rústico, urbanizable y urbano) y se reparten en 98 municipios.

Hasta fechas recientes, la administración no ha tomado conciencia (cosa que sí ha ocurrido, sin embargo, en otras comunidades autónomas como Canarias, Andalucía, Aragón y Madrid) de la necesidad de resolver la situación de los asentamientos ilegales y anticiparse a su constitución. En este sentido, debe indicarse que la práctica habitual ha consistido en la realización de las correspondientes modificaciones puntuales del planeamiento general para asumir las parcelaciones ilegales; en otras palabras, en un tipo de actuación basada en una práctica de hechos consumados.

Con fecha 8 de octubre de 1999, la Consejería de Fomento y la Comunidad de Bienes URBYPLAN suscribieron un

contrato de consultoría y asistencia, cuyo objeto consistía en la realización de un estudio sobre las urbanizaciones ilegales en Castilla y León. Se pretendía que dicho estudio sirviera de base para la redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial.

Como continuación a dicho estudio, concretamente con fecha 28 de abril de 2006, se ha dictado una Orden por la Consejería de Fomento en virtud de la cual se inicia el procedimiento de aprobación del Plan Regional de ámbito sectorial sobre actuaciones urbanísticas irregulares (BOCyL de 22 de mayo de 2006). Dicho plan recoge el tratamiento que debe darse a las urbanizaciones ya consolidadas, teniendo en cuenta las posibilidades legales y físicas de regularización y, de otro, los mecanismos necesarios para evitar la aparición de nuevas parcelaciones ilegales.

El Plan clasifica los asentamientos en función de las características de los mismos (de menor a mayor nivel de ilegalidad), exigiendo para cada asentamiento, según los casos, la redacción de un proyecto de restauración territorial (PRT), plan de integración paisajística (PIP) o plan de regularización de asentamiento irregular (PRAI). El Plan, además, declara fuera de ordenación los asentamientos ilegales que se encuentren en determinadas circunstancias; entre otros, los asentamientos ubicados en la Red Natura 2000 y en la REN (Red de Espacios Naturales de Castilla y León).

Para concluir este apartado, resta indicar solamente que en el año 2000 esta Institución puso de manifiesto a la Consejería de Fomento (Expediente Q/498/99) la necesidad de establecer un marco normativo en el que se regulen los aspectos relativos a las urbanizaciones ilegales existentes en Castilla y León. Dicha

resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

2.3.2. Las urbanizaciones y los gastos de conservación de los servicios públicos

La ejecución de urbanizaciones en pequeños municipios constituye un fenómeno cada vez más frecuente; la mayoría se asienta en áreas de atractivo paisajístico y responde a la demanda de segunda residencia.

En este epígrafe, será objeto de estudio la problemática relativa a la financiación de los gastos de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, una vez que ha tenido lugar la recepción de las mismas por el Ayuntamiento respectivo.

Como regla general, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos corresponderán al Ayuntamiento desde el momento en que haya tenido lugar la cesión de las mismas. Sin embargo, esta regla general admite excepciones.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1985 se refiere a esta cuestión, e indica que el hecho de que esta regla general pueda romperse obedece a especiales circunstancias del fenómeno urbanístico moderno: *productor, en ocasiones, de eclosiones en las que la demanda de servicios está muy por encima de las posibilidades de la respectiva administración.* Y continúa dicha Sentencia indicando: *como ocurre en el caso que nos ocupa, en el que el Ayuntamiento de Alcudia (Baleares), gestor de un municipio que hace sólo unas décadas contaba con unos pocos miles de habitantes, se ve desbordado por una invasión masiva*

turística, nacional e internacional, con todos los problemas que ello lleva consigo.

Dicho razonamiento se aplica por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 15 de mayo de 2000, al municipio de Estepona. Añadiendo dicha Sentencia que: *es más costoso mantener unos servicios de una urbanización aislada del núcleo tradicional del municipio que una más próxima.* Continúa la sentencia indicando que: *si a ello añadimos que es precisamente el aislamiento lo querido por los propietarios en búsqueda de la comodidad, parece aún más razonable que no pretendan que el resto de la comunidad contribuya al superior coste de mantenimiento de ese deseo.*

Por lo tanto, como regla general, la conservación de las obras de urbanización corresponde al Ayuntamiento desde la recepción de las mismas, aunque esta regla general, por los motivos expresados, admite excepciones.

Como primera excepción a la regla general debe tenerse en cuenta la posibilidad de que el planeamiento imponga a los propietarios la obligación de conservación de la urbanización, durante un plazo determinado desde la fecha de la cesión (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1994, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de febrero de 1997).

Más dudas suscita la posibilidad de que el planeamiento imponga a los propietarios de la urbanización la obligación de conservación de la misma con carácter indefinido. Dicha problemática constituye una cuestión controvertida, como seguidamente pasaremos a exponer.

En algunas ocasiones, el TS ha considerado que el planeamiento no puede imponer a los propietarios el deber de conservar la urbanización sin límite temporal. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia del TS de 5 de febrero de 1985, la cual establece que: *...y relativa, la segunda, a si puede imponerse a los propietarios la obligación de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos municipales del polígono con posterioridad a la entrega y recepción definitiva de las obras de urbanización y con carácter indefinido (...) Si bien es cierto que, en determinadas circunstancias y siempre con un límite temporal definido, puede imponerse el deber de conservación más allá de la recepción definitiva de las obras de urbanización.*

En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1993 la cual establece que: *en el supuesto de urbanizaciones de iniciativa particular, debe pactarse a cargo de quién correrá la conservación de la urbanización, Ayuntamiento, promotores o futuros propietarios de las parcelas, con precisión respecto de los segundos y los terceros del periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación, por lo que la obligación perfectamente podrá diferirse, aunque siempre señalándole plazo, hasta fecha posterior a la cesión o limitarse hasta el momento de ella.*

En sentido contrario se ha pronunciado el TS en otras ocasiones. En las Sentencias de 13 de marzo de 1989, 14 de marzo de 1989 y 13 de marzo de 1990 se ha considerado que es posible que el planeamiento imponga a los promotores o a los futuros propietarios de la urbanización el deber de conservarla sin límite temporal, ya que: *... se trata de los medios articulados para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas*

situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal, al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades o, incluso, dificultades jurídicas para la integración en el Municipio... En el mismo sentido, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de febrero de 1997.

En cuanto a la postura de la doctrina al respecto, debe indicarse que Gabriel Cortés Cortés (*La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular*) considera que: *la Jurisprudencia es mayoritaria en el sentido de fijar un límite temporal determinado sin avalar la conservación por tiempo indefinido.* Y cita, además de las Sentencias a que se ha hecho referencia anteriormente, la STTS de 2 de julio de 1991 ("el constructor de una obra de este tipo no está obligado a permanecer indefinidamente a cargo de la misma").

Por su parte, Germán Fernández Farreres ("Las urbanizaciones de iniciativa particular: introducción a su problemática jurídica". *Revista Española de Derecho Administrativo*) considera también que: *la obligación de los propietarios de costear el mantenimiento y conservación de los servicios públicos de la urbanización, tras la entrega y recepción de las obras, según da a entender el TS, no puede ser sino una obligación temporal, por tiempo o plazo definido y con carácter excepcional.* Y cita, en apoyo de esta tesis, la Sentencia del TS de 5 de febrero de 1985.

La tendencia legislativa actual, por su parte, se orienta hacia la fijación de un plazo definido. Así, el Real Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, concretamente la Disposición Final Cuarta, contiene una autorización al Gobierno

para regular por Decreto la obligación de conservación de la urbanización, indicando a continuación que, hasta tanto se apruebe dicha regulación, el planeamiento puede establecer esta obligación, como máximo, durante 5 años a partir de la recepción.

En el mismo sentido puede citarse el artículo 188 de la Ley valenciana 16/2005, de 30 de diciembre que, además de establecer que la conservación de las obras de urbanización es responsabilidad del ayuntamiento desde su recepción, niega validez a todo pacto o disposición que pretenda trasladar esa competencia a personas privadas o asociaciones de propietarios por tiempo indeterminado.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debe dejarse constancia de que tras la aprobación, en el año 2004, del Reglamento de la Ley de Urbanismo, la obligación de conservar la urbanización debe tener un límite temporal definido. En este sentido establece dicho texto legal que, con posterioridad a la recepción de la urbanización, la conservación y mantenimiento de la misma puede corresponder a los propietarios si así se establece en el correspondiente convenio urbanístico, y durante el plazo que en el mismo se determine (que no puede ser inferior a 4 años ni superior a 10).

Por último, debemos referirnos brevemente a la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de enero de 2006, relativa a una urbanización sita en el término municipal de Gilet (Valencia), en la cual se reconoce expresamente que el criterio jurisprudencial sobre esta cuestión no es pacífico.

En el caso objeto de este pronunciamiento judicial, la obligación de conservación se imponía a los propietarios

sin determinación del plazo de duración de la misma. Sin embargo, el Tribunal Supremo consideró que dicha obligación correspondía al Ayuntamiento y no a los propietarios, a través del análisis, desde cuatro puntos de vista, de las circunstancias concurrentes:

1º.Temporal: el tiempo transcurrido desde la aprobación del Plan Parcial (1967), desde la cesión de las obras de urbanización por el promotor a la Junta de propietarios (1981), desde la constitución de la entidad urbanística de conservación (1986) y, en fin, desde la última cesión al Ayuntamiento de los servicios urbanísticos (1989), avala la extinción de la obligación.

2º. Económico: ausencia de argumentación municipal sobre la imposibilidad económica de hacer frente a la conservación de las obras, teniendo en cuenta que la carencia de recursos fue determinante, según consta en la Memoria del Plan Parcial, de la imposición, en su día, a los propietarios de las correspondientes cargas.

3º. Físico: integración de la urbanización en el casco urbano. La separación de la, entonces, nueva urbanización respecto de las últimas edificaciones del núcleo de población (200 metros según la Memoria del Plan) ha desaparecido con el transcurso del tiempo.

4º. Finalista: la entidad de conservación carece de objeto, una vez constatado el cumplimiento por la misma de los fines para los que se constituyó; incluso su continuidad impediría el mantenimiento de las obras y servicios por quien está legalmente obligado a ello (el Ayuntamiento).

La problemática descrita se planteó en el expediente Q/1933/03, el cual fue archivado este año 2006. En el escrito de queja se ponía de manifiesto la disconformidad con el abono, por parte de los vecinos de la Urbanización Pinar Jardín (Marugán. Segovia), de los gastos de alumbrado público. Un dato relevante a tener en cuenta es que, de acuerdo con la información obtenida de la Diputación Provincial de Segovia, dicho Ayuntamiento cuenta con una población de 299 habitantes.

El Procurador del Común entendió, a la vista de las circunstancias analizadas en el expediente, que el abono de los gastos de alumbrado público correspondía a los vecinos de la Urbanización Pinar Jardín y no al Ayuntamiento de Marugán procediendo, en consecuencia, al archivo del expediente.

3. Conclusiones

1.- Con independencia de la valoración que pueda merecer una política de fusiones e incorporaciones, lo que sí parece claro es la necesidad de establecer medidas de fomento de las mismas, máxime en una comunidad autónoma como Castilla y León, que cuenta con 1.974 municipios de menos de 1.000 habitantes. De ahí la necesidad de proceder con la máxima urgencia a desarrollar reglamentariamente la Ley de Régimen Local de Castilla y León y, en concreto, su artículo 18 relativo a las medidas de fomento de fusiones e incorporaciones de municipios con población inferior a 1.000 residentes.

2.- Teniendo en cuenta la superioridad normativa de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) sobre los demás instrumentos de ordenación territorial o física existentes, parece necesario tanto proceder a la aprobación de los

planes de ordenación de los espacios declarados que no cuentan con los mismos, como agilizar su tramitación (especialmente la de los iniciados en el año 1992), como paso previo a la declaración de los correspondientes espacios naturales.

3.- Igualmente debería valorarse incrementar la participación de los ayuntamientos cuyos términos municipales se encuentren incluidos, en todo o en parte, en un espacio natural, en los tributos del Estado o de la Comunidad Autónoma. Y ello como contraprestación de las limitaciones impuestas, tanto al proceso urbanizador como al establecimiento de empresas en dichos términos municipales.

4.- Ya se ha señalado que aún existe un elevado número de municipios que no cuenta con Plan General ni con Normas Urbanísticas. En concreto y, por lo que a Castilla y León se refiere, a fecha 31 de diciembre de 2005, 1.515 municipios carecían de planeamiento general. Resulta, por lo tanto, necesario que los municipios que aún no cuentan con planeamiento general se doten del mismo y, en consecuencia, del correspondiente catálogo urbanístico.

5.- Debería agilizarse la resolución de los expedientes paralizados de los conjuntos históricos de la comunidad de Castilla y León, así como generalizarse la existencia de planeamiento especial en cada uno de los conjuntos históricos declarados. Esto último, por lo demás, en la línea de lo previsto en el Plan del Patrimonio Histórico de Castilla y León 2004-2012 (Acuerdo de 31 de marzo de 2005).

6.- La administración autonómica debe tomar conciencia (como ha ocurrido en Canarias, Andalucía, Aragón, Madrid

y Castilla y León) de la necesidad de resolver la situación de los asentamientos ilegales existentes, así como de establecer los mecanismos necesarios para evitar la aparición de otros nuevos.

7.- Teniendo en cuenta que la atribución de los gastos de conservación de la urbanización, una vez que ha tenido lugar la recepción, no es una cuestión pacífica, debería valorarse el establecimiento, en la legislación urbanística, del plazo de duración de la obligación de conservación a cargo de los propietarios. Tal y como ha sucedido en Cataluña, Valencia y Castilla y León.

BIBLIOGRAFÍA:

-Informe 2001-2002 de la Consejería de Medio Ambiente. Junta de Castilla y León.

-Informe 2003-2004 de la Consejería de Medio Ambiente. Junta de Castilla y León.

-Urbanismo y Medio Ambiente en la legislación de Castilla y León. Pedro T Nevado-Batalla Moreno. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2005.*

-El régimen jurídico de los municipios sin planeamiento urbanístico en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Alberto Gómez Barahona. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2005.*

-Urbanismo y Desarrollo sostenible. Régimen especial de los espacios protegidos y otros criterios de sostenibilidad. Jesús Ángel Díez Vázquez. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2005.*

-Régimen del Suelo Rústico de Castilla y León. Carlos Fernández Ferreras. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2005.*

-La ejecución y recepción de las obras en las urbanizaciones de iniciativa particular. Gabriel Cortés Cortés.

-Las urbanizaciones de iniciativa particular: introducción a su problemática jurídica. Revista Española de Derecho Administrativo. Germán Fernández Farreres.

-Urbanismo y patrimonio cultural. Fernando García Moreno Rodríguez. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2005.*

-Estrategias urbanísticas de protección: conservación de espacios naturales. Enrique Muñoz López. *Práctica urbanística (La Ley). Julio 2002.*

-Régimen urbanístico del suelo enclavado en espacios sujetos a régimen de especial protección. Jesús Ángel Díez Vázquez. *Derecho urbanístico de Castilla y León. 2000.*

LA INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA SOBRE EL MUNDO RURAL

Henar Merino Senovilla
Defensora del Pueblo de Castilla – La Mancha

Introducción: Estado de la cuestión en Castilla-La Mancha

Hasta hace pocos años, se ha prestado muy poca o casi nula atención a la actividad urbanística en el mundo rural, entendiendo por tal los pequeños municipios o núcleos de población inferiores a éstos, con funcionamiento asambleario, como los Concejos Abiertos.

El urbanismo desconocía al mundo rural, y a la inversa, el mundo rural no precisaba del entramado normativo urbanístico para su supervivencia.

Las interrelaciones tenían condición de mínimos, y sobre esa base, la incidencia que aquí nos interesa ofrecía un desarrollo urbano más acorde con los intereses privados de quienes acometían la construcción o promoción de una vivienda, que con los intereses generales de la colectividad.

No hace muchos años, en los pueblos de nuestra Comunidad Autónoma las calles se trazaban por quienes emprendían

la edificación, dejando por su cuenta la mitad del ancho del vial, para que luego el vecino de enfrente dejase a su vez el otro cincuenta por ciento, y así surgía la calle, que siempre iba en ejecución después que los edificios.

No digamos nada de las infraestructuras básicas o servicios generales, que tardaban años en ser ejecutadas y, por tanto, en ser disfrutadas por los vecinos.

Podríamos justificar estas actuaciones de las Entidades Locales en su escasez de recursos económicos y en la, todavía sin descubrir, fuente de ingresos municipales que implica el urbanismo. Sin duda que el planeamiento, la edificación, no despertaba el interés municipal que poco a poco ha ido incrementándose, hasta los límites hoy reconocidos, donde nuevamente se cuestiona si las Corporaciones Locales no tienen un exceso de competencias para regular esta materia.

Esta forma de entender el urbanismo, desde la concepción municipal de las poblaciones rurales, ha favorecido la aparición de un desarrollo urbano con muy deficiente planificación, sin distinción de usos del suelo, sin alineaciones y rasantes bien definidas, sin suelo dotacional adecuado, sin infraestructuras adecuadas (por ejemplo, depuración de aguas) y vertederos municipales incontrolados; por supuesto sin previsión de servicios públicos en condiciones de igualdad con las grandes urbes.

En nuestra Comunidad Autónoma, constituida por un total de 919 municipios, de los cuales el 80% tiene menos de 2.000 habitantes, la realidad del medio rural puede ser muy diferente. Así, la problemática del incipiente desarrollo urbanístico de comarcas como la Sagra, en Toledo, o el corredor del Henares, en Guadalajara, es radicalmente opuesta a la situación de los pe-

queños municipios de provincias como Cuenca o Ciudad Real.

En todo caso, el medio rural en nuestra región presenta una característica que pensamos es común a otros territorios: nos referimos a que la despoblación de muchas comarcas y zonas rurales ha dado lugar a otra forma de ocupación de aquellas viviendas originarias, o a la construcción de nuevas viviendas. Quienes se vieron en la necesidad de abandonar su localidad para trasladarse a las grandes ciudades, hoy vuelven a sus pueblos de origen, bien como usuarios de una segunda vivienda, bien para quedarse definitivamente.

En el primero de los casos, la falta de empadronamiento hace que su contribución a las haciendas municipales sea menor, pero que en cambio demanden todos los servicios públicos a los que tienen derecho, y además en condiciones de igualdad con el resto de los vecinos que sí están empadronados. Esto ha hecho que recibamos quejas, donde se nos pone de manifiesto que los no empadronados tienen que pagar tasas públicas para utilizar la piscina, o pierden posibilidades para la adjudicación de puestos ambulantes, o simplemente sus hijos no reciben el regalo de Reyes como el resto de los niños, hijos de quienes sí están empadronados.

La proliferación de urbanizaciones, a veces irregulares, hace que los municipios rurales no puedan soportar las cargas urbanísticas que competen al urbanizador, y nos encontramos con urbanizaciones recepcionadas por los Ayuntamientos, pero que carecen de asfaltado, alumbrado público, recogida de basuras, servicio de telefonía, o de reparto de Correos.

En estos supuestos, hemos recomendado a las Corporaciones Locales afectadas que, por sí mismas o mediante la cola-

boración de las Diputaciones o la Consejería competente, ejerzan sus funciones de dirección y supervisión de la acción urbanizadora, sin perjuicio de la obligación de cesión y pago de los costes de urbanización que incumbe a los promotores y/o propietarios.

Con diferente acogida por parte de los municipios afectados, dictamos resoluciones por la que recomendábamos que: *a través de cualquiera de los sistemas que contempla la legislación urbanística vigente, se adopten las medidas de gestión urbanística e intervención, necesarias para concluir las obras de urbanización previstas en el planeamiento general y de desarrollo aplicables a la urbanización, de forma que se garantice el establecimiento de las infraestructuras y servicios básicos, a los cuales tienen derecho los vecinos que residen en dicha urbanización.*

El desorden urbanístico imperante en el mundo rural ha propiciado una falta de previsión en el crecimiento de sus núcleos urbanos. De esta forma, la falta de polígonos ganaderos o industriales produce que determinadas actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas se sigan desarrollando dentro de las poblaciones, lo cual es incompatible con el derecho al descanso, la salud y la inviolabilidad del domicilio de los ciudadanos afectados.

En general, observamos que los promotores y los urbanizadores desbordan en medios y conocimientos a los municipios rurales, cuyos mandatarios en muchos casos se deslumbran por los ingresos que suponen los grandes proyectos urbanísticos, sin pensar que una vez ejecutados estos proyectos, los futuros habitantes precisarán de servicios públicos y de infraestructuras que van a exigir al Ayuntamiento, y además, en condiciones de igualdad.

Hoy el urbanismo avanza a un ritmo que no es el del medio rural. No se preservan los espacios naturales ni el medio natural; se construye en bosques, en el litoral, o en contra de la estética paisajística (molinos eólicos).

De forma errónea, venimos vinculando la acción urbanística al desarrollo de las grandes ciudades o determinadas zonas de nuestro litoral.

Sin embargo, la regulación de los usos del suelo afecta también al entorno rural, con sus peculiaridades no sólo físico geográficas, sino también económicas y sociales.

Comunidades como Castilla la Mancha, en la que existe un número importante de pequeños municipios, se ven afectadas, por tanto, por problemas urbanísticos propios de una estructura territorial eminentemente rural.

La experiencia de nuestra Institución nos lleva pues a identificar este tipo de conflictos, que podemos agrupar en los siguientes apartados:

1) Limitación de medios humanos y materiales de los pequeños municipios para afrontar el ejercicio de sus competencias urbanísticas

Es denominador común que los municipios pequeños carezcan de recursos suficientes para tramitar expedientes urbanísticos:

- **1.a. Planeamiento General. Regulación insuficiente y obsoleta**

La iniciativa para la redacción y aprobación del Planeamiento Urbanístico corresponde a las Entidades Locales, con independencia de su número de habitantes.

La consecuencia de ello es que, casi ocho años después de la entrada en vigor de la norma urbanística autonómica, muchos de los pequeños municipios de nuestra Región carecen de Planes de Ordenación adaptados a la LOTAU.

Es más, en la tramitación de algunas de las quejas observamos cómo numerosos de estos Ayuntamientos siguen rigiéndose por Normas Subsidiarias de ámbito provincial con más de 25 años de antigüedad. La utilización de esta obsoleta regulación implica una evidente falta de adaptación a la realidad social y urbanística de los municipios.

Se hace necesaria, pues, una mayor colaboración técnica y financiera de las Diputaciones y de la Consejería competente en materia de urbanismo, de forma que se garantice que la totalidad de municipios, con independencia de su número de habitantes, disponga de normas y ordenanzas urbanísticas actualizadas y coherentes con la realidad que pretenden ordenar.

- **1.b. Gestión urbanística. Imposibilidad de control de la actividad urbanizadora de iniciativa privada**

Los Ayuntamientos de zonas eminentemente rústicas, sobre todo en comarcas bien localizadas que se encuentran sujetas a una importante presión urbanística, se están viendo inmersos en una actividad urbanizadora frenética.

No nos corresponde aquí decidir si el actual modelo de desarrollo de estas zonas, basado en la implantación de urbanizaciones que a veces multiplican por diez el número de habitantes de una población, es el más adecuado. Sin embargo, resulta evidente que gran parte de los municipios afectados carece de medios para controlar técnica y jurídicamente una actividad que, con el sistema de nuestra LOTAU, queda en manos de urbanizadores "profesionales".

A modo de ejemplo, hemos recibido consultas en las que vecinos de algunas localidades se preguntaban acerca de si resultaba razonable que por medio de un simple PAU promovido por un particular, se llevasen a efecto reclasificaciones de terrenos equivalentes a más de la mitad del término municipal.

En estos casos, es preciso que la actuación de los órganos urbanísticos de las Comunidades Autónomas no se limite únicamente a informar o aprobar dichos proyectos, sino también a controlar la posterior actividad de gestión y urbanización, en concreto, las relaciones entre los agentes urbanizadores y los pequeños propietarios.

En todo caso, la elaboración de instrumentos de ordenación del territorio de ámbito supramunicipal, por parte de las Comunidades Autónomas, facilitaría el crecimiento proporcional y ordenado, e impondría límites reglados a la discrecionalidad municipal que, en ocasiones, se diluye ante las propuestas de los grandes promotores.

- **1.c. Control o Disciplina Urbanística. Dificultad para desarrollar tareas de inspección y tramitación de expedientes**

Por último, es particularmente importante que las administraciones protejan los usos propios de estas zonas rurales, desde el ejercicio de las potestades que tienen atribuidas en materia de control e intervención urbanística.

Así, la mayoría de quejas tramitadas que tienen que ver con el urbanismo, se refiere a casos de inactividad municipal ante presuntas infracciones urbanísticas, muchas veces cometidas en suelo no urbanizable o sobre terrenos urbanizables que no han completado el proceso legal dirigido a su transformación en suelo urbano.

Dada la especial complejidad de estos procedimientos, es necesario que los municipios dispongan de medios suficientes para realizar su labor inspectora y disciplinaria.

Pero además, es preciso que la Comunidad Autónoma ejercite sus competencias subsidiarias en la materia, sustituyendo cuando sea preciso a los Ayuntamientos. Hasta la fecha, la intervención de las autoridades regionales en esta materia ha sido mínima, por no decir nula. (Con ello podría evitarse la adopción de medidas tan traumáticas como las adoptadas en Andalucía y Valencia, consistentes en la intervención de las competencias de algún Ayuntamiento).

El apoyo de las Diputaciones Provinciales, también en lo referente a esta problemática, y la concienciación ciudadana, resultan imprescindibles.

2) Necesidad de Compatibilizar los usos permitidos en una zona determinada: cercanía de viviendas habitadas a actividades molestas (ganaderas, industriales y de ocio)

- **2. a. Molestias en zonas residenciales**

Uno de los principales motivos por los que los ciudadanos requieren la intervención de nuestra Institución, son las molestias producidas por actividades ganaderas, industriales y de ocio, cercanas a zonas residenciales.

Se plantea, en consecuencia, el problema de compatibilizar los distintos usos permitidos en una zona territorial determinada.

Consideramos que los correspondientes instrumentos de planeamiento deben ser rigurosos a la hora de determinar los usos permitidos en cada zona, para poder compatibilizarlos adecuadamente, y evitar que usos que se presuponen molestos se puedan ejercer cerca de zonas residenciales.

Pero además, es necesario que los entes locales, con el debido auxilio de la Administración Provincial y Regional, en las situaciones de carencia de medios municipales, ejerzan adecuadamente el control de las actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, para que no produzcan a los vecinos molestias que no tienen obligación de soportar.

Dadas las peculiaridades de nuestra región, en la que abundan los municipios dedicados eminentemente a la ganadería, han sido frecuentes las quejas motivadas por las molestias y problemas de salubridad (insectos, roedores, olores) provocados por explotaciones ganaderas. En muchos casos, **las explotaciones ganaderas se han ido rodeando de viviendas, debido a que el desarrollo urbanístico no ha tenido en cuenta las distancias mínimas a este tipo de actividades**. Esto mismo ha ocurrido

en el caso de polígonos industriales (fábrica de hormigones en Cuenca) o incluso de plantas de tratamiento de residuos (vertedero de Toledo).

- **2. b. Insuficiente coordinación interadministrativa en la autorización de ciertas actividades**

Por otra parte, debemos referirnos a la problemática relativa a la coordinación entre las diferentes administraciones competentes para autorizar una determinada actividad clasificada.

Estudiamos esta problemática a raíz de la queja presentada por una plataforma ciudadana, en la que manifestaban su disconformidad con un **proyecto de una cantera**.

De la información a la que tuvimos acceso, se desprendía que tanto la Consejería de Industria y Tecnología como la de Medio Ambiente y Desarrollo Rural habían ejercido sus competencias de autorización de actividades mineras y de control ambiental de las mismas, respectivamente.

Sin embargo, en la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de la autorización minera, no se tuvieron en cuenta las normas urbanísticas del municipio. Posteriormente, en el procedimiento tramitado para la concesión de la preceptiva licencia de actividad clasificada ante el Ayuntamiento, ésta fue denegada precisamente con base en la normativa urbanística municipal.

Consideramos conveniente realizar algunas reflexiones sobre la falta de coordinación que existe, en nuestra opinión, entre la legislación minera y el urbanismo. Y ello, a pesar de que el control urbanístico de las actividades extractivas es un

elemento útil para la prevención ambiental y la ordenación racional de las actividades industriales.

3) Urbanismo sostenible: especial referencia al uso de los recursos hídricos

Desde la Unión Europea se está potenciando la **racionalización ambiental** de todas las operaciones que conforman el proceso de creación de la ciudad, de tal modo que se adopte un **proceso integral** en el que se aúnen todas las perspectivas que es necesario atender (ambiental, social y económica, fundamentalmente). La realidad es que los diferentes instrumentos jurídicos para la aprobación de la actuación urbanística, carecen de la imprescindible articulación recíproca que integre todas estas perspectivas.

Por ello, la estrategia temática comunitaria sobre medio ambiente urbano parte del concepto de ***urbanismo sostenible***, que la Comisión define como: *un proceso en el cual todos los protagonistas colaboren con el fin de integrar las consideraciones medioambientales y de calidad para proyectar y planificar un entorno edificado*.

En este marco, nos encontramos con la problemática que se suscita en relación con los diferentes usos de los recursos hídricos, especialmente escasos en estos momentos.

En Castilla-La Mancha, nos hemos encontrado con situaciones paradójicas, que ponen de manifiesto que se está primando el uso del agua para núcleos poblacionales en proyecto, en detrimento de los usos agrícolas.

Por un lado, destaca la escasa o nula previsión sobre la disponibilidad de recursos hídricos para abastecimiento humano, que se han dado en planeamientos que incluyen grandes urbanizaciones con miles de viviendas cada una (urbanizaciones en Seseña). Y ello, a pesar de la reciente modificación de la vigente Ley de Aguas, que prevé la realización de un informe previo de las Confederaciones Hidrográficas, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas vayan a aprobar en materia de, entre otras, medio ambiente y ordenación del territorio.

Adicionalmente, establece que cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o Entes Locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de los organismos de cuenca se pronunciará sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

A pesar de ello, en general, la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas no dispone de una clara vinculación entre la planificación territorial y la planificación hidrológica, más allá de la que se realiza en la evaluación ambiental del plan urbanístico.

Al contrario de lo que ocurre con los núcleos de población, detectamos que la Administración Pública ha actuado con gran firmeza y determinación clausurando pozos ilegales de la cuenca del Guadiana, que eran usados por los agricultores para labores netamente agrícolas.

En este sentido, debemos hacer referencia a la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, que sintetiza los objetivos y principios que estructuran el desarrollo rural sostenible, en los

tres sentidos que le dotan de contenido: **crecimiento económico, cohesión social y preservación de los recursos naturales** para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

En definitiva, las ideas principales que se formulan en ésta y otras leyes autonómicas similares (Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural de La Rioja y Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra), permiten afirmar que el desarrollo rural sostenible, en el marco de plena garantía y preservación de los recursos naturales estructuradores del mundo rural, exige al planeamiento territorial y urbanístico:

- Atribuir de manera adecuada en el territorio rural las **funciones productivas** agrarias y agroindustriales, residenciales, agroambientales, recreativas y turísticas y de prestación de servicios, y, en su caso, las industriales que precisen o sea conveniente emplazar en el ámbito rural.

- Establecer **estándares suficientes de servicios públicos,** que permitan en el territorio rural un adecuado desarrollo de la agricultura, creando las condiciones para que la población rural pueda hacer efectivos los derechos a un medio ambiente adecuado, a una vivienda digna, a la educación y a la salud, así como impulsar el progreso social y económico, el acceso a la cultura y a las nuevas tecnologías.

- Garantizar que los **espacios catalogados y declarados de interés agrario** se mantengan en producción.

- Consolidar la **agricultura, la ganadería, la selvicultura y las industrias agroalimentarias** como actividades económicas de referencia en el medio rural.

- **Aproximar los intereses** y la realidad del sector agrario y del mundo rural al conjunto de la sociedad y, en especial, **a la sociedad urbana**.

- Reconocer el **papel estratégico de la agricultura, la ganadería y la producción forestal** en el conjunto de la sociedad, y defender e impulsar su actividad como imprescindible en el desarrollo equilibrado y sostenible de la sociedad moderna.

4) Dificultad para el acceso a infraestructuras y servicios esenciales

El habitante de las zonas rurales ve cómo los grandes proyectos e infraestructuras se conciben y ejecutan para facilitar la expansión y el crecimiento de los grandes núcleos de población. Sin embargo, con relativa frecuencia observamos lo complicado que puede resultar el acceso a servicios básicos para algunos municipios o comarcas.

- **4.a. Problemas de acceso a servicios de telecomunicaciones**

En varias ocasiones, en el curso de nuestra actividad institucional, hemos intervenido ante las denuncias de vecinos de pequeñas localidades, relacionadas con el acceso a servicios básicos de comunicación, como es el caso de la telefonía fija o acceso a Internet.

Si bien las compañías suministradoras han terminado por resolver los conflictos planteados, observamos cómo la implantación de este tipo de servicios, que por ley deben tener carácter universal y alcanzar a todas las zonas geográficas, se basa en criterios puramente económicos.

La menor rentabilidad de la actividad en zonas menos pobladas no debe afectar al deber de las empresas de atender las obligaciones de servicio público y universal que dispone la Legislación en materia de telecomunicaciones.

De otra forma, no sólo se estarían cercenando los derechos constitucionales contemplados en los artículos 9.3, 20 y 44 de nuestra Carta Magna, sino que se estaría excluyendo a los habitantes de estas zonas de las ventajas económico sociales de la denominada "sociedad de la información".

Las administraciones, que tienen por objeto la intervención y control de estas actividades, deben extremar el rigor con el que se aplican las obligaciones de implantación de las empresas concesionarias o prestatarias de los servicios.

- **4.b. Problemas financieros para la instalación o mantenimiento de infraestructuras básicas, como el abastecimiento de agua potable**

En algunas de las quejas planteadas ante nuestra Institución, alcaldes de pequeñas localidades han solicitado nuestra intervención ante las dificultades para obtener la colaboración de otras administraciones, dirigida a la mejora de infraestructuras tan básicas como la red municipal de abastecimiento de agua potable o evacuación de aguas residuales

Tal situación exige una mayor y más cercana asistencia de las Administraciones de ámbito supra-municipal, y una mejora en el régimen de financiación de las Entidades Locales.

- **4.c. Deficiencias en los servicios de asistencia sanitaria. El problema de los medios y locales destinados a "consultorios médicos"**

En algunos supuestos analizados por nuestra Institución, se han estudiado diferentes denuncias referidas a la deficiente dotación de los locales en los que se presta el servicio de consultorio médico.

Esta carencia de medios materiales puede afectar al derecho de los habitantes del medio rural a recibir una adecuada asistencia sanitaria. Resulta paradójico, además, que este tipo de instalaciones no formen parte, desde el punto de vista financiero, de la Administración Sanitaria, sino que dependan de los limitados recursos municipales.

De igual modo, la eficiencia del servicio dependerá de la existencia de una red de transporte sanitario urgente accesible a todos los municipios y comarcas.

- **4.d. Problemas de transporte público en el medio rural**

Por último, consideramos conveniente resaltar las quejas presentadas por diferentes ciudadanos castellano-manchegos, en las que denuncian la falta de transporte público adecuado entre determinados municipios.

Castilla-La Mancha es una región muy extensa, en la que existen zonas muy despobladas, puesto que la mayor parte de la población se concentra en pocos núcleos urbanos.

La carencia de transporte público denunciado resultaba especialmente problemática para las personas que viven en el medio rural, al dificultar notablemente su acceso a la vida pública. Por ello, estas quejas han sido enfocadas desde el punto de vista de facilitar el acceso de los vecinos de estos pueblos a

servicios públicos esenciales, como son los juzgados, las oficinas de SEPECAM o la Agencia Tributaria.

En concreto, y dado que en muchas ocasiones no se contemplaba ninguna medida específica para las zonas en cuestión en el II Plan Director de Transportes de Castilla-La Mancha, entendimos que la mejora del transporte público existente entre las localidades en cuestión no parecía la solución óptima, dados los costes que conllevaría.

Por ello, consideramos más adecuado, a fin de garantizar el acceso efectivo de los vecinos a los servicios públicos esenciales, el establecimiento de una Ventanilla Única en los Ayuntamientos afectados.

4.e. Incidencia de la ejecución de grandes proyectos e infraestructuras en el entorno rural

La problemática planteada, relacionada con el establecimiento o mantenimiento de servicios de carácter esencial, contrasta con la proliferación de proyectos de ejecución de grandes vías de comunicación y otras infraestructuras (Gaseoductos, Redes Eléctricas etc.) En general se aprecia una planificación de dichas infraestructuras de espaldas a la realidad del entorno rural en el que se asientan.

A nuestro juicio, debe atribuirse una mayor relevancia a las alegaciones que, en la fase de aprobación de los proyectos, formulen los ciudadanos y municipios afectados, de forma que se obtenga un mayor equilibrio entre el interés público que sustenta la ejecución de la infraestructura y el respeto a los usos y el desarrollo de las zonas rurales.

No son pocos los supuestos en los que los habitantes de las zonas rurales se quejan de la incidencia de los procedimientos de expropiación en sus explotaciones. También en este punto, íntimamente relacionado con el urbanismo, es preciso que los expedientes de esta naturaleza se tramiten de forma más rápida y ágil, así como que los afectados reciban de las administraciones más y mejor información acerca de los derechos que les asisten.

4.f. Mundo Rural y accesibilidad

La adaptación de las edificaciones e instalaciones a la normativa de accesibilidad resulta especialmente difícil en el entorno rural. La peculiar configuración de la red viaria existente, y un menor control de la actividad de edificación y apertura de establecimientos por parte de las autoridades municipales, hacen que en la actualidad, en muchos pueblos de nuestra región, se incumpla la Ley 1/1994 de Accesibilidad y Eliminación de Barreras Arquitectónicas en Castilla-La Mancha, en términos de accesibilidad urbanística.

Según datos facilitados por la Confederación Regional de Minusválidos Físicos de Castilla-la Mancha, unas 250.000 personas (más del 10% del total de la población entre discapacitados y personas mayores) tienen problemas de movilidad urbana.

Es importante, pues, en la línea ya apuntada de dotación a las Entidades Locales de suficientes recursos técnicos, que la concesión de las licencias urbanísticas y de actividad se sujete al cumplimiento de la citada normativa, de forma que los nuevos proyectos, obras e instalaciones, respeten los mínimos legalmente previstos.

LA INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN EL MUNDO RURAL

José Chamizo de la Rubia
Defensor del Pueblo de Andalucía

La extraordinaria capacidad técnica para construir, transformando la realidad, de las entidades promotoras y constructoras de inmuebles, **el alto desarrollo de los transportes, las nuevas tecnologías y su capacidad de convergencia,** suponen una amenaza seria para todo tipo de suelo, espacio o paisaje protegido. **Cualquier lugar ha pasado a ser apto para la edificación**, ésta se ejecuta en un tiempo record y prácticamente no existe espacio o lugar que no pueda ser considerado idóneo para vivir

Es verdad que, salvo excepciones, algunas de ellas muy recientes, hasta ahora, **en la mayoría de los municipios rurales** (salvo que posean una cierta entidad poblacional o se encuentren en las áreas metropolitanas, en cuyo caso se han dado fenómenos especulativos muy similares, aunque a otra escala, de los acontecidos en las ciudades), **no se han presentado**

importantes procesos de urbanización que pongan en peligro sus valores.

Sin embargo, no se puede obviar que **ello no significa que su espacio no sufra riesgos y atentados urbanísticos o que, en algunos** municipios, **incluso los daños producidos por una ordenación desacertada no haya que considerarlos como irreparables.**

El mundo rural entraña un concepto de hábitat, un modo de vida, una manera de existir, que no soporta la generación en su entorno de un proceso urbanístico sin que se produzca una perdida de su identidad.

A nuestro juicio, **las situaciones de riesgo y vulnerabilidad** de la tipología arquitectónica, de su morfología y del paisaje en el medio rural **proceden de diversas circunstancias y hechos**.

Su localización en **una zona sometida a una demanda de suelo** por inversores que ya no pueden ofertar determinados productos inmobiliarios, a un precio asequible para las clases medias, en el núcleo urbano de influencia por razón del valor del suelo.

Se trata de las llamadas **ciudades o municipios dormitorios** cuyo aspecto, en términos edificatorios aunque no ambientales, se ha dulcificado con las urbanizaciones de chalés adosados que, como sabemos, exigen un alto consumo de suelo y entrañan el uso permanente del vehículo privado, con las consecuencias energéticas y el impacto en las infraestructuras de todos conocidos, o con la construcción de inmuebles en

altura con espacios privados de ocio, todo ello con la finalidad de compensar la lejanía de la ciudad con una mayor oferta de servicios en la propia residencia.

La consecuencia en ambos procesos es que, arquitectónicamente, **el núcleo tradicional se mantiene, pero al margen y sin conexión alguna con el resto del término municipal cuya población**, superficie de suelo ocupada y número de inmuebles son muy superiores a las del núcleo de origen, no existiendo la cohesión deseada entre ambas poblaciones que, por lo demás, se quejan recíprocamente y por distintos motivos del trato que reciben del Ayuntamiento. El modelo urbanístico, arquitectónico se distorsiona y a veces desaparece, y el paisaje se destruye sin posibilidad de recuperación.

El medio rural como hábitat se sustituye por la conurbación que conforman las distintas urbanizaciones y, a medio plazo, las opciones de empleo y la vida social paulatinamente son sustituidas por otros modelos y alternativas más propios de las ciudades: el urbanita sustituye al hombre rural como colofón del cambio social que lleva aparejada la decisión urbanística de incorporar otros modelos diferentes de hacer ciudad al que es consustancial al medio rural.

En definitiva, **el territorio no es únicamente un recurso no renovable, sino también soporte de una memoria colectiva, construida sobre la base de paisajes y referencias arquitectónicas que son expresión de identidades pasadas o presentes.** Por eso, cuando atentamos contra nuestro territorio estamos destruyendo, al mismo tiempo, otros valores que nos pertenecen a todos y que debemos custodiar para las generaciones venideras.

No es fácil poner freno a estos fenómenos, que surgen al margen de cualquier debate participativo real, y a golpe de propuestas de inversión y de cesiones en suelo y / o dinero en los despachos de los alcaldes y delegados de urbanismo de unos ayuntamientos con unos déficit presupuestarios crónicos, y no digamos en la aprobación inicial de los planeamientos, la decisión está en gran medida adoptada. Esa situación se agrava cuando se tramita como una modificación puntual publicada en el Boletín Oficial correspondiente.

Como decía, no es tarea fácil afrontar esta realidad, cuando además sabemos que es terreno abonado para que, en demasiadas ocasiones, se adopten decisiones que, en vez de tener su origen en la defensa y tutela del interés público, traen causa de intereses económicos, que fuerzan los mecanismos legales, y que han dado lugar a diversas y graves acusaciones de corrupción por parte de los sectores implicados.

Ahora bien, esa dificultad no puede llevar a una actitud pasiva o de desánimo por parte de unos poderes públicos, que deben velar por la puesta en valor de los principios constitucionales a la hora de diseñar la ordenación urbanística de los municipios. En esta línea, queremos proponer algunas vías o instrumentos de intervención para la consecución de ese objetivo irrenunciable, en función de los distintos tipos de agresiones:

1.- En esta Institución hemos incoado distintos expedientes de queja ante municipios que han previsto un crecimiento de suelo residencial, en principio desmesurado, en relación con las necesidades de vivienda de su población.

Con esta finalidad, se ha instado al propio municipio y a las Consejerías competentes, que han de intervenir o informar en el procedimiento de tramitación del planeamiento, a **valorar con seriedad criterios técnicos tales como el análisis riguroso de las necesidades energéticas y de infraestructuras, en el transporte y las comunicaciones, la demanda y consumo de agua**, **el crecimiento poblacional previsible** según la estadística de los últimos diez años, dejando una opción porcentual para que se hagan previsiones adicionales y, sobre todo, **la capacidad de respuesta a las necesidades residenciales que existe en todo el área metropolitana o de influencia,** a fin de no generar suelo residencial innecesariamente. El cumplimiento de las anteriores medidas, unido a **las reservas para VPO, que para todos los sectores están imponiendo algunas legislaciones autonómicas**, como la andaluza, pueden ser medidas que obliguen a una coherencia en la adopción de los modelos de ordenación urbanística, que habrán de ajustarse a los criterios de ordenación territorial, entendida en sentido amplio.

En definitiva, en las áreas metropolitanas o de fuerte presión de la expansión urbana, **la óptica municipal tiene que ser sustituida por una visión de ordenación territorial supramunicipal, enmarcada en todo caso en unos criterios de sostenibilidad**. La autonomía municipal no se ve quebrada, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, (entre otras SSTC 32/1981, de 28 de julio; 4/1981, de 2 de febrero y 170/1989, de 19 de octubre), por la vinculación del planeamiento urbanístico a la necesidad de dar respuesta a problemas e intereses que exigen una solución y un tratamiento supramunicipal.

2.- **Una segunda tipología de agresiones** que padece

nuestro medio rural **proviene de actuaciones que, aunque surgidas con pleno amparo legal y justificadas en términos de interés general público o social, pueden conllevar unos efectos extraordinariamente graves para su conservación**.

Nos referimos **al trazado y localización de diversas infraestructuras públicas, ya sean carreteras, obras hidráulicas**, centros de producción energética, cualquiera que sea su fuente, edificios y establecimientos públicos de nueva planta, cualquiera que sean sus fines, promociones públicas de viviendas, y no digamos la proliferación de naves e instalaciones de apoyo a actividades agropecuarias que pueden generar, pese a la legalidad de su implantación, en muchas ocasiones, un impacto aún mayor que la construcción ilegal de viviendas aisladas en el suelo no urbanizable.

Desde luego, **la solución** para dotar de respeto y coherencia, en términos ambientales, a este tipo de actuaciones, **no proviene únicamente** de los imprescindibles y preceptivos, en determinados casos, **estudios de evaluación del impacto ambiental**, pues sabemos que, actualmente, cuando se adopta una decisión de intervención en el suelo conlleva, cuando es aconsejable o necesario, tal declaración. Es más, realizar ésta constituye un blindaje para poder ejecutar la obra o la edificación sin miedo a las posibles trabas o denuncias que puedan presentar terceros opuestos a su realización.

Pero es que además, **infinidad de las intervenciones** que se realizan en el medio rural y que generan un gran impacto **no exigen tal declaración** y son perfectamente autorizables con las ordenanzas municipales en vigor.

Por otro lado, la visión municipal de la tipología de

actuación que debe ser o no autorizable contrasta **drásticamente de un municipio a otro** en zonas homogéneas del territorio, que deberían exigir una ordenación similar de sus usos y aprovechamientos permitidos.

En torno a esta cuestión, estamos convencidos de que, con independencia de las declaraciones de impacto ambiental en los supuestos que proceda, **la repuesta tiene que venir desde la ordenación territorial y ambiental**, singularmente, de la establecida en los planes de ordenación subregionales y en los planes especiales territoriales de protección del medio rural, del paisaje, de la arquitectura popular, de protección y mejora del medio físico, etc., que con un carácter sectorial se aprueben.

Tales planes sólo tendrán sentido si se aprueban tras una amplia participación y debate entre los diversos sectores sociales que, con pleno conocimiento, defiendan sus intereses, formulen propuestas y en un proceso de interacción, diseñen un plan que sea expresión de la alianza entre sociedad y poder público, necesaria para dar respuesta a las necesidades que deben ser atendidas desde la planificación territorial. Y, en este sentido, tenemos que decir que **hasta ahora, los procesos participativos al establecer la ordenación territorial, de hecho han sido terrenos acotados por las propias administraciones territoriales, que han defendido sus intereses generales o sectoriales o a las grandes empresas cuyos intereses resultan afectados por la decisión que se adopte.**

Una vez más, la solución la vemos en clave supramunicipal, pues **la respuesta** a determinados retos sociales y económicos que necesitan un soporte territorial **no se puede dar desde la**

compartimentación, meramente administrativa, que ofrece el concepto divisorio de término municipal. Cuanto antes se aborde esta cuestión y se debata en torno a ella, pese a las reticencias y susceptibilidades políticas que origina, más cerca estaremos de afrontar con rigor esta problemática.

Es verdad que, con los parámetros actuales y la interrelación existente entre **la diversidad** de elementos que configuran **la cuestión ambiental, va a ser cada vez más difícil definir espacios de intervención exclusivamente municipales**. Ahora bien, esto es un signo de los tiempos que afecta a todas las esferas de la vida social, y en la actualidad la cultura, la educación, la ciencia o la solidaridad no cabe entenderlas ni siquiera en clave nacional. Cuestión distinta, evidentemente, es el respeto a la diversidad que, en sentido inverso al propuesto, exige respuestas cercanas y singularizadas que garanticen el respeto a lo identitario.

Por ello, **no se pretende**, en lo que concierne al modelo de intervención urbanística municipal en el medio rural, **un debilitamiento del poder local y de su ejercicio en un régimen de autonomía**, sino **una reasignación de las competencias** que permita, reforzando el impulso y protección de los intereses que actualmente se consideren propiamente municipales, ejercer a las entidades territoriales supramunicipales las competencias adecuadas, para tutelar y proteger los intereses de esa naturaleza.

3.- También supone o puede conllevar **una transformación en todos los aspectos del medio rural, la realización de operaciones urbanísticas** que, amparadas en un real o en un supuesto interés social, en realidad pretenden dar salida a unas inversiones en productos inmobiliarios que deben insertarse en

un entorno rural, como son la ejecución de complejos turísticos aislados, la aprobación de planes parciales para la ejecución de urbanizaciones de alto standing, la generación de complejos o clubes deportivos y, más recientemente, la creación de campos de golf con la urbanización anexa que suelen llevar aparejada.

En todos estos supuestos, creemos que su tratamiento debe tener una respuesta, en términos de ordenación territorial y ambiental, en la misma línea de la indicada en el apartado anterior. De tal forma que las planificaciones parciales municipales o las autorizaciones aisladas en suelo no urbanizable se atemperen, en todo caso, a esos criterios de ordenación territorial.

4.- **El medio rural también recibe importantes agresiones, en lo que concierne a su territorio, como consecuencia de las actividades ilícitas que se llevan a cabo en el mismo**. En esta intervención me voy a detener en aquellas actuaciones ilícitas que se ejecutan en el suelo no urbanizable, y que han sido objeto de una atención singularizada por parte de la Institución:

4.1.- En primer lugar, las urbanizaciones ilegales. En torno a esta cuestión la Institución realizó, en su día, un Informe Especial en virtud del cual se puso de manifiesto que, en nuestra Comunidad Autónoma, existían más de 1.000 urbanizaciones ilegales, en las que, con un carácter transitorio o permanente, se alojan más de 400.000 personas, aunque dentro de este concepto incluimos tanto las urbanizaciones que contaban con un plan parcial (por lo que se construyeron sobre suelo urbanizable, pero sin atender a sus determinaciones o ejecutándose sólo parcialmente), como los procesos urbanísticos que se ejecutaron en suelo no urbanizable e incluso en territorios de esta naturaleza acogidos a una protección especial.

El fenómeno tuvo su expansión en toda España, aunque con distinta intensidad en las diversas Comunidades Autónomas, en los años 80 y en la actualidad, dado que, por ejemplo, en el caso de Andalucía el 98% de los municipios cuentan con plan general de ordenación urbana o, al menos, con una norma subsidiaria de planeamiento y que, a partir de 1999, entró en vigor el Código Penal en el que se recogieron en el art. 319 y ss., los delitos contra la ordenación del territorio y del urbanismo. **Lo cierto es que se trata de una tipología de actuación ilegal en estos espacios que, por distintos motivos, ha disminuido considerablemente.**

No es momento de detenernos, aunque lo hemos hecho en otros foros, en reflexionar sobre **cómo es posible que unas urbanizaciones denominadas clandestinas**, cuando su ilegalidad salta a la vista, y que han provocado, en algunos medios rurales y del litoral que poseían singulares valores paisajísticos, una autentica hecatombe ecológica, **se hayan podido ejecutar cuando todas las actuaciones realizadas suponían una violación clara de la legislación urbanística**, desde la entrada en vigor del primer texto legal regulador del suelo y la edificación, del que, por cierto, se cumplen ahora 50 años. Me refiero a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, promulgada el 12 de Mayo de 1956.

Y todo esto ha ocurrido en un estado constitucional y con unas administraciones dotadas, a nuestro juicio, de medios legales y, en algunos casos, de los medios materiales y personales para impedir en vía administrativa o en sede judicial estas agresiones.

Tampoco nos vamos a detener en las consecuencias que,

para la ordenación del territorio, el medioambiente, la protección de la salud pública, el mapa educativo, la desarticulación de las infraestructuras, etc., ha tenido la ejecución de estas construcciones y edificaciones ilegales.

Solamente diremos que los daños causados han sido extraordinarios, que en la mayoría de los supuestos no son reparables, que han hipotecado en gran medida la sostenibilidad de un desarrollo ordenado de amplias zonas de nuestro suelo y que, **ante la realidad consolidada, la posición de la Institución ha sido muy clara**: siempre y cuando haya prescrito la acción administrativa y / o, en su caso, penal, con objeto de evitar que se sigan causando más daños ambientales, poner en riesgo la salud pública y paliar los problemas que padece la población residente en estas urbanizaciones, singularmente los menores, así como para atender las necesidades de accesos y bienes y servicios, muchos de ellos públicos, **hemos recomendado reiteradamente, y seguimos haciéndolo, la iniciación de procesos de regularización, cuyo coste debe ser asumido necesariamente por los residentes en tales urbanizaciones,** para impedir un trasvase de responsabilidades financieras a la población del núcleo principal que, en modo alguno, es responsable, ni directo ni indirecto, de la problemática creada y que es preciso resolver. Al mismo tiempo, se pretende con ello que, al menos, la situación no vaya a más, consolidando y agravando el problema con nuevas construcciones efectuadas al amparo de una situación claramente ilegal pero que se puede interpretar, ante la pasividad municipal, por parte de algunos interesados, como de alegalidad.

En todo caso, cuando excepcionalmente tenemos conocimiento, por denuncias de particulares o por los medios de comunicación, de que se está ejecutando alguna parcelación

ilegal o que hay alguna urbanización de estas características sobre la que no ha prescrito por el tiempo transcurrido la presunta conducta delictiva, lo ponemos en conocimiento inmediato del **Ministerio Fiscal.**

4.2.- El segundo tipo de actuaciones ilegales en el suelo no urbanizable es el de la realización de construcciones y **edificaciones aisladas no autorizadas y no autorizables en este tipo de suelo.**

En la actualidad, en el medio rural, como decía, muy excepcionalmente se están realizando parcelaciones ilegales. Por el contrario, es extraordinariamente frecuente el que se realicen edificaciones, ya sea de nueva planta o modificando o ampliando las existentes, destinadas a la construcción de viviendas en la mayoría de los casos de segunda residencia.

Constituye un problema importante, porque **se trata de edificaciones situadas en lugares de alto valor agrícola y / o paisajístico,** y porque prolifera un gran número de ellas que además, con los medios técnicos actuales, se construyen en meses.

Como es conocido, en la inmensa mayoría de los supuestos, junto a la infracción urbanística prevista en la legislación urbana y en su caso ambiental de la comunidad autónoma, **se produce al mismo tiempo una conducta tipificada como delictiva en el art. 319 y ss. del Código Penal.**

Por esta Institución y ante la gravedad de las consecuencias, no siempre percibidas por los agentes sociales y por los poderes públicos, de manera singular el judicial, venimos man-

teniendo, desde hace tres años, una serie de reuniones con la **Red de Fiscales Medioambientales** de Andalucía, con objeto de intercambiar información, hacer el seguimiento de las sentencias dictadas y fijar criterios y propuestas de actuación para poder, en aras a proteger una serie de derechos constitucionales, perseguir eficazmente estas conductas.

Como consecuencia de esa colaboración creemos que**, además de la repercusión que han tenido en los medios de comunicación la celebración de esas Jornadas, cuyas conclusiones han sido distribuidas a los 770 municipios de Andalucía**, se han iniciado una serie de líneas de actuación destinadas a proteger nuestro medio rural de las agresiones urbanísticas, mediante la adopción de medidas tales como las siguientes:

• **Realizar campañas de publicidad**, en medios de comunicación autonómicos y municipales, recordando el carácter delictivo de estas conductas y los daños territoriales y ambientales que se producen como consecuencia de su ejecución.

• **Recordar a los representantes de los Ayuntamientos** la obligación que tienen, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de informar a las autoridades judiciales del ejercicio de conductas que puedan ser delictivas, cuando tengan conocimiento de hechos de esta naturaleza en sus términos municipales.

• **Aclarar a los Ayuntamientos**, y nosotros hemos iniciado diversas quejas de oficio en este sentido, que el hecho de que la sentencia en el orden penal sea absolutoria, **no impide que se pueda iniciar o continuar el correspondiente expediente sancionador por infracción urbanística, siempre que se respete el relato fáctico de la sentencia.**

• **Advertir a las empresas suministradoras** la obligación que tienen de no facilitar sus servicios a los inmuebles que no hayan obtenido las preceptivas autorizaciones administrativas, y la obligación de las administraciones territoriales, según las normas de aplicación, de sancionar a tales empresas cuando no actúen en ese sentido.

• **Pedir colaboración a los notarios y registradores de la propiedad** y recordar las obligaciones que deben asumir en orden a no actuar como fedatarios, ni inscribir parcelaciones o declaraciones de obra nueva que no cuenten con las preceptivas y previas autorizaciones administrativas. Se trata de impedir que entren en un proceso de legalización en lo que concierne a la posesión y tráfico jurídico de estos inmuebles y que, al mismo tiempo, se cierren las puertas para el acceso al crédito hipotecario.

• **Recabar la intervención de la Agencia Tributaria,** para que se investiguen los patrimonios de quienes realizan parcelaciones ilegales o de quienes construyan edificaciones sin las preceptivas autorizaciones, con la finalidad, fundamentalmente en el primer caso, de que parte del dinero, obtenido ilegalmente y a costa de dañar los intereses generales, revierta en las arcas públicas.

Asimismo, se han interesado otra serie de medidas, como las destinadas a conseguir una mayor especialización de los fiscales y agentes que intervienen en la lucha contra estos delitos; la modificación de determinados aspectos de la legislación urbanística y del propio Código Penal, cuya redacción y definición de tipos supone, en lo que concierne a las parcelaciones ilegales, una necesidad inaplazable.

En fin, una vez más la realidad impuesta por los hechos consumados en el ámbito urbanístico ha estado, durante años, ganando la partida al modelo deseado por el legislador. Es tiempo y hora de que el estado de derecho reaccione frente al extraordinario daño social que se origina con estas agresiones y, mediante la coordinación entre los distintos poderes públicos, encuentre las vías para garantizar a la sociedad actual y a la venidera la protección y tutela del medio rural.

Conclusiones Generales de las Jornadas

XXI JORNADAS DE COORDINACIÓN
DE DEFENSORES DEL PUEBLO

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

CONCLUSIONES GENERALES

DE LAS JORNADAS

La situación actual del urbanismo y la vivienda presenta importantes problemas sociales, que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y a sus derechos constitucionales. La carestía de la vivienda, el endeudamiento desmesurado de las familias, la imposibilidad de acceso a una vivienda digna para muchos colectivos sociales, son sólo algunos de ellos.

Junto a esta realidad, se observa asimismo un deterioro de los valores ambientales de nuestro territorio que, en el ámbito del suelo y la vivienda, no hubiera sido posible sin los actuales modelos urbanísticos.

Ante todo ello, los Defensores y Defensoras del Pueblo entienden que los poderes públicos deben prestar mayor atención al impulso y garantía de determinados valores constitucionales, como el acceso a una vivienda digna y adecuada, la protección del medio ambiente o la protección del patrimonio histórico.

El papel que les corresponde a las Administraciones Públicas debe girar en torno a los siguientes ejes de actuación:

1. POTENCIAR LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL URBANISMO, PASANDO DEL URBANISMO DE LOS PROMOTORES AL URBANISMO DE LA CIUDADANÍA.

2. INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACÍON DE LA CIUDADANÍA EN LA ELABORACIÓN Y DESARROLLO DEL PLANEAMIENTO Y EL FUTURO DE SUS CIUDADES.

3. INTERVENIR DE FORMA INMEDIATA ANTE LAS ACTUACIONES CONTRARIAS AL INTERÉS GENERAL DE LOS CIUDADANOS, REFORZANDO LAS MEDIDAS DE CONTROL Y DISCIPLINA URBANÍSTICA, EN ESPECIAL HACIENDO USO DE LAS MEDIDAS DE SUSPENSIÓN CAUTELAR.

4. ARBITRAR MEDIDAS PARA CORREGIR EL ACTUAL DESEQUILIBRIO ENTRE LAS AMPLIAS COMPETENCIAS DE QUE DISPONEN LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS ESCASOS MEDIOS TÉCNICOS CON QUE MUCHOS DE ELLOS CUENTAN.

5. UTILIZAR LOS MEDIOS QUE EL ACTUAL MARCO NORMATIVO PERMITE EN POLÍTICA DE SUELO Y VIVIENDA, COMO SON EL FOMENTO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS; LA CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANTENIMIENTO DEL PATRIMONIO DEL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA; REHABILITACIÓN INTEGRAL DE LOS CASCOS ANTIGUOS Y DE LAS PERIFERIAS DE NUESTROS MUNICIPIOS, E INCENTIVAR POLÍTICAS FAVORECEDORAS DE ACCESO A LA VIVIENDA EN RÉGIMEN DE ALQUILER.

En relación a estas propuestas, los Defensores y Defensoras del Pueblo manifiestan su compromiso de prestar atención preferente al impulso, control y evaluación de su efectiva aplicación por parte de las distintas Administraciones Públicas.

León, 18 de octubre de 2006

V FORO DE DERECHOS ciudadanos

León, del 16 al 18 de octubre de 2006

www.procuradordelcomun.org

PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS DEPENDIENTES

Por Enrique Múgica Herzog
Defensor del Pueblo

Queridos colegas y amigos, señoras y señores:

Se ha elegido para dar contenido a este Quinto Foro de Derechos Ciudadanos un asunto de plena actualidad y del mayor interés para todos. El de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes. Un asunto que coincide precisamente con la denominación de la Ley que acaba de aprobarse hace unos días en el Congreso de los Diputados, y que entrará en vigor el 1 de enero del año que viene. Tal circunstancia condiciona, como es natural, mi intervención y el sentido de este Foro de Derechos Ciudadanos. Trataré, pues, de establecer algo así como un puente entre el ordenamiento jurídico, que regula nuestra convivencia, y las relaciones mismas que componen la trama y la urdimbre de ese vivir en el seno de una sociedad, que tiende a perfeccionar sus normas con la finalidad de alcanzar más altas cotas de bienestar común.

Desde esta perspectiva, con el propósito de darle la mayor agilidad posible, pretendo hacer una exposición alejada de la glosa o comentario literal del texto de la norma, aunque aparezcan obligadas referencias a la misma. Tras unas precisiones iniciales sobre el alcance de los términos utilizados, haré alguna reflexión acerca de la consolidación de los derechos constitucionales y del papel que en esa consolidación desempeñan los comisionados parlamentarios para garantizar esos mismos derechos. Para lo cual me serviré principalmente, y espero que lo comprendan, de la actividad desarrollada en este caso por la Institución del Defensor del Pueblo, de España. Para terminar, procuraré asimismo dar a conocer algunos aspectos que pueden resultar complejos, o incluso conflictivos, en la aplicación de la Ley recién aprobada.

La autonomía personal equivale, según el *Diccionario de Uso del Español* [1] a la "facultad para gobernar las propias acciones sin depender de otro". Como es evidente, en esta misma acepción se observa ya la contraposición nítida entre autonomía y dependencia. Por otro lado, y en esto insisto particularmente, el término autonomía es sinónimo de libertad. De este modo, se enlaza naturalmente con los propios derechos y libertades constitucionales, en cuanto que sin libertad básica o sustantiva no pueden ser ejercidos adecuadamente esos derechos. Se piense en uno u otro derecho fundamental, siempre aparece la libertad como trasfondo, como condición imprescindible del ejercicio del mismo. Porque la libertad es inseparable de la dignidad de la persona. El honor, la seguridad, la intimidad, la participación, incluso la propia vida, son impensables sin libertad.

[1] María Moliner, 2ª ed. (Gredos. Madrid, 1999)

Eso explica también que la dependencia, como situación en la que una persona necesita de otra para el sustento o las actividades más elementales de su vida, coarte decisivamente la libertad y se sitúe en el polo opuesto de la autonomía. De ahí que la dependencia condicione negativamente los derechos de las personas. Por eso, puede considerarse un acierto lógico y conceptual que la nueva ley contenga ya en el mismo enunciado su principal objetivo y su razón de ser. Objetivo y razón de ser formulados en una doble y complementaria dirección con idéntica finalidad. Como dos vectores que componen una doble fuerza resultante. La promoción de la autonomía de las personas, por una parte, y por otra la atención a las personas en situación de dependencia confluyen y pretenden en definitiva lo mismo, esto es, elevar los niveles de libertad. O dicho en otras palabras: hacer posible una mayor eficacia de los derechos de las personas.

Si además se tiene en cuenta que las instituciones defensoriales tenemos encomendada la función de garantizar los derechos y las libertades fundamentales, resulta lógico que nos congratulemos por la aparición de una norma con esta finalidad. Es más, en cierto sentido, se trata de una norma a cuyo nacimiento hemos contribuido con la realización de determinadas actuaciones, que han tendido siempre a facilitar la vida a quienes, por una u otra razón, eran más vulnerables por tener mermadas sus facultades para la realización de las actividades cotidianas. Con la formulación de múltiples recomendaciones dirigidas a los poderes públicos, fruto de las quejas recibidas y de los estudios llevados a cabo a lo largo del camino recorrido por nuestras instituciones, desde que dieron comienzo a su actividad, hemos pretendido siempre una difícil pero imprescindible equiparación en el disfrute de los derechos.

El "Estado social y democrático de Derecho" en que nos encontramos constituidos en España, que proclama la libertad como el primero de los valores de su ordenamiento jurídico, tenía que hacerse eco de todas las propuestas que desde diversos lugares del cuerpo social se iban acumulando, en el sentido de ir haciendo efectiva esa libertad. El mismo texto constitucional contiene suficientes preceptos que suponen un punto de partida idóneo para promover un Estado de bienestar. Pocas constituciones, por ejemplo, disponen de un catálogo tan extenso de derechos sociales o económicos como la Constitución española.

Ese punto de partida abre unos horizontes prometedores a las políticas de bienestar, y en ese camino se han ido cubriendo etapas decisivas. Se ha establecido un amplio sistema de prestaciones de Seguridad Social, con un nivel contributivo y otro no contributivo; se ha perfeccionado un sistema de atención sanitaria con una progresiva universalización de la asistencia; se han abierto las posibilidades de incorporación al sistema educativo, y ahora acaba de regularse un sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, para garantizar la igualdad y para cimentar el derecho subjetivo de la ciudadanía a participar en el bienestar.

La plataforma constitucional básica incluía, por otra parte, dos preceptos especialmente dinámicos, que han permitido tanto la actuación sucesiva de las organizaciones sociales como, lo que más nos afecta, la actividad de las instituciones defensoriales. Se trata de los artículos 49 y 50 de la Constitución dedicados, respectivamente, a las personas con discapacidad y a los ciudadanos en la tercera edad, dos grupos especialmente vulnerables al hecho de la dependencia. Ambos artículos, por

su carácter y su situación en el texto constitucional, dentro del capítulo tercero del título primero, propiciaban una acción singular de las instituciones de garantía. Ese capítulo tercero, que se ocupa de los principios rectores de la política social y económica, no amparaba la consideración de derechos públicos subjetivos perfectos y difería la aplicabilidad de sus contenidos al momento en que lo permitieran los recursos disponibles.

Por tal motivo, la actuación del Defensor del Pueblo ha venido adquiriendo especial relevancia en el proceso de consolidación de los derechos subjetivos, que se manifiesta ahora con especial eficacia en la Ley de promoción de la autonomía y de atención a la dependencia. En definitiva, se trataba y se trata de que todos los ciudadanos, incluso los más vulnerables, debido a sus circunstancias personales o sociales, pudieran tener la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a los derechos constitucionales.

Porque si bien el Estado y las Comunidades Autónomas han adoptado una serie de medidas integradoras de tipo normativo u organizativo, relacionadas con la dependencia, no puede hablarse de un marco mínimo de garantías, lo que, al mismo tiempo, genera una cierta desigualdad territorial y una eficacia dudosa en los planes y políticas públicas correspondientes. De hecho, en la actualidad, parece innegable que, a pesar de todas las medidas adoptadas en este sector, la atención directa a las personas en situación de dependencia, casi todas ellas personas con discapacidad y ancianos, se presta en el ámbito privado, muy singularmente por las familias y muy notablemente por las mujeres dentro del núcleo familiar. En total, tan sólo un tres por ciento de las prestaciones de atención eran proporcionadas,

según una encuesta publicada por el Instituto Nacional de Estadística, la Fundación ONCE y el IMSERSO, en 1999, por los servicios sociales públicos.

El Defensor del Pueblo, desde que comenzó su actuación en los años ochenta, se ha venido ocupando de las personas con discapacidad, entre las que con más frecuencia aparece la dependencia, precisamente para cooperar en el reconocimiento de sus derechos. De estos derechos, merece destacarse el de igualdad de oportunidades para hacer efectiva su participación en la vida política, económica y social, y favorecer la plena integración social. En cuanto nos permitían nuestras competencias y funciones, nuestras instituciones daban pasos para llenar de contenidos palpables los futuribles incluidos en el texto constitucional: los poderes públicos *realizarán* una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración; *prestarán* atención especializada y *ampararán* para el disfrute de los derechos fundamentales.

Ya en el año 1986 se pudo conseguir el aumento en la cuantía del llamado subsidio de garantía de ingresos mínimos, así como el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria y a la prestación farmacéutica para todas aquellas personas con discapacidad que no estuvieran incluidas en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social. En lo concerniente al empleo o, si se quiere, a la integración laboral, se logró establecer un cupo de reserva de puestos de trabajo para las personas con discapacidad en las convocatorias de acceso para ingresar en las Administraciones Públicas. Y en cuanto a la supresión de barreras arquitectónicas, se nos aceptó una recomendación dirigida a modificar el régimen jurídico de la propiedad horizontal, para

facilitar los acuerdos de las comunidades de propietarios en este sentido, recomendación que fue acogida por la Ley de 30 de mayo de 1995, sobre esta materia.

Esa misma preocupación llevó a los responsables de la Institución del Defensor del Pueblo a elaborar un estudio especializado, para analizar "la atención residencial a las personas con discapacidad". Precisamente se analizaron los centros residenciales, por el presumible riesgo de que fuera en estos centros donde podrían producirse con más frecuencia hechos vulneradores o conculcadores de los derechos de las personas con discapacidad, muy particularmente en los casos de las personas con discapacidad psíquica severa.

Para llevar a cabo el trabajo fueron visitados treinta y nueve establecimientos y la investigación extendió también su ámbito a la actuación de las oficinas de empleo, a la eliminación de barreras de todo tipo (tanto urbanísticas y arquitectónicas, como del transporte y la comunicación) y, cuestión muy importante, a la situación y condiciones que afectaban a los menores con discapacidad sometidos a guarda y tutela en alguna entidad pública y que, como es sabido, precisan de una mayor protección por parte de las Administraciones. Como resultado del trabajo, se formularon numerosas recomendaciones de carácter general sobre la regulación y organización de los centros de internamiento y, muy concretamente, de los centros para personas con minusvalía psíquica, así como recomendaciones particulares a cada uno de los centros visitados.

El año 1990, ante la presentación de un significativo número de quejas por parte de estudiantes universitarios con

minusvalías físicas relacionadas con el aparato locomotor y de sus familiares, se promovió desde la Institución del Defensor del Pueblo una investigación de oficio, con el fin de conocer hasta qué punto se daba cumplimiento en las universidades españolas a lo establecido en la Ley de Integración Social de los Minusválidos sobre la materia. En esta ocasión, ante las previsibles dificultades del estudio, se limitó el campo de análisis a los edificios de los centros universitarios públicos.

Siendo como es la educación un derecho fundamental, cuya supervisión se encomienda por la Constitución y por la Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, al Defensor del Pueblo, y estando previsto que la promoción educativa y cultural se lleve a efecto, salvo casos especiales, mediante la integración en centros públicos, es notorio que las personas con discapacidad tienen unos derechos que es preciso atender. Tienen derecho, sobre todo, a acceder a los centros universitarios y a recibir las enseñanzas correspondientes en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

Esto, que aparentemente es así de sencillo, no siempre resulta fácil de conseguir. A veces, las dificultades son considerables, bien por el tipo de edificio de que se trata, bien por las dificultades de planificación o de financiación. Ahora bien, de ahí a comprobar que ni los menores obstáculos, como rampas, bordillos o anchura de puertas, han sido removidos, tras tantos años de vigencia de las normas integradoras, media un completo abismo.

Los resultados de la investigación llevada a cabo fueron realmente desoladores. Las autoridades competentes no cum-

plían adecuadamente con sus obligaciones en este aspecto. Tan sólo dos, de entre los numerosos centros investigados, carecía de barreras arquitectónicas, lo que creaba dependencia indeseada y restaba autonomía personal a los estudiantes con minusvalía de desplazamiento. Una sociedad como la española, que ha venido disfrutando de una evidente prosperidad económica en los últimos tiempos, no puede permitirse este género de incumplimientos que afectan a derechos constitucionales fundamentales.

Debo destacar la enorme importancia que a los efectos de la adquisición de la autonomía personal tiene el desarrollo de la capacidad intelectual de las personas con discapacidad. Muchas veces, los estudios universitarios podrían cubrir un vacío que ningún otro tipo de trabajo o aprendizaje puede compensar. Y es verdaderamente lamentable que esa posibilidad se frustre simplemente porque, debido a negligencia o dejadez, no hayan sido superadas o eliminadas unas barreras que impiden el acceso a los centros universitarios de las personas con discapacidad.

De ahí que se recomendara a los órganos rectores de las universidades públicas incumplidoras la adopción de medidas para que, de acuerdo con las prescripciones legales vigentes, todos los edificios universitarios fueran accesibles y utilizables por personas con minusvalía, eliminando las barreras existentes. De las treinta y una universidades que recibieron la recomendación, sólo catorce respondieron.

De nuevo, en 1998, se llevó a cabo otro estudio, en esta ocasión sobre la fiscalidad aplicable a las personas con discapacidad. El objetivo del mismo consistía en lograr la integración social por la vía fiscal, proporcionando a los interesados la

seguridad económica necesaria para su desarrollo vital y familiar, evitando que una fiscalidad genérica y sin matices redujera considerablemente las rentas del patrimonio correspondiente. El estudio proponía un conjunto de reformas legales, en los ámbitos civil, procesal y tributario, para que los poderes públicos tomaran medidas de discriminación positiva que redujeran la dependencia, sobre todo económica, de las personas con discapacidad, sin hacer quebrar el principio del sostenimiento de los gastos públicos por parte de todos los ciudadanos. Se trataba de dar contenido efectivo a los principios de justicia e igualdad real derivados de la propia Constitución en sus artículos 9 y 31.

Esos estudios tuvieron en su día amplia repercusión e incluso dieron lugar a determinadas reformas normativas, pero todavía se siguen recibiendo numerosas quejas sobre múltiples aspectos que limitan, de hecho, el pleno disfrute de los derechos constitucionales por parte de estos ciudadanos. Bien es verdad que la casuística que afecta a las personas con discapacidad es amplísima. Las situaciones individuales en que se encuentran pueden ser tan variadas que dificultan en buena medida los intentos de sintetizar y racionalizar los problemas que les afectan para darles adecuada solución. Esa diversidad propició la aparición del Decreto de 23 de diciembre de 1999, en el que se regulaba el procedimiento para efectuar el reconocimiento, declaración y calificación de los distintos grados de minusvalía.

Los criterios técnicos, fijados mediante baremos, para determinar el grado de minusvalía, acogen también factores sociales que se refieren al entorno familiar, laboral y cultural, y que seguramente también habrán de ser tenidos en cuenta para la aplicación de la reciente Ley sobre autonomía y dependencia.

Estos baremos constituyen un elemento decisivo a la hora de atribuir el derecho a prestaciones y una permanente causa de queja para quienes no están de acuerdo con la valoración otorgada a su situación personal. Las quejas ponen de manifiesto la escasa puntuación asignada en casos como la diabetes, la fibromialgia o los trastornos mentales que, sin ser invalidantes, provocan muchas dificultades de integración, precisamente porque restan autonomía personal y añaden dependencia.

En esta larga marcha hacia el pleno reconocimiento de los derechos subjetivos, debe ser destacada la aprobación de la Ley de 2 de diciembre de 2003, sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Se trata de un antecedente muy prometedor de la Ley sobre autonomía personal y situaciones de dependencia, pero cuya interpretación práctica ha dado lugar también a muchas reclamaciones, debido a la exigencia de un determinado porcentaje para el grado de minusvalía.

En los últimos años, la frecuencia del daño cerebral sobrevenido en España, una de cuyas causas es el alto número de accidentes de circulación, ha aconsejado la elaboración de otro estudio especializado por la extraordinaria gravedad de los efectos de este tipo de daño. El estudio incluía hasta treinta y una recomendaciones a las Administraciones competentes, insistiendo en la importancia de una temprana intervención rehabilitadora eficaz, y en la evidente carencia de recursos sanitarios y sociales destinados a la integración de las personas con daño cerebral. O, si se quiere, a la promoción de su autonomía mediante la atención adecuada de las situaciones, personales y familiares, de dependencia que el daño cerebral origina.

El otro gran grupo de personas en riesgo de perder autonomía o de incrementar su dependencia es, como ya he dicho, el de los ancianos o personas de la tercera edad. Especialmente en nuestro país, en el que las tasas de supervivencia, unidas a la caída de la natalidad y al perfeccionamiento de los cuidados sanitarios, han dado como consecuencia uno de los índices de envejecimiento más altos del mundo. Tanto es así que ya se empezó a hablar hace algún tiempo del "envejecimiento del envejecimiento" o de los problemas de la cuarta edad, un tramo demográfico cada día más numeroso, que incluye a las personas de más de 80 años.

Ese riesgo de caer en la dependencia aumenta si consideramos la mayor incidencia en los ancianos con deficiencias derivadas de patologías crónicas y de larga duración, para las que se requiere el cuidado y la atención permanente de otras personas. Cuidados y atención que, de nuevo, como en el caso de la discapacidad, han sido prestados hasta ahora por las familias de manera principal, y por las mujeres de la familia en la mayor parte de los casos. Esta forma de atención no puede hacerse compatible con los nuevos modos de vida, caracterizados entre otros aspectos por la práctica desaparición de las extensas familias patriarcales y la disminución de los miembros en las familias nucleares, y al mismo tiempo por la incorporación de la mujer al mundo del trabajo.

Así, por ejemplo, una gran cantidad de las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en relación con los enfermos de Alzheimer, pone claramente de manifiesto las dificultades que tienen las familias para atenderlos en el propio domicilio y la práctica imposibilidad de ingresarlos en un centro residencial,

debido a la escasez de plazas en centros públicos, con unas listas de espera larguísimas, y al excesivo coste en los privados. Además, las fórmulas alternativas todavía no se encuentran plenamente disponibles: se dedican escasos recursos a ellas y los ciudadanos tienen muchas dificultades para acceder a las prestaciones de ayuda a domicilio y a los servicios sociales intermedios, como las estancias temporales o los centros de día.

Dicho de otro modo, no puede afirmarse nítidamente que exista un verdadero derecho subjetivo a esas prestaciones, entre otras razones porque las solicitudes se someten también a un baremo de puntuación, dado que los recursos disponibles no permiten dar respuesta afirmativa en todos los casos. Y tampoco se dispone de una regulación suficiente de otros supuestos, como el llamado acogimiento familiar de personas mayores, aunque algunas Comunidades Autónomas hayan respaldado y estimulado esta u otras formas de atención.

Desde la Institución del Defensor del Pueblo se han formulado recomendaciones diversas, con la finalidad de que se preste un mayor apoyo a las familias que tienen a su cuidado a estas personas; de que se fomente la creación de estructuras intermedias, como los centros de día o los talleres ocupacionales; y de que se desarrollen convenientemente las prestaciones de ayuda a domicilio. No debe olvidarse que en muchos casos, cuando se produce una disminución de facultades físicas y psíquicas, se requiere la prestación combinada de servicios diversos, sanitarios y sociales, lo que incrementa la situación de dependencia y la dificultad de promover la autonomía ante las dificultades de coordinación organizativa para ambos tipos de servicios.

Al igual que sucedía con la discapacidad, los problemas planteados por la tercera edad nos han impulsado a realizar estudios diversos, con objeto de conocer la actividad administrativa en el sector y de formular las recomendaciones pertinentes. Por eso, en 1989, se llevó a cabo una investigación sobre las residencias públicas y privadas de la tercera edad. También afectaba en gran medida a las personas mayores el estudio sectorial sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España, en el que se destacó la inexistencia de una regulación legal en garantía de los derechos fundamentales de los usuarios de las residencias de tercera edad.

Creo que este mínimo recorrido, dando noticia de algunos esfuerzos realizados por el Defensor del Pueblo, es una muestra de lo que todas las instituciones de garantía presentes en estas Jornadas de Coordinación vienen haciendo para facilitar la autonomía y para reducir la dependencia de las personas. O, dicho de otra manera, para ampliar las posibilidades de libertad con objeto de poder disfrutar de la manera más plena posible de los derechos que la Constitución otorga a todos los españoles.

En este mismo sentido, no podemos sino felicitarnos todos y saludar con nuestro mejor deseo la aparición de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, "potenciando (así) el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española". La Ley pretende garantizar las necesidades de quienes, por encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos complementarios para ejercer sus derechos de ciudadanía, acceder a los bienes sociales y desarrollar las actividades más esenciales de la vida diaria.

Prescindiendo de la estructura formal de la norma, para no sobrecargar aún más su amable atención, les señalaré tan sólo algunos de sus aspectos que me parecen principales, advirtiendo de antemano que será la práctica de su aplicación la que sirva de prueba inequívoca para calibrar sus pretensiones y su propia eficacia social.

La Ley configura un Sistema Nacional de Dependencia, con toda una serie de preceptos sobre titularidad, prestaciones, criterios de valoración, reconocimiento de derechos, financiación, calidad y eficacia, así como de infracciones y sanciones. El Sistema tiene su encaje en la Constitución Española, incluso desde una perspectiva competencial, y sin perjuicio de decisiones jurisprudenciales posteriores, en cuanto que la disposición final octava de la Ley establece que "se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución".

La Ley se inspira, entre otros muchos, en los principios de universalidad de acceso, personalización de la atención, equidad en la valoración de necesidades, participación de las personas en situación de dependencia y de sus familiares, colaboración de servicios sociales y sanitarios en la prestación de servicios y, en general, cooperación interadministrativa.

Los mecanismos de cooperación que establece la Ley entre la Administración general del Estado y las de las Comunidades Autónomas cristalizan en la creación del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia. Sus múltiples funciones se

dirigen, entre otras finalidades, a procurar el acuerdo sobre el plan de acción integral, la intensidad de la protección, incluidas las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y, en general, los criterios de atención.

Las prestaciones del Sistema se proponen lograr una existencia lo más autónoma posible de las personas dependientes, dentro de su medio habitual, teniendo siempre presente su dignidad humana. En síntesis, esas prestaciones se integran en un catálogo de servicios de cuidado y autonomía, como la teleasistencia, la ayuda domiciliaria o la atención en centros especializados, y una serie de prestaciones económicas para cubrir los gastos de los servicios, atender los cuidados familiares y hacer frente a la asistencia personalizada.

Otros apartados de gran interés, contemplados en el texto legal, son los relativos a: los grados y niveles de dependencia, de importancia decisiva para el reconocimiento del oportuno derecho; el modo de financiación coparticipada por los presupuestos de las Administraciones Públicas competentes y por los propios beneficiarios; la determinación de los cuidados de calidad y eficacia del sistema, y el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones que deben desarrollar las Comunidades Autónomas.

Finalmente, de acuerdo con lo mencionado al principio, me voy a referir a determinadas cuestiones que pueden aparecer como problemáticas y hasta conflictivas en la Ley, pero dejando constancia, una vez más, de la buena acogida que merece un texto que pretende desarrollar el contenido de la Constitución

precisamente en lo que se refiere a la libertad necesaria para el pleno disfrute de los derechos fundamentales, muy en concreto para dar efectividad a los derechos sociales de las personas en situación de dependencia.

En primer término, si bien es cierto, y así lo han percibido también algunos colegas defensores en diversas Comunidades Autónomas, que el Sistema Nacional de Dependencia pretende crear un derecho subjetivo, las características y naturaleza del mismo no se concretan de manera adecuada en el texto legal, que resulta impreciso en este sentido, con un excesivo margen de discrecionalidad, siendo numerosas las remisiones que se efectúan a un eventual desarrollo reglamentario. Así, por ejemplo, ni establece un nivel mínimo garantizado de protección; ni se determinan las prioridades en el acceso a los distintos servicios y prestaciones; ni se explicitan con precisión las obligaciones de cooperación y financiación asumidas por las distintas Administraciones, ni la participación concreta de los beneficiarios en el coste de los servicios.

Por otro lado, desde una perspectiva competencial, a pesar del encaje constitucional previamente aludido, sería conveniente dejar asegurado el papel y la función, tanto de las Comunidades Autónomas como, sobre todo, de las entidades locales, en la gestión del Sistema Nacional de Dependencia, aunque no fuera más que para asegurar la eficacia del derecho garantizado.

Teniendo presentes las expectativas suscitadas por la Ley, también hubiera sido conveniente delimitar con la máxima precisión su alcance en cuanto a la atribución de prestaciones, pues la garantía del carácter universal del acceso a las mismas

pasa por dotarlas de unos contenidos mínimos, que puedan ser ofrecidos a la ciudadanía en condiciones de igualdad. En este aspecto, las prioridades apuntadas en virtud del criterio de capacidad económica de los solicitantes para ser beneficiarios del Sistema, o la ausencia de precisiones en torno a circunstancias de tanta relevancia como la del entorno en que habitan los posibles beneficiarios, introducen en la gestión del Sistema elementos perturbadores desde una óptica de garantía del derecho.

Como muy certeramente ha puesto de manifiesto el Defensor del Pueblo andaluz, también contribuye a desdibujar el carácter del derecho subjetivo el hecho de que las ayudas técnicas, las adaptaciones en el hogar o la eliminación de barreras arquitectónicas, tan imprescindibles para reducir los niveles de dependencia, se excluyan del catálogo de prestaciones para dar contenido a una disposición adicional que las considera objeto de subvención.

De igual modo, teniendo en cuenta la importancia que la vertiente sanitaria tiene para las prestaciones de dependencia, el texto de la Ley no clarifica debidamente ni la contribución, ni las características, ni los elementos de relación y coordinación que ambos sistemas (el de Salud y el de Dependencia) deben soportar en el tratamiento integral de los problemas, ni las responsabilidades concernientes a cada supuesto asistencial. Tampoco se define, en este ámbito, el compromiso entre los mencionados sistemas en cuanto afecta a la función primordial de la prevención.

Partiendo de que el Sistema Nacional de Dependencia, según el dictamen emitido por el Consejo Económico y Social,

es "uno de los principales componentes de la protección social en España" y "que responde (...) a una necesidad cada día más palpable en nuestra sociedad", aparecen serias dudas sobre su viabilidad económica. Según los objetivos del Sistema, habría que conseguir un difícil equilibrio entre la cobertura universal que pretende garantizar, la suficiencia de las prestaciones ofrecidas de modo inmediato o diferido, y la propia sostenibilidad financiera del Sistema. Estas circunstancias justificarían la implantación gradual del mismo, en años sucesivos, teniendo en cuenta los grados y niveles de dependencia valorados.

Entre las soluciones financieras propuestas se ha apuntado la de la integración futura, de algunas de las prestaciones consideradas, en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Esta salida encontraría suficiente respaldo constitucional en el artículo 41 de nuestra Constitución, según el cual "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos en situaciones de necesidad (...)", habida cuenta, además, de que la misma Ley General de la Seguridad Social admite para la cobertura de esas necesidades dos trayectos fundamentales, el contributivo y el no contributivo.

Para ir terminando, debo decir que el proceso de elaboración de la Ley sobre autonomía y dependencia, teniendo en cuenta las sugerencias, los informes y dictámenes sobre su contenido, merece ser destacado. Ese modo de proceder ha merecido, a pesar de las observaciones señaladas, las opiniones más positivas desde los sectores más diversos. En cuanto a la garantía de los derechos fundamentales incluidos en el título I de la Constitución, la puesta en vigor de la Ley supondrá un hito decisivo en la actividad de los Defensores del Pueblo, sobre

todo en lo relacionado con todos los asuntos derivados de la aplicación de los artículos 49 y 50 en los ámbitos respectivos de la discapacidad y de la tercera edad.

Puede decirse, con propiedad, que con la Ley de promoción de la autonomía personal estamos asistiendo al nacimiento de un derecho subjetivo para los ciudadanos españoles. El desarrollo de la norma y su aplicación práctica nos irán iluminando acerca de su crecimiento y maduración hasta que adquiera toda su plenitud.

Los Defensores del Pueblo tenemos una posición privilegiada para valorar su eficacia. En lo que afecta a la Institución de la que soy responsable, puedo asegurar que mantendremos una actitud vigilante y cooperadora, para que los españoles tengan cada vez una mayor autonomía y menos motivos de dependencia o, dicho en otras palabras, para que se ensanche todo lo posible el ámbito del ejercicio de su libertad.

Nada más. Muchas gracias.

DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS

SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

LEÓN, DEL 16 AL 18 DE OCTUBRE DE 2006

www.procuradordelcomun.org

DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

SOBRE LAS RESPONSABILIDADES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPECTO A LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS

18 de octubre de 2006

INTRODUCCIÓN

En los últimos meses estamos asistiendo de nuevo a la llegada de menores extranjeros no acompañados a la Comunidad de Canarias. Estos menores se unen a otros jóvenes procedentes del norte de África que también han llegado a nuestro país en los últimos años. Conjuntamente, plantean un reto de extraordinaria magnitud a nuestras instituciones y a nuestra sociedad desde el punto de vista de la capacidad de acogida, de protección, de formación y de inserción social de estos jóvenes.

Esta situación ha planteado un serio problema de capacidad de acogida inmediata a la Comunidad de Canarias, que ha visto desbordados sus recursos de atención, dirigidos tanto a la población adulta como a los menores. Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas han alcanzado un acuerdo para distribuir 500 de los aproxi-

madamente 800 menores llegados a Canarias entre los distintos territorios del Estado.

Con independencia de los retos que el fenómeno de la inmigración supone para el diseño y el desarrollo de las políticas sociales, las defensorías del Estado coincidimos en subrayar la necesidad de alcanzar acuerdos entre las distintas Administraciones Públicas del Estado, en un tema tan importante desde el punto de vista de los derechos de los menores. Asimismo, queremos advertir de que, a pesar de su importancia, se trata sólo de un primer paso en la obligación inexcusable que tienen las Administraciones Públicas de velar por el interés primordial del menor, tal como establece el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño, y atender sus derechos como los de cualquier otro ciudadano menor de edad que se encuentre en territorio español (Ley 1/1996 de protección jurídica del menor). Cabe recordar, asimismo, que el artículo 2.1 de Convención de los Derechos del Niño prohíbe explícitamente la discriminación del menor por razón de origen nacional. Además, el ordenamiento jurídico español establece claramente que los menores son ante todo menores, principio que debe prevalecer sobre la condición de extranjero.

La Red Europea de Defensores del Menor (ENOC, *European Network of Ombudspersons for Children*) aprobó en su última reunión anual una declaración instando a los países miembros del Consejo de Europa a tomar las medidas necesarias para asegurar los derechos de los menores no acompañados. Este hecho demuestra la relevancia que adquiere este fenómeno a escala europea y justifica que, dada la especial importancia que tiene para el caso español, las defensorías presentemos una

declaración para expresar ante la sociedad española nuestra responsabilidad de velar para que los derechos de estos menores sean garantizados. Subrayar las obligaciones que las distintas Administraciones públicas tienen respecto a los menores y recomendar algunas acciones dirigidas a reforzar el cumplimiento de sus derechos.

Principios de actuación

1) **Las Administraciones públicas competentes en las distintas CCAA deben asumir la tutela del menor de forma inmediata**, mientras se estudia la realidad del menor y del núcleo familiar de origen. Debe evitarse que la fase de estudio de su situación suponga en la práctica la privación de acceso a recursos socioeducativos y a la formación laboral.

2) Las Administraciones competentes deben **empezar a documentar al menor y tramitar su residencia,** cuando quede acreditada la dificultad de retorno con su familia, de acuerdo con el artículo 35.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin esperar los nueve meses que establece el Reglamento (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre), plazo que, de acuerdo con una interpretación conforme a la ley, debe ser considerado un máximo.

3) **Los menores no deben ser repatriados a sus países de origen, salvo que existan garantías de que la reintegración a su**

núcleo familiar de origen (o recurso de protección alternativo) asegure el mejor interés para el menor. La decisión debe tener en cuenta el propio punto de vista del menor (que tiene derecho a ser escuchado) y sólo puede llevarse a cabo después de un estudio detenido de los recursos disponibles en su país de origen.

4) **Las pruebas médicas previas de determinación de la edad sólo deberán ser realizadas en casos de duda** y deberían efectuarse con el asesoramiento de expertos independientes y tecnología moderna, que incluya una combinación de pruebas físicas, sociales y psicológicas. Siempre deberá tomarse como edad de referencia la menor que resulte de las pruebas médicas realizadas.

5) **Los menores deberían recibir asistencia jurídica independiente de la Administración,** como es el turno de oficio colegial, con el fin de asegurar que los procesos administrativos o judiciales se lleven a cabo teniendo en cuenta su interés superior.

6) **Las Comunidades Autónomas deben coordinar sus modelos de atención a los menores inmigrantes no acompañados,** para evitar "fugas" de los menores a aquellas comunidades que garantizan mejor el proceso de tutela y residencia y que ofrecen mejores recursos socioeducativos.

7) Asimismo, **las Comunidades Autónomas y las Delegaciones del Gobierno coordinarán también su actuación** en los ámbitos de sus respectivas competencias, para evitar dis-

funciones y asegurar que la propuesta sea la más adecuada al interés del menor en cada caso. Para facilitar la coordinación interinstitucional es necesario disponer de un registro unificado de menores inmigrantes no acompañados compartido por todas las Administraciones públicas con competencias en la cuestión.

8) En la atención a los menores extranjeros no acompañados, **deben diseñarse y planificarse los recursos necesarios para favorecer su desarrollo integral y facilitar su inserción** en la sociedad de acogida.

9) **Todas las Administraciones públicas deben asumir sus responsabilidades en la atención a los menores no acompañados**. Es importante que los gobiernos de las CCAA establezcan acuerdos con las administraciones locales de su territorio, para diseñar conjuntamente los recursos y las estrategias necesarias que mejor garanticen la atención e integración de los menores no acompañados. Especialmente importante es la necesidad de superar las actitudes de rechazo social que acompañan en ocasiones a las medidas de acogida y protección de estos menores.

10) **Los centros de acogida de menores inmigrantes no acompañados deben presentar garantías de adecuación espacial, sanitaria y educativa.** Las CCAA deben garantizar que los menores reciban atención a través del circuito normalizado, concentrando las actividades en centros de 24 horas, que proporcionen a los menores recién llegados referentes educativos y afectivos estables.

pC
CyL

ARARTEKO
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ
DEFENSORA DEL PUEBLO DE CASTILLA-LA MANCHA
DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA
DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA
DIPUTADO DEL COMÚN DE CANARIAS
EL JUSTICIA DE ARAGÓN
PROCURADOR DEL COMÚN DE CASTILLA Y LEÓN
PROCURADORA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA
SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA
VALEDOR DO POBO

pC
CyL

www.procuradordelcomun.org

Procurador del Común de Castilla y León
Plaza de San Marcos 5, 24001 León, Tlfno.: 987 27 00 95
Fax: 987 27 01 43

EDICIONES HONTANAR