



FACULTAD DE DERECHO

**Estudio de las posibles mejoras en la colaboración
jurídica público-privada en los desarrollos
urbanísticos en España**

Propuestas desde la sostenibilidad

Ángel Torrado Álvarez

4º E1

Derecho Administrativo

Tutora: Clara Martínez García

Madrid

Abril, 2023

Resumen: La sostenibilidad y el urbanismo han sido términos muy alejados durante toda su historia. De hecho, no fue hasta prácticamente los últimos diez años, aproximadamente, con los compromisos internacionales que España adoptó en este campo, cuando realmente se ha visto una incidencia destacable de la sostenibilidad en el urbanismo. Asimismo, la sostenibilidad resulta imprescindible actualmente debido a la situación de emergencia climática en la que nos encontramos y que muchas organizaciones, entre ellas, la ONU o la Unión Europea, han reconocido. El presente estudio trata de buscar cómo mejorar la legislación española en materia de urbanismo para hacerla más sostenible de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que considero que preservar el recurso natural del suelo a través de una normativa sostenible podría servir de gran ayuda a la emergencia mencionada. Como resultado del trabajo, se ha observado que, debido al reparto competencial en este ámbito, hay determinadas Comunidades Autónomas que están adoptando medidas muy ambiciosas y positivas mientras que otras van a un ritmo más lento. Del mismo modo, se ha analizado el papel y las actuaciones del Estado y se han aportado posibles oportunidades para hacer más útil su intervención, respetando los límites de la Constitución Española. El método que se ha utilizado ha sido el análisis comparativo legislativo y la investigación para dar soluciones personales a esta problemática actual. En este sentido, se concluye que los esfuerzos por parte de las Administraciones Públicas españolas han sido positivos, aunque poco atrevidos y desde este trabajo se anima mediante las propuestas mencionadas u otras pertinentes, a seguir este camino en el que aún queda mucho por recorrer.

Palabras clave: Urbanismo, Derecho Administrativo, Sostenibilidad, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Abstract: Sustainability and urban planning have been very distant terms throughout their history. In fact, it was not until practically the last ten/fifteen years, with the international commitments that Spain adopted in this field, that we have really seen a significant impact of sustainability in urban planning. Likewise, sustainability is currently essential due to the climate emergency in which we find ourselves and which many organisations, including the UN and the European Union, have recognised. This study seeks to improve Spanish legislation on urban planning to make it more sustainable in accordance with the Sustainable Development Goals, as I believe that preserving the natural resource of land through sustainable regulations could be of great help in the emergency. As a result of the work, it has been observed that, due to the distribution of powers in this area, there are certain Autonomous Communities that are adopting

very ambitious and positive measures while others are moving at a slower pace. Similarly, the role and actions of the State have been analysed and possible opportunities have been provided to make its intervention more useful, while respecting the limits of the Spanish Constitution. The method used was comparative legislative analysis and research to provide personal solutions to this current problem. In this sense, it is concluded that the efforts on the part of the Spanish Public Administrations have been positive, although not very daring, and this work encourages, by means of the proposals or other relevant ones, to continue along this path in which there are still many opportunities to be taken.

Keywords: Urbanism, Public Law, Sustainability, Sustainable Development Goals (SDGs).

Índice:

<i>Introducción</i>	7
<i>Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible</i>	9
<i>Evolución histórica y marco competencial</i>	11
I. Orígenes del urbanismo.....	12
II. Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975.....	13
III. El nuevo marco y distribución constitucional de las competencias.....	14
<i>Análisis sobre la evolución de la sostenibilidad en las principales leyes del suelo estatales, especialmente en el TR2015</i>	16
<i>Estudio comparativo sobre la sostenibilidad en las leyes del suelo de las autonomías más activas en materia de urbanismo</i>	19
I. Andalucía	21
II. Comunidad Valenciana	22
III. Comunidad de Madrid y Cataluña.....	23
<i>¿Cómo incide la sostenibilidad en las ciudades?</i>	26
I. Pontevedra como ejemplo	26
II. Madrid y su reciente Ordenanza de Movilidad Sostenible.....	29
<i>Propuestas de cambio normativo</i>	32
I. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética	33
II. La Agenda Urbana Española	35
III. Propuesta de cambios concretos en el TR2015.....	37
<i>¿Podrían las civilizaciones antiguas servir como fuente de inspiración al modelo de ciudad sostenible del futuro?</i>	41
<i>Conclusiones</i>	44
<i>Bibliografía</i>	46

Abreviaturas:

- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas.
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **CCAA:** Comunidades Autónomas.
- **MITMA:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- **Ley de 1864:** Ley de 29 de junio de 1864.
- **Ley de Ensanche de Poblaciones:** Ley de Ensanche de Poblaciones el 22 de diciembre de 1876.
- **Ley del Suelo de 1956:** Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.
- **TR76:** Texto Refundido de 1976.
- **CC:** Código Civil.
- **CE:** Constitución Española.
- **CEE:** Comunidad Económica Europea.
- **TR2015:** Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- **LISTA:** Ley de Impulso para la Sostenibilidad de su Territorio.
- **MITECO:** Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
- **Acuerdo de París:** Acuerdo de la Cumbre de París sobre el Clima de 2015.
- **TFG:** Trabajo de Fin de Grado.
- **AUE:** Agenda Urbana Española.
- **AUUE:** Agenda Urbana de la Unión Europea.
- **AUNU:** Agenda Urbana de las Naciones Unidas.

Introducción

Según la Organización de las Naciones Unidas (“ONU”), en 2018 viven en ciudades el 55% de la población global, estimándose además, un crecimiento de este porcentaje en un 13% en 2050, es decir, en poco más de 25 años. Sin embargo, este porcentaje asciende significativamente si analizamos determinados continentes, como América, con un 82% en América del Norte y un 81% de población urbana en América del Sur; o Europa, con un 74%¹. *“Las ciudades consumen el 78% de la energía mundial y producen más del 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar de ello, abarcan menos del 2% de la superficie de la Tierra”*². Estos datos son alarmantes, y es por ello por lo que la ONU ha fijado como uno de sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (“ODS”), en concreto el número 11, la creación de ciudades y comunidades sostenibles.

Estos ODS, encuentran en la Agenda 2030, un plan de acción promovido por la ONU y aprobado por 193 estados que plantea *“17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental”*³. España ha sido uno de los estados firmantes, y, de hecho, ha tomado en tan alta consideración esta realidad que ha decidido darle rango de ministerio, creando el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Anteriormente, estos asuntos eran competencia del Ministerio de Presidencia.

En España, las ciudades o comunidades están reguladas bajo instrumentos normativos que no dejan al libre albedrío la ordenación de las mismas o su urbanización por parte de los agentes privados. Sin embargo, es importante mencionar que las competencias sobre urbanismo están transferidas a las Comunidades Autónomas (“CCAA”), y a los entes locales. El Estado, solamente retiene las competencias relativas al derecho de propiedad, como expondré detalladamente más adelante. Esto supone un complejo despliegue normativo, a veces un tanto caótico, en el que se reconocen distintas regulaciones en función de la posición geográfica en la que nos encontremos dentro del territorio nacional. Este reparto resulta clave para todos los

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division “World Urbanization Prospects The 2018 Revision”, (disponible en <https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Report.pdf>; última consulta 09/04/2023)

² Naciones Unidas, Acción por el clima, “Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático” (disponible en <https://www.un.org/es/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>; última consulta 09/04/2023)

³ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Conoce la agenda” (disponible en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce_la_agenda.htm; última consulta 09/04/2023)

agentes privados que realizan desarrollos urbanísticos, pues no debemos olvidar que es gracias a la colaboración público-privada por la cual se urbaniza en nuestro país.

Cabe destacar, tomando como modelo el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña; que el urbanismo se define como *“una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la conservación y el control del uso del suelo, del subsuelo y del vuelo, su urbanización y edificación, y la regulación del uso, de la conservación y de la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones”*. Por ende, tras exponer de forma muy sucinta los antecedentes en esta materia que se desarrollarán más adelante, quiero destacar que este trabajo de investigación tiene como objetivo aportar propuestas de mejora normativa, con vocación nacional, con el objetivo de conseguir un cambio para cumplir en mayor medida el objetivo propuesto por la ONU y adoptado por nuestro país.

Por ende, se desarrollará el objetivo propuesto de forma ordenada y progresiva, comenzando inicialmente con una explicación desde una perspectiva internacional de lo que es la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en el urbanismo.

En segundo lugar, realizaré un desarrollo contextual normativo sobre esta materia; iniciando con una breve exposición de los orígenes del urbanismo y continuando con una exposición sobre la Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975, ya que se trata de la ley que dio comienzo al urbanismo en España. Finalmente, expondré en esta sección la importancia del nuevo marco y distribución constitucional de las competencias en materia de urbanismo.

En tercer lugar, desarrollaré un análisis sobre la evolución de la sostenibilidad en las principales leyes del suelo estatales, centrándome en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En cuarto lugar, llevaré a cabo un estudio comparativo sobre la sostenibilidad en las leyes del suelo de las autonomías que suponen una mayor actividad normativa en materia de urbanismo, destacando Andalucía, la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid, y la Comunidad Autónoma de Cataluña.

En quinto lugar, estudiaré cómo incide la sostenibilidad en las ciudades, prestando especial atención a Pontevedra y su modelo urbano vanguardista, donde la persona encuentra en la

ciudad su espacio de desarrollo; y la ciudad de Madrid, con su reciente actualización de la Ordenanza de Movilidad Sostenible.

En sexto lugar, desarrollaré una serie de propuestas de cambio normativo como la mejora que podría suponer la inclusión del urbanismo sostenible en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética; analizaré la Agenda Urbana Española y propondré cambios concretos en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, como la inclusión de la sostenibilidad urbana como parte del derecho y deber constitucional al medio ambiente (art.45). Por último, tomaré como modelo las civilizaciones antiguas de Grecia y Roma para exponer que, en numerosas ocasiones, apoyarse en los clásicos puede ser muy enriquecedor en el presente a la hora de dibujar el futuro.

Concluiré este trabajo de innovación incluyendo las principales ideas y propuestas desarrolladas a lo largo de la exposición con el objetivo de remarcar el compromiso adquirido, es decir, tratar de aportar posibles soluciones en el contexto nacional actual que mejorarían, al menos, la vida del 76.75%⁴ de la población española que, en 2022, vivía en poblaciones mayores de 20.000 habitantes, según datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (“MITMA”).

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución que daría el relevo a los Objetivos del Milenio, fijados para el periodo entre 2000 y 2015. En esta ocasión, los objetivos que se fijaron fueron mucho más atrevidos y se redactó una resolución en la que todos los países miembros firmaron, comprometiéndose a trabajar sin descanso para dirigir sus políticas hacia el cumplimiento de estos. Esta declaración internacional, sin carácter jurídicamente vinculante, supone, aun así, un importante avance pues establece las pautas comunes para el progreso mundial.

⁴ Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Áreas Urbanas en España 2022” (disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwivlNO2moP9AhUD3aQKHekQCMEQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fcvp.mitma.gob.es%2Fdownloadcustom%2Fsample%2F3152&usg=AOvVaw0ZuLwNLftaZEi67uJsM2tc>; última consulta 09/04/2023)

Dentro de estas pautas u objetivos, quiero destacar el Objetivo 11, que trata de lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Esta importancia se explica por la naturaleza del urbanismo. Goza de ubicuidad, pues está presente en el día a día de la amplia mayoría de los ciudadanos, ya que todos transitamos por calles o vivimos en comunidad; pero también tiene impacto en el medio ambiente, pues, al fin y al cabo, los desarrollos urbanísticos se producen a costa de reducir el medio ambiente en estado natural. Asimismo, no debemos olvidar que el suelo, como ya indicó el *Land Community Act* de 1975 en Reino Unido, “(...) *de todos los recursos materiales que pueden disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse (...)*”⁵. Probablemente el legislador británico de 1975 no podría imaginarse lo que en un futuro ha sido una realidad, como es la creación de islas artificiales en Dubái o la construcción de un aeropuerto sobre una isla artificial, en Kansai, Japón. Sin embargo, esta nueva realidad no desvirtúa esa afirmación pues la Tierra no se puede ampliar y, por tanto, el suelo nunca ha dejado de ser un recurso limitado.

Cada objetivo cuenta a su vez con metas, siendo para los 16 objetivos, un total de 169. En este caso, el Objetivo 11 cuenta con, con 7 metas:

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

11.3 De aquí a 2030, **augmentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.**

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

⁵ Community Land Act 1975, Chapter 77 (Her Majesty's Stationery Office, 12 November 1975) (disponible en https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/77/pdfs/ukpga_19750077_en.pdf; última consulta 09/04/2023)

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

11.6 De aquí a 2030, **reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades**, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales **fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional**.

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan **construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales**.

Evolución histórica y marco competencial

En numerosas ocasiones existen conceptos tan amplios, que resulta imprescindible delimitarlos dándoles una definición, pues abarcan ámbitos de muy diversa índole. En este caso, el urbanismo en la actualidad se entiende como “*la perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace del suelo, su eje operativo*”⁶. Es desde este concepto de urbanismo del que partiremos. Sin embargo,

⁶ Fernández Rodríguez, TR, *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas Ediciones, S.L., Thomson Reuters (Legal) Limited, Cizur Menor (Navarra), 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0

sigue siendo una definición muy amplia y será a través del análisis de los instrumentos normativos de desarrollo urbanístico donde concretaré progresivamente, esta realidad presente en el día a día de todos. Asimismo, para conocer porqué y saber el hacia dónde nos dirigimos, debemos saber de dónde partimos, pues como dijo Séneca, “ningún viento será bueno para quien no sabe a qué puerto se encamina”.

I. Orígenes del urbanismo

La Ley de 29 de junio de 1864 (“**Ley de 1864**”), será el primer cuerpo normativo que se creará en este ámbito en España. Hasta bien entrado el siglo XIX, el modelo de ciudad medieval pervivió en nuestro país. Este modelo se caracterizaba principalmente por separar claramente por una muralla, el centro de la ciudad, de las afueras. Sin embargo, con una población urbana en auge, era necesario ampliar la ciudad. De ese contexto, surge la ley antes mencionada, un marco normativo liberal, propio de la época, en el que se favorecía precisamente la nueva edificación extramuros en colaboración público-privada. De hecho, la propia rúbrica de la ley indicaba que estaba “*fijando las reglas que habían de observarse en las obras para el Ensanche de las poblaciones*”⁷. Probablemente, surgiría además por la necesidad de consolidación formal de los planes ya aprobados de ensanche de Madrid (Plan Castro) y de Barcelona (Plan Cerdá), ambos, en 1860.

Como desarrollo posterior, llegó la Ley de Ensanche de Poblaciones el 22 de diciembre de 1876 (“**Ley de Ensanche de Poblaciones**”) que fue modificada por la del 26 de julio de 1896, aunque esto no supuso cambios significativos. Además, cabe destacar que ninguna supuso giros pronunciados respecto a la ley inicial de 1864. Asimismo, el 10 de enero de 1876, se introdujo la Ley de Expropiación Forzosa, que aportó perspectiva a toda esta realidad que poco a poco se iba consolidando. Esta ley que complementó la Ley de Ensanche de Poblaciones (pues también regula la reforma interior de las ciudades), introduce además “*la primera técnica de confiscación parcial de las plusvalías derivadas de la obra urbanizadora al autorizar la expropiación de las zonas laterales de las nuevas vías públicas*”⁸. De este modo, la regulación

⁷ Bassols Coma, M., “Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema”, *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996. (disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewirpPPNjIj9AhXGKQ EHTGPBrYQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Frecyt.fecyt.es%2Findex.php%2FCyTET%2Farticle%2Fdownload%2F84118%2F62128%2F&usg=AOvVaw1swCDalKEozHa8zoQHGARe>; última consulta 09/04/2023)

⁸ Fernández Rodríguez, TR, *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas Ediciones, S.L., Thomson Reuters (Legal) Limited, Cizur Menor (Navarra), 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0

de reforma de las ciudades se intensificará hasta la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones.

Este marco normativo supone el esqueleto inicial del derecho urbanístico español que vivirá su verdadero nacimiento en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (“**Ley del Suelo de 1956**”).

II. Ley del Suelo de 1956 y su reforma de 1975

Tomando las palabras de Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo, la Ley del Suelo de 1956 se postula como “*el verdadero acto de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y omnicomprensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo*”⁹. Sin embargo, al contrario de lo que le pasó a la Ley de 1864, la Ley del Suelo de 1956 sufrió grandes modificaciones; la primera vez, por la Ley de 2 de mayo de 1975, que dio lugar al Texto Refundido de 1976 (“**TR76**”) y posteriormente, por la Ley de 25 de julio de 1990 a la que siguió más tarde el Texto Refundido de 25 de julio de 1992.

Esta ley supuso una gran innovación en el derecho europeo, pues por primera vez, se encargaba de regular anticipadamente, sin una base doctrinal previa. Además, supuso la creación de un cuerpo normativo único y sólido pues tal y como recogía la exposición de motivos de la propia Ley del Suelo de 1956, “*el urbanismo español se (regía) por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no (integraban) un conjunto orgánico*”¹⁰.

Principalmente, esta ley otorgó plena responsabilidad, en lo respectivo a la ordenación urbana, a los poderes públicos. Una regulación probablemente influida por el contexto histórico-político en el que se encontraba España. Esto limitaba la colaboración jurídico público-privada, que volvió a recuperar su trascendencia en la era de la democracia. Por ende, “*el urbanismo quedó*

⁹ García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Civitas Ediciones, S.L, Madrid, 1981, pág.94.

¹⁰ Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE nº135, de 14 de mayo de 1956) (disponible en <https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf>; última consulta 09/04/2023)

*afirmado, en todas sus facetas, como una función pública indeclinable y no como una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos*¹¹. Como consecuencia, la novedad principal que supuso fue el nuevo estatuto jurídico otorgado a la propiedad del suelo.

El *ius aedificandi*, siempre considerado como uno de los contenidos más relevantes del derecho de propiedad, pasó de entenderse como “*el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*” [artículo 348 Código Civil (“CC”)], a convertirse en un derecho de propiedad limitado que se encuentra al servicio de una ordenación urbanística pública basada en una serie de planes de ordenación. Es decir, se limita el ejercicio del derecho a la propiedad privada en beneficio de la comunidad, algo que recuerda en abundancia al artículo 33.2 de la Constitución Española (“CE”), en el que se reconoce la función social de la propiedad privada.

Sin embargo, como afirmaría Aristóteles en *Ética a Nicómaco*, “*la virtud es una condición intermedia entre dos extremos viciosos*”¹². Por tanto, una legislación con una colaboración prácticamente inexistente entre lo público y privado, con el culmen en la Ley de 21 de julio de 1962, en el que se permite expropiar sin plan de ordenación o incluso en su contra para hacer frente al déficit de viviendas que existía en aquel momento, estaba condenada al fracaso.

III. El nuevo marco y distribución constitucional de las competencias

Con la entrada de España en un sistema político democrático y con la mirada puesta en la entrada de nuestro país en lo que en aquel tiempo era la Comunidad Económica Europea (“CEE”), parecían desafortunadas las políticas urbanísticas basadas en la nacionalización del suelo o en la propiedad pública, políticas a las que el legislador desde 1956 venía mostrándose muy inclinado. Con la aprobación de la CE de 1978 se abre un nuevo capítulo en la Historia de España. Poniendo especialmente el foco de atención en el derecho a la propiedad privada, el legislador constituyente, decidió recogerlo dentro del Título I, respectivo a los derechos y deberes fundamentales. Una calificación de suma relevancia que denota la clara importancia

¹¹ Fernández Rodríguez, TR, *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas Ediciones, S.L., Thomson Reuters (Legal) Limited, Cizur Menor (Navarra), 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0

¹² Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Trad. Calvo Martínez JL, Alianza Editorial, Madrid, 2005 (disponible en <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2017/12/Etica-a-Nicomaco-Aristoteles-PDF.pdf>; última consulta 09/04/2023) ISBN: 84-206-3928-1

que los padres de la CE le querían otorgar. Sin embargo, cabe destacar que esto conllevaba unas consecuencias claramente contrarias a las políticas desarrolladas desde 1956. A pesar de ello, parte de ese pensamiento pasado persiste, pues como ya hemos mencionado anteriormente, se reconoce en el apartado segundo del artículo 33, la función social del derecho a la propiedad privada, lo que permite su expropiación, aunque estableciendo unas garantías como señala el mismo artículo en su tercer apartado.

Esta función social se acentúa en el caso del derecho de propiedad sobre el suelo, pues si tomamos otro artículo de la CE en consideración, en concreto el artículo 47, podemos ver cómo serán “(...) *los poderes públicos (los que) promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (...)*”. Es decir, la colaboración jurídica público-privada está garantizada, pues el propietario del suelo es privado y será la Administración la que establecerá las normas pertinentes para que dicho agente privado pueda desarrollar su derecho. Se establecen máximos y mínimos. Por un lado, se garantiza el derecho a la propiedad privada, mientras que, por otro, no se permite un ejercicio total e ilimitado, debido al sometimiento del mismo a la función social.

No obstante, debemos de atender una de las principales características que trajo el nuevo texto constituyente, y es el proceso de descentralización política que había comenzado un año antes, tímidamente, con la aprobación del Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1977, en el que se restablece de forma provisional la Generalitat de Catalunya. Con la aprobación del texto constitucional, la creación de las Comunidades Autónomas se fue sucediendo hasta 1983¹³. Esto supuso que, en muchas materias, los órganos autonómicos sustituyeron a los estatales plasmando este reparto competencial en los artículos 148 y 149 CE. En particular, destaco que en el artículo 148, relativo a las materias de competencia exclusiva autonómica, se encuentra la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Como consecuencia, esto supone que el urbanismo, que tradicionalmente había compartido competencias entre los municipios y el Estado (este último con una mayor importancia en los últimos años), pasó a ser una materia compartida de los municipios con las autonomías, quedando el Estado limitado a la regulación del derecho a la propiedad privada y a una mera función coordinadora, como ya mencioné anteriormente.

¹³ A excepción de Ceuta y Melilla, que se constituyeron como Ciudades Autónomas el 13 de marzo de 1995.

A pesar de ese cambio en el modelo de política, de centralizada a descentralizada, las autonomías replicaron en mayor medida las normas urbanísticas preconstitucionales, salvaguardando ciertos matices. Sin embargo, el Estado en un intento, un tanto desafortunado, de mejorar la regulación en esta materia con la Ley de 25 de julio de 1990 y el posterior Texto Refundido de 26 de junio de 1992 se topó con el muro del artículo 148, y como consecuencia el Tribunal Constitucional anuló, por motivos estrictamente competenciales, hasta doscientos artículos de la nueva ley.

Aun así, las condiciones básicas en el ejercicio del derecho de propiedad siguen siendo las mismas en todo el territorio nacional por varios motivos. El primero, como ya hemos comentado, la regulación del derecho a la propiedad privada sigue siendo de competencia estatal. Por ende, la redacción de las normas relativas a las expropiaciones, reversiones o responsabilidades patrimoniales de la administración no están delegadas a las CCAA. En segundo lugar, he de matizar que el TR76 sigue siendo de eficacia directa en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En tercer lugar, a pesar de que las competencias en materia de urbanismo estén delegadas a las autonomías, el derecho estatal en materia de urbanismo se aplica como derecho supletorio y como tal, sigue cumpliendo la función de *ius commune* y en último lugar, como ya he mencionado, las CCAA replicaron en mayor medida las normas urbanísticas preconstitucionales, salvaguardando ciertos matices.

Análisis sobre la evolución de la sostenibilidad en las principales leyes del suelo estatales, especialmente en el TR2015

A modo de resumen sobre la evolución histórica de las distintas leyes del suelo que han ido materializándose a lo largo de la Historia de nuestro país, ninguna de ellas menciona el término sostenibilidad. De hecho, aparte de las leyes expuestas, tampoco se menciona nada en el posterior Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Es por primera vez en el ya derogado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el que por primera vez se menciona, aunque a penas en cuatro ocasiones en todo el texto normativo. Dato que contrasta con las más de 15 menciones que se hace a la sostenibilidad en el posterior y vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de

octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (“**TR2015**”).

Considero importante destacar la fecha de aprobación del vigente TR2015, pues se aprobó apenas un mes después de la firma, entre ellos España, de la Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Probablemente, este hecho tuvo incidencia en la redacción de la nueva ley, que se materializó, en 17 menciones en el texto normativo original. Sin embargo, si esto fue así, no se recogió en el preámbulo, muy sucinto, que se centra en una descripción expositiva objetiva sin realmente representar una clara exposición de motivos en la que se explique al ciudadano las metas que se pretenden conseguir con la Ley. A pesar de ello, se da clara importancia a este aspecto pues el propio artículo primero indica que:

*“Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:
(...)*

b) *Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. (...)*”

Como consecuencia, considero pertinente hacer un análisis de aquellas condiciones en las que realmente se traduce el concepto de sostenibilidad y, sobre todo, en cómo se introduce. El artículo tercero de la misma ley nos da la respuesta. Este artículo, que versa sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenibles, indica que “(...) en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior (siendo estas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo) *deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, (...)*”. Es decir, la sostenibilidad se posiciona como un principio inspirador de las políticas públicas en materia de urbanismo, que da cohesión y objetivo a las políticas públicas en esta materia.

Cabe destacar que este artículo recuerda mucho a dos de las metas del ODS número 11, que fijaban como objetivo “*aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles*” (11.3) así como “*apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional*” [11.7 a)]. Esto daría más claridad a la afirmación de que el legislador español no ignoró los preceptos de la ONU, y, de hecho, los tuvo en consideración para la redacción de la nueva ley del suelo.

Adicionalmente, la sostenibilidad no solamente se postula como un principio inspirador, cohesionador de la legislación que desarrolla el *ius aedificandi* en el territorio español; sino que se posiciona como auténtico deber y carga del derecho de propiedad. De esta forma, el artículo 15 TR2015, indica:

1. “**El derecho de propiedad** de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones **comprende** con carácter general, **cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:** (...)
 - c) **Realizar las obras adicionales que la Administración ordene** por motivos turísticos o culturales, o **para la mejora de la calidad y sostenibilidad** del medio urbano, **hasta donde alcance el deber legal de conservación.** En este último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas. (...)”

Como consecuencia, queda claro el límite de la intervención pública en la propiedad privada: la conservación. Es decir, la administración ejercitando el poder que le otorga la CE para hacer cumplir la función social de la propiedad privada, incluye la sostenibilidad como causa de intervención, aunque siempre manteniendo el límite mencionado.

Por último, me gustaría destacar, que el TR2015 incluye en su articulado, en concreto en el 22, la evolución y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Esto se traduce en la obligación de sometimiento de los instrumentos de ordenación territorial a una evaluación ambiental, así como a la redacción de un informe de sostenibilidad ambiental, incluyendo un mapa de riesgos naturales en el ámbito objeto de ordenación. Esto favorece la función de control

de la administración, así como supone mayor transparencia en la colaboración jurídica público-privada en cualquier materia propia de la índole del urbanismo.

Estudio comparativo sobre la sostenibilidad en las leyes del suelo de las autonomías más activas en materia de urbanismo

Del mismo modo, como hemos mencionado anteriormente, la normativa estatal se limita a desarrollar el derecho a la propiedad del suelo. Es la normativa autonómica, debido al reparto constitucional de competencias, la que realiza todo el desarrollo legislativo en este ámbito. Por ende, he creído pertinente hacer un estudio comparativo de la legislación urbanística de aquellas CCAA más activas en esta materia. Para ello, me centraré en la Comunidad de Madrid, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comunidad Valenciana y Andalucía.

Como primera aproximación, me gustaría ofrecer una tabla a modo de aclaración de las leyes de las distintas autonomías con ciertos datos que resultarán útiles para su exposición posterior:

LEYES DEL SUELO DE LAS PRINCIPALES CCAA				
CCAA	Nombre	Fecha aprobada	Fecha última modificación	N.º artículos con referencias a la sostenibilidad
C.Madrid	Ley 9/2001, de 17, de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.	17/07/2001	23/12/2022	11 ¹⁴
C.Valenciana	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.	18/06/2021	13/03/2023	38 ¹⁵

¹⁴ Artículos: 3, 26, 29, 41, 42, 43, 44, 45,46,48, 176.

¹⁵ Artículos: 2, 3, 4,7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22, 30, 34, 40,43, 44,45,46,47,53,63,64, 65,66, 76, 104, 106, 110, 117, 175, 196, 211, 220, 223, 229.

Cataluña	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo.	03/08/2010	31/12/2021	14 ¹⁶
Andalucía	Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía	01/12/2021	02/12/2022	18 ¹⁷

Tras haber expuesto las mismas, me gustaría destacar como a pesar de sus diferentes fechas de aprobación, todas las leyes en esta materia están muy actualizadas; una realidad que no solo se limita a estas CCAA, sino que se posiciona como una constante en todo el territorio nacional. Del mismo modo, me gustaría destacar el amplio número de referencias que hace la Comunidad Valenciana a la sostenibilidad, muy por encima de la media nacional (≈ 14), hasta un total de 38. Probablemente, como consecuencia de sus tradicionales desencuentros entre el medio ambiente y el urbanismo, especialmente influido en numerosas ocasiones por la Ley de Costas¹⁸ y sus servidumbres de protección. Por último, me gustaría poner en relieve como Andalucía y Cataluña, dos CCAA de similares características, pues ambas disponen de mucho territorio costero a la par que, de interior, a la vez que responden en numerosas ocasiones a la demanda inmobiliaria de alojamiento vacacional y segundas residencias; han enfocado el urbanismo de dos formas muy distintas, a pesar de haber aprobado sus leyes a la par en el tiempo.

Cataluña ha seguido un modelo tradicional, pues se puede ver en el nombre de la propia ley; mientras que Andalucía ha considerado la sostenibilidad como eje fundamental de su política, indicando incluso que su ley del suelo es la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (“LISTA”). Un enfoque que, desde luego, va en línea con los esfuerzos que pide la ONU y con los que España se ha comprometido. En esta misma línea, considero relevante poner de manifiesto como en la Comunidad Valenciana, a pesar de que nominalmente no haya recogido esa importancia que claramente le otorga, se puede apreciar como la sostenibilidad influye de facto como pilar de su legislación, incluyendo el término de forma uniforme a lo largo de toda la ley.

¹⁶ Artículos: 3.9, 32, 56, 58, 59, 60, 61, 66, 86 BIS. 37,97, 116, 157.

¹⁷ Artículos: 3,4, 14, 16, 17, 24, 25, 31, 33, 35. 40, 44, 61. 62, 73, 96, 98. 144

¹⁸ Ley 22/1988, 28 julio, de Costas (BOE nº. 181, de 29/07/1988)

I. Andalucía

Comenzando el análisis autonómico por la LISTA, su preámbulo es muy ilustrativo pues hace un perfecto análisis de lo que ha sido la realidad urbanística, en este caso en Andalucía, pero que, sin embargo, podría ser extrapolable a cualquier otra región española. Indica como *“transcurridos más de 18 años desde su aprobación, y tras quince modificaciones que han ido ajustando la norma primitiva a los cambios sociales, tecnológicos, económicos y de desarrollo sostenible acaecidos desde entonces, existe un consenso general sobre la necesidad de elaborar una nueva normativa en materia de suelo, basada (...), sobre todo, (en) un enfoque diferente, positivo y realista, sobre cómo debe ser nuestro modelo urbanístico”*.

Todo esto se hace sin perder de vista la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de los administrados, *“y en el paradigma de la sostenibilidad desde una perspectiva social, ambiental y económica, puesto que el principio del desarrollo sostenible exige armonizar el uso racional de los recursos naturales con las nuevas condiciones económicas”*. Sería interesante destacar en este caso como la regulación andaluza desarrolla la estatal pues si recordamos, el principio de desarrollo sostenible es introducido como principio unificador de toda la legislación española en materia de urbanismo. En este caso, define este principio como el sujeto que exige la armonización en la relación que existe entre los recursos naturales y su utilización para fines económicos.

Asimismo, esta ley es un buen ejemplo de cómo una resolución de la ONU puede llegar a alcanzar al ciudadano y puede influir en la sociedad globalizada de forma particular. La propia ley lo reconoce indicando que *“el desarrollo sostenible es el concepto nuclear del derecho ambiental de nuestro tiempo y los objetivos de desarrollo sostenible, recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en concreto los objetivos 11 y 13, que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, se incorporan a la ley, apostando por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana e implementando medidas para evitar los riesgos provocados por el cambio climático”*.

En sus numerosos artículos con referencia a la sostenibilidad, lo configura como fin de ordenación territorial y urbanística, así como principio regulador de la legislación autonómica. Esto está muy ligado a la regeneración y rehabilitación mencionadas anteriormente, pues el Título II de la presente ley, lo dedica al régimen de las actuaciones de transformación

urbanística donde, tanto la regeneración como la rehabilitación están presentes de forma intensiva. Cabe destacar la importancia que la ley le otorga, pues escoge el título segundo como aquel que debe desarrollar toda esta realidad, solamente detrás de aquel que rige el régimen del suelo; otorgándole claramente una importancia muy superior a la que contaba anteriormente.

II. Comunidad Valenciana

En la legislación autonómica de la Comunidad Valenciana, se puede apreciar una evidente importancia a la sostenibilidad, pues a pesar de que el propio nombre de la ley no lo recoge como hace Andalucía, y sigue un modelo de legislación nominal tradicional, es la Comunidad Autónoma que más utiliza el término. Esta falta de alusión en el título probablemente sea debido a que el decreto aprobado por las Cortes Valencianas se trata de un texto refundido y no de la redacción de una nueva norma íntegramente, como ocurre en el caso de Andalucía. Como consecuencia, considero pertinente analizar aquellos casos donde la sostenibilidad está especialmente presente y como esta Comunidad Autónoma ha querido cumplir con las prerrogativas impulsadas por la ONU.

En primer lugar, el artículo tercero de la ley se encarga de aportarnos una definición de lo que se entiende por desarrollo territorial y urbanístico sostenible, indicando:

“El desarrollo territorial y urbanístico sostenible es lo que garantiza la ordenación equilibrada del territorio, para distribuir de manera armónica las actividades residenciales y productivas de la población, así como los servicios y equipamientos, con los criterios de garantizar la salud y la calidad de vida de las personas, facilitando el acceso a una vivienda digna y de coste asequible, la prevención de riesgos, la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna natural y del paisaje. Para ello se satisfarán las demandas adecuadas y suficientes de suelo, de manera compatible con los anteriores objetivos, orientándolas de manera que se potencien asentamientos compactos, se minimice la ocupación de nuevos suelos, y se dé preferencia a la rehabilitación de edificios, la mejora de los espacios públicos urbanos y el reciclado de espacios ya urbanizados.”

De nuevo, pone el foco de atención en la regeneración y rehabilitación como ejes del sistema urbanístico basado en la sostenibilidad, en el que la prioridad no es la explotación de nuevos recursos, sino el incremento de la eficiencia de los que ya existen.

En la misma línea que la legislación andaluza, la estructura de la ley también denota la clara importancia que se da a este ODS, pues el propio Título I (tras realizar unas disposiciones generales en el Título Preliminar), está dedicado a la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional¹⁹ del territorio. Un claro gesto a la sostenibilidad que se traduce en una constante consideración a lo largo de toda la ley. Otros ejemplos podrían ser la dedicación de capítulos y secciones dedicados a los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles o su tramitación.

III. Comunidad de Madrid y Cataluña

Por último, he considerado tratar en el mismo punto las Comunidades Autónomas de Madrid y Cataluña, ya que ambas son las que menos referencias sobre sostenibilidad tienen en sus leyes; a la vez que son las dos CCAA que más actividad urbanística pueden tener, debido principalmente a su importancia económica. Ambas son las dos principales autonomías de España que reciben un mayor número de personas por motivos laborales, de turismo o por traslado de residencia habitual. Tanto la ciudad de Madrid como Barcelona tienen, han tenido o van a tener importantísimos despliegues urbanísticos, como Madrid Nuevo Norte o los Berrocales en la capital; o 22@ en la Ciudad Condal.

Si comenzamos por la legislación catalana, observamos como la sostenibilidad no entra nominalmente en ninguno de sus títulos, capítulos o secciones. No obstante, cabe mencionar que es cierto que rápidamente se trata este tema, pues en el artículo tercero, dentro de los principios generales de la actuación urbanística, el primero trata del concepto de desarrollo sostenible definiéndolo como:

“(…) la utilización racional del territorio y el medio ambiente y comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, a fin de garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

El desarrollo urbanístico sostenible, dado que el suelo es un recurso limitado, comporta también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en

¹⁹ Se llega a interpretar del espíritu de la ley que el fin teleológico de la palabra racional sería equivalente a la utilización del término sostenible en un sentido amplio.

el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente (...)”

Sin embargo, el legislador autonómico no le ha otorgado un rango superior que denote, al menos, en el plano formal, una apariencia de mayor compromiso con la sostenibilidad. De hecho, una de las vías por las que se canaliza la sostenibilidad, como ya hemos visto en la legislación autonómica anterior, es la regeneración y rehabilitación. En este caso, si hacemos una tabla comparativa, podríamos apreciar de menos a más la importancia que denota el legislador en el uso de sus palabras, atendiendo al criterio de interpretación literal de la norma:

La regeneración y rehabilitación como eje de la sostenibilidad urbana	
Andalucía	(...) <i>apostando por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, <u>a través de</u> la regeneración y rehabilitación urbana (...)</i>
C. Valenciana	(...) <i>y se dé <u>preferencia a</u> la rehabilitación de edificios, (...)</i>
Cataluña	(...) <i><u>consideren</u> la rehabilitación y la renovación (...)</i>

A través de esta tabla, podemos ver claramente como la regulación andaluza es la que más apuesta por la regeneración y la rehabilitación pues considera que es a través de la misma donde se consigue llegar a ese principio de desarrollo sostenible tan mencionado en todas las legislaciones autonómicas. Sin embargo, en la legislación valenciana, a pesar de la importancia material que concede a la sostenibilidad con sus referencias a lo largo de toda la ley muy por encima de la media, en este caso, da preferencia a la rehabilitación y no considera que sea la única vía apropiada, aunque sí probablemente la más eficaz. En cambio, en el caso de Cataluña, el legislador autonómico decide no otorgarle ni el rango de preferente y anima simplemente a su consideración.

Si centramos ahora nuestra atención en la Comunidad de Madrid, de nuevo, como ocurría en Cataluña, la sostenibilidad no entra nominalmente en ninguno de sus títulos, capítulos o secciones. Asimismo, en su regulación, aún se dedica menos espacio a la sostenibilidad, al

menos formalmente y la primera vez que se recoge lo hace de forma indirecta como parte de la función del urbanismo en aras del interés general; quedando redactado de la siguiente manera:

1. “Son principios rectores de la ordenación urbanística:
 - a) Los previstos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.
 - b) El de subordinación al interés general de toda la riqueza, cualquiera que sea su forma y titularidad, garantizando la utilización sostenible del territorio y la cohesión social. (...)”

Del mismo modo, no hace mención ni a la regeneración ni a la rehabilitación como medio para lograr una mayor sostenibilidad y de nuevo, se menciona de forma muy escueta y poco concreta en el artículo quinto, relativo a la actividad del planeamiento urbanístico:

2. “La potestad de planeamiento urbanístico comprende las siguientes facultades:

(...)

 - d) Determinar las condiciones, organizar y programar la actividad de ejecución, tanto la de urbanización, como la de edificación y construcción en general, así como la de conservación del patrimonio urbano y arquitectónico existente y, en su caso, su rehabilitación. (...)”

Apoyándonos en la tabla comparativa anteriormente descrita, podemos ver como la regulación autonómica madrileña podría ser la más reacia a considerar la rehabilitación y regeneración como medios para lograr una mayor sostenibilidad y en cambio, apostaría más por una mayor construcción (aunque más localizada y menos extensiva). Un enfoque que sería en parte contrario a los ODS impulsados por la ONU.

La regeneración y rehabilitación como eje de la sostenibilidad urbana		
Andalucía	(...) apostando por ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, <u>a través de</u> la regeneración y rehabilitación urbana (...)	
C. Valenciana	(...) y se dé <u>preferencia a</u> la rehabilitación de edificios, (...)	
Cataluña	(...) <u>consideren</u> la rehabilitación y la renovación (...)	
C. Madrid	(...) y, <u>en su caso,</u> su rehabilitación. (...)	

En suma, quiero destacar cómo se puede apreciar por el recorrido de un concepto, la sostenibilidad, se puede ir desde el plano más genérico como es el de una resolución de la ONU, al más particular como puede ser cualquier legislación autonómica o regional de forma muy distinta, enfatizando que son estas últimas, aquellas que inciden de forma directa en los municipios y en la vida de los ciudadanos.

¿Cómo incide la sostenibilidad en las ciudades?

Una vez hecho el recorrido desde la esfera más amplia posible, como es la ONU con los ODS, hasta la esfera más concreta, como son los entes locales; considero que sería pertinente establecer dos modelos de ciudad (Pontevedra y Madrid) que han aplicado estos objetivos a sus respectivas legislaciones de forma muy distinta, para así ver en la práctica lo desarrollado en la norma.

I. Pontevedra como ejemplo

En primer lugar, me gustaría exponer el modelo de ciudad de Pontevedra. El modelo pontevedrés es mundialmente conocido por haber reducido un 97% el tráfico en el centro de la ciudad y las emisiones de carbono en un 67%²⁰ desde 1999. De hecho, numerosos periódicos en apenas 25 años se han hecho eco de este hito. Entre ellos destacaría la noticia recogida en el Diario de Galicia del 26 de noviembre de 2019, que apuntaba al orgullo que sentía Pontevedra al haber sido la única ciudad gallega invitada por la ONU a la Cumbre Mundial del Clima que tuvo lugar en Madrid entre los días 13 y 16 de diciembre de ese mismo año²¹. En esta ocasión, su participación gozó de gran protagonismo pues participó como miembro en una mesa redonda en la que se analizaron medidas modelo que pudieran tomar las ciudades para luchar contra el cambio climático.

A pesar de ello, esta invitación no fue una novedad, pues Pontevedra ya participó en la Cumbre anterior en París en 2015. Asimismo, este año 2023, volverá a participar en la Cumbre que

²⁰ Velázquez J., “Pontevedra, la ciudad española sin coches”, *Euronews*, de 8 de agosto de 2019 (disponible en <https://es.euronews.com/2019/08/08/pontevedra-la-ciudad-espanola-sin-coches>; última consulta 09/04/2023)

²¹ Barral S., “La ONU confirma Pontevedra como referente mundial en sostenibilidad urbana”, *La Voz de Galicia*, de 26 de noviembre de 2019, (disponible en https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/sociedad/2019/11/26/onu-confirma-pontevedra-referencia-sostenibilidad-urbana/0003_201911G26P24995.htm; última consulta 09/04/2023)

tendrá lugar en la ciudad escocesa de Glasgow²². En particular, la invitación oficial que ha sido emplazada al Concello les invitaba a “*que compartieran espacio con otras experiencias inspiradoras que han contribuido a una mayor sostenibilidad urbana, aportando a la vez una clara mejora medioambiental*”²³.

Cabe destacar que Pontevedra ha sido galardonada con numerosos premios a lo largo de todo este tiempo, destacando el Premio ONU Habitat en 2014, que premia las Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida, o el Urban Road Safety Award en 2020, otorgado por la Comisión Europea. Unos resultados que van claramente en la dirección que los ODS marcaron para todos los países miembros.

Asimismo, expondré las medidas más importantes que han incidido de mayor modo en los resultados mencionados, para poder hacer una comparación posterior con la ciudad de Madrid y analizar si pudieran ser extraíbles dichas medidas para implementarlas en el plano nacional.

En primer lugar, considero relevante aportar algunos datos para contextualizar el ejemplo pontevedrés. Pontevedra cuenta con un núcleo urbano compacto de 65.000 habitantes, aunque cuenta con una población total de 83.000 habitantes. En esta ciudad, el 70% de los desplazamientos se realiza a pie o en bici y el 81% de los escolares entre 6 y 12 años va caminando al colegio, gracias en mayor medida a los caminos escolares, que explicaré más adelante. Como he mencionado anteriormente, se ha reducido en casi un 70% las emisiones de CO₂ desde 1999. El 91% de los vehículos no entra al centro y se han creado más de 40km de sendas peatonales²⁴. Es decir, a contrario de numerosas urbes que han decidido como modelo de crecimiento el de expansión, Pontevedra ha apostado por un modelo compacto de ciudad. Esto recuerda al espíritu de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad

²² Alonso, S., “Pontevedra estará por tercera vez en la Cumbre Mundial del Clima”, *Diario de Pontevedra*, de 11 de octubre de 2021, (disponible en <https://www.diariodepontevedra.es/articulo/pontevedra/pontevedra-estara-tercera-vez-cumbre-mundial-clima/202110111439321166071.html>; última consulta 09/04/2023)

²³ Barral S., “La ONU confirma Pontevedra como referente mundial en sostenibilidad urbana”, *La Voz de Galicia*, de 26 de noviembre de 2019, (disponible en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2019/11/26/onu-confirma-pontevedra-referencia-sostenibilidad-urbana/0003_201911G26P24995.htm; última consulta 09/04/2023)

²⁴ Nimo A.M., “Pontevedra, el Espejo en el que se miran las grandes ciudades europeas”, *El Mundo*, de 4 de octubre de 2022, (disponible en <https://urbanamente.elmundo.es/pontevedra-el-espejo-en-el-que-se-miran-las-grandes-ciudades-europeas>; última consulta 09/04/2023)

de Madrid, popularmente conocida como la Ley Ómnibus. Sin embargo, lejos está aún la Comunidad de Madrid de obtener los datos antes mencionados.

Pontevedra es parte de la Red de Ciudades que Caminan, que como así lo describe el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (“MITECO”), se trata de *“una asociación internacional abierta a todos aquellos municipios y administraciones interesadas en mejorar la situación de los viandantes a través de la puesta en marcha y el intercambio de iniciativas dirigidas a mejorar la accesibilidad universal, la seguridad vial y el propio medio ambiente”*²⁵. Sus principales campañas son “Mi Cole Camina” y el “Metrominuto”.

En primer lugar, dentro de la campaña “Mi Cole Camina”, Pontevedra impulsó desde el curso escolar 2010-2011 los llamados Caminos Escolares o *“Camiños Escolares”*. Se trata de una medida organizada por la Policía Local del municipio que se encarga de coordinar la acción de mayores de edad (suelen ser padres de alumnos) voluntarios que a modo de “ruta” deciden acompañar a grupos de estudiantes que viven en barrios colindantes a su respectivo colegio común. Asimismo, los comerciantes también colaboran con los escolares en caso de necesidad²⁶. De esta forma, como así lo reconoce el propio Ayuntamiento, se trata de *“experimentar con el juego directamente en la ciudad, explorar, conocer las dimensiones de Pontevedra como un gran escenario para la participación y la educación más allá de las aulas. Los niños se convierten así en protagonistas de un espacio pensado para ellos”*²⁷. Un claro ejemplo de cómo la ciudad se configura como espacio de desarrollo de la persona a través de la colaboración público-privada.

En segundo lugar, el “Metrominuto” se definiría como *“un plano peatonal con la estética de un tradicional plano de metro”*²⁸. El objetivo es facilitar y fomentar el ánimo para caminar a los lugares gracias al reducido espacio temporal que ocupa el desplazamiento sostenible. Asimismo, para la facilitación aún más si cabe para su uso, se ha desarrollado una APP que se puede descargar en las principales plataformas para poder usar el Metrominuto rápidamente

²⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Ciudades que Caminan”, de noviembre de 2016 (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es-quien/ciudades-caminan.aspx>; última consulta 09/04/2023)

²⁶ Concello de Pontevedra, “Ciudad de la Infancia”, (disponible en <https://ok.pontevedra.gal/es/ciudad-de-la-infancia/>; última consulta 09/04/2023)

²⁷ Ibid.

²⁸ Concello de Pontevedra, “Metrominuto” (disponible en <https://metrominuto.pontevedra.gal/es/#features>; última consulta 09/04/2023)

gran relevancia económica y política como Vitoria, Bilbao, Valladolid, A Coruña, Pamplona, Valencia, Zaragoza, Sevilla o Córdoba. Es cierto, que ninguna de las ciudades anteriormente mencionadas es comparable ni en dimensión ni población con la ciudad de Madrid. De hecho, la única podría ser Barcelona y de nuevo, resulta baja en esta Asociación, que considero muy importante pues encarna de forma clara y notoria los principios de los ODS en materia de urbanismo.

Cabe destacar que de las cinco ciudades españolas más importantes según la Cámara de Comercio: Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia y Sevilla³¹; tres de ellas sí que son miembros y si tomamos como referencia la población, repetirían las mismas ciudades salvo Bilbao que la sustituiría Zaragoza³², y sin embargo de nuevo, el resultado sería el mismo.

Considero que la falta de ambas ciudades en el proyecto no es por causa de inviabilidad con el mismo, pues como suelen señalar los miembros del equipo responsable del Servicio de Movilidad de Pontevedra (*Servizo de Mobilidade*): “*esto puede hacerse en cualquier otra ciudad, de la dimensión que sea, porque lo que estamos es aplicado una filosofía, no un modelo estático. Cada ciudad que quiera compartir estos principios debe adaptarlos a sus características y necesidades*”³³. Es decir, se trata más de una mayor complejidad en la realización del proyecto que de una imposibilidad en el desarrollo del mismo. Los enlaces de colaboración público-privada, así como su implantación son posibles en cualquier centro urbano.

A pesar de que a nivel autonómico, ya hemos visto que Madrid se queda a la cola en cuanto a sostenibilidad se refiere, y que si nos centramos en el Ayuntamiento, puede dar la sensación de que vamos a obtener el mismo resultado; cabe destacar que la ciudad de Madrid cuenta con una actualización a fecha de 31 de diciembre de 2022, de la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de

³¹ Cámara Oficial Española de Comercio del Ecuador, “Principales ciudades de España”, (disponible en <https://www.camaraofespanola.org/principales-ciudades-de-espana/>; última consulta 09/04/2023)

³² Duarte M.C., “Estas son las diez ciudades más pobladas de España este año”, *Viajes National Geographic*, (disponible en https://viajes.nationalgeographic.com.es/lifestyle/estas-son-diez-ciudades-mas-pobladas-espana-este-ano_17716; última consulta 09/04/2023)

³³ Cityrépor, “Doce claves y un epílogo sobre el modelo Pontevedra”, *Ciudades que Caminan*, de 9 de septiembre de 2020 (disponible en <https://ciudadesquecaminan.org/blog/cityrepor/doce-claves-y-un-epilogo-sobre-el-modelo-pontevedra/>; última consulta 2023)

5 de octubre de 2018³⁴; que considero relevante analizar a continuación para así conseguir un estudio comparado y un análisis sobre el cumplimiento de la capital de España de los ODS.

En primer lugar, considero pertinente establecer las principales novedades que ha incluido la actualización de la Ordenanza, una acción normativa que se ha llevado a cabo debido a la necesidad de cumplir con la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 por una mejor calidad de aire. A pesar de que resulte un tanto excesivo el periodo de 15 años para adaptar la normativa municipal a las Directivas Europeas con el añadido de que se redactó una ordenanza íntegra 10 años más tarde de la publicación de la normativa europea, estos plazos pueden dar un indicativo de lo complejo que resulta llevar a cabo un desarrollo normativo en este ámbito y en una ciudad con una dimensión tanto de extensión como poblacional como Madrid.

De este modo, en esta actualización destacan el intento de mejora de la calidad del aire mediante la reducción de emisiones a través de la creación de tres Zonas de Bajas Emisiones (ZBE): la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección Distrito Centro y de Plaza Elíptica, así como “Madrid Zona de bajas Emisiones”. Esta última se caracteriza en que de forma progresiva y a determinados coches con distintivos ambientales particulares, se irá reduciendo su entrada al municipio de Madrid de forma íntegra desde el 1 de enero de 2024. Asimismo, se promueve el uso del transporte público y se *“refuerza las medidas regulatorias destinadas a promover el uso de vehículos CERO emisiones y el desarrollo de la movilidad eléctrica”*. Por último, con el objetivo de descongestionar las zonas limítrofes al interior de la M30, se decide ampliar la zona del Servicio de Establecimiento Regulado, comúnmente conocida como la Zona SER.

Es cierto que todas estas medidas recuerdan en cierto modo al espíritu o filosofía que defendían los miembros del Ayuntamiento de Pontevedra. Sin embargo, en mi opinión y con todo lo expuesto de forma objetiva anteriormente, considero que todas estas medidas no terminan de incidir en el fin teleológico³⁵ de los ODS. Tomando de nuevo prestado el pensamiento pontevedrés, argumentaban que *“Pontevedra renunció a mejorar el tráfico de coches y lo*

³⁴ Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (BOCM nº. 253, de 23 de octubre de 2018) (disponible en

https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2022_141.pdf?idNormativa=da9ee262a8b95810VgnVCM2000001f4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2022_141&cacheKey=30; última consulta 09/04/2023)

³⁵ Segura Ortega, M., *Lecciones de teoría del derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 1998.

sustituyó por otro propósito: mejorar el espacio público. Y mejorarlo siempre desde la perspectiva del más débil, el peatón”³⁶. Es decir, en el caso de Madrid, considero que se busca mejorar el tráfico haciéndolo más sostenible y abandonar aquellos vehículos que resulten más contaminantes. Sin embargo, el espíritu realmente de los ODS, encarnado en Pontevedra, no es el de crear una ciudad para coches sostenibles sino el de crear una ciudad sostenible con los menos coches posibles. De este modo, “no es el peatón el que “invade” la calzada, sino el coche el que “invade” el espacio peatonal”³⁷. Es decir, se trata de un cambio de filosofía, de enfoque, de cultura incluso y no de una mejora de la ya existente o dominante. Como hemos mencionado, se trata de algo muy complejo, pero sería posible llevarlo a cabo de forma coordinada por distritos y así, poco a poco, crear el modelo de ciudad sostenible que la ONU a través de los ODS demandan.

Propuestas de cambio normativo

De este modo, tras haber hecho un recorrido del concepto de sostenibilidad desde la Resolución de la ONU, estableciendo los ODS, hasta su incidencia más directa en los ciudadanos a través de los entes locales; considero interesante aportar mis propias propuestas de cambio normativo que afectan de forma directa e indirecta a la colaboración público-privada. Estas no deberán perder de vista el complejo encaje competencial que existe en nuestro país en materia de urbanismo, pues a modo de resumen, recuerdo que el estado sigue teniendo competencia directa sobre el derecho de propiedad, pero la legislación en urbanismo y medio ambiente está delegada a las CCAA y estas a su vez, en numerosas ocasiones, a los entes locales. Es cierto, que en muchas de ellas existe cierta uniformidad, sobre todo, en aquellos asuntos más comunes, pero debido a las características culturales, históricas, geográficas y políticas de cada una, no es infrecuente (y, de hecho, todo lo contrario), que exista disparidad entre legislaciones de distintas CCAA y entes locales. A modo de ejemplo, el anterior descrito en la página 21 sobre cómo se entendía el papel que debía jugar regeneración y rehabilitación como eje de la sostenibilidad urbana.

³⁶ Cityrépor, “Doce claves y un epílogo sobre el modelo Pontevedra”, *Ciudades que Caminan*, de 9 de septiembre de 2020 (disponible en <https://ciudadesquecaminan.org/blog/cityrepor/doce-claves-y-un-epilogo-sobre-el-modelo-pontevedra/>; última consulta 2023), ISBN: 84-800-4870-0

³⁷ *Ibid.*

Cabe destacar, que ha habido esfuerzos legislativos desde el nivel estatal en la dirección de conseguir una mayor sostenibilidad y otros que están en proceso. En este sentido, analizaré la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y cómo según mi criterio, se ha perdido la oportunidad de introducir la sostenibilidad urbana en una norma con rango de ley. En segundo lugar, expondré la Agenda Urbana Española, indicando qué es y, sobre todo, su utilidad en la práctica a la vez que sus principales desventajas. Por último, me centraré en el TR2015 y propondré cambios en la legislación, provenientes principalmente de un cambio de filosofía en la que la persona es el centro, que considero pudieran encajar dentro del marco competencial español y que resultarían eficaces en el progreso hacia un cumplimiento pleno de los ODS en la materia de urbanismo.

I. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética

Ya en el preámbulo, la presente ley incide en señalar el motivo de alerta que resulta el cambio climático. De hecho, España se posiciona como uno de los países de mayor riesgo, pues tomando prestado las propias palabras de la ley, han sido *“numerosos estudios, incluidos los propios del IPCC, (los que) coinciden en señalar a la región mediterránea como una de las áreas del planeta más vulnerables frente al cambio climático. España, por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, se enfrenta a importantes riesgos derivados del cambio climático que inciden directa o indirectamente sobre un amplísimo conjunto de sectores económicos y sobre todos los sistemas ecológicos españoles, acelerando el deterioro de recursos esenciales para nuestro bienestar como el agua, el suelo fértil o la biodiversidad y amenazando la calidad de vida y la salud de las personas”*³⁸.

Del mismo modo, la propia ley centra sus esfuerzos en el desarrollo del Acuerdo de la Cumbre de París sobre el Clima de 2015 (**“Acuerdo de París”**), como así lo indica el propio artículo 1 que indica el objeto de la ley:

“Esta ley tiene por objeto asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; (...)”.

³⁸ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, (BOE N.º. 121, de 21 de mayo de 2021) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-8447-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

Sin embargo, poco protagonismo deja a los ODS, que, a pesar de sí ser mencionados, no ocupan un papel preponderante en el texto, como, al contrario, sí lo ocupa el Acuerdo de París. Sí reconoce al menos el marco internacional que define esta realidad posicionando la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el inicio de una agenda global hacia el desarrollo sostenible y de nuevo, como menciona el propio preámbulo, del inicio “*de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta*”³⁹.

Asimismo, el preámbulo sigue siendo muy revelador pues reconoce que “*la dimensión multilateral también se refuerza para asegurar que la acción desarrollada por la Cooperación Española es coherente con los objetivos de lucha contra el cambio climático e integra la agenda del clima y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incorporando estos principios en su marco normativo y de planificación*”. Sin embargo, poco vemos en el desarrollo de la ley sobre los ODS, a pesar del claro punto de encuentro que los unifica con el Acuerdo de París, pues no son acuerdos que versen de distintas materias al completo, sino que, en cierto modo, uno se complementa al otro y como consecuencia, sí era de esperar al menos una exposición más transversal en su contenido.

En este sentido, la ley cuenta con nueve títulos que versan en primer lugar sobre los objetivos mínimos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y eficiencia energética de la economía española para los años 2030 y 2050; en segundo lugar, el título II recoge las disposiciones relativas a la generación de electricidad con energías procedentes de fuentes renovables y a la eficiencia energética; en tercer lugar, se abordan las medidas relacionadas con la transición energética y los combustibles; en cuarto lugar, se abordan las cuestiones relativas a la movilidad sin emisiones y transporte; en el título V se recogen las medidas de adaptación frente a los impactos del cambio climático; en sexto lugar, se abordan las medidas en el ámbito de la transición justa; en séptimo lugar, se contemplan aspectos concretos en la movilización de recursos en la lucha contra el cambio climático y la transición energética; en penúltimo lugar, el título VIII aborda dos cuestiones de esencial importancia para la implicación de la sociedad española en las respuestas frente al cambio climático y la promoción de la transición energética, como son, por una parte la educación y la capacitación para el desarrollo sostenible y el cuidado del clima, y, de otra, la

³⁹ Ibid.

investigación, desarrollo e innovación y finalmente, el título IX regula de forma novedosa la gobernanza de cambio climático y transición energética en España.

Por ende, como hemos podido observar, la propia ley centra el cambio climático y la transición energética principalmente en energía y movilidad sostenibles y no hace ninguna mención en todo el cuerpo normativo al urbanismo. Considero que ambos campos están íntegramente ligados y que el legislador ha perdido la oportunidad de crear un gran nexo de conexión entre los tres campos (energía - movilidad sostenible - urbanismo). En cambio, hace una clara separación y se aborda el urbanismo principalmente en la Agenda Urbana Española (“AUE”), que se incluye (como esta ley) como una de las 9 palancas del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Sin embargo, tal y como reconoce el MITMA, la AUE “*no tendrá carácter normativo, sino estratégico*”⁴⁰ y como consecuencia, considero que se ha perdido una oportunidad en este momento de otorgar al urbanismo sostenible de rango de ley.

II. La Agenda Urbana Española

En 2016, el Reino de España asumió dos grandes compromisos internacionales que han sido los principales promotores para que nuestro país en 2019 publicara la AUE. Dos compromisos en las dos principales esferas internacionales en las que España se mueve y que son la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas. En primer lugar, en mayo de 2016, se firma el Pacto de Ámsterdam, en el que los ministros europeos con competencia en urbanismo aprobaron la Agenda Urbana de la Unión Europea (“AUUE”). Del mismo modo en Perú, se firma en octubre del mismo año, la Declaración de Quito, en la que todos los miembros de la ONU, por unanimidad, aprueban la Agenda Urbana de las Naciones Unidas (“AUNU”). Como resulta evidente, estos hitos marcan un importante avance para el cumplimiento (principalmente), del Objetivo 11 de los ODS, desarrollado anteriormente. En este marco, apenas tres años más tarde, el MITMA en España lanza la AUE, enfocándose principalmente en conseguir ciudades más seguras, inclusivas, resilientes y sostenibles.

⁴⁰ Gobierno de España, “PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: *Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*”, (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>; última consulta 09/04/2023)

En este sentido, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, que resume de forma breve lo que será la AUE, pone de relieve que *“el desarrollo urbano sostenible puede contribuir a otros muchos, con los que conecta transversalmente, entre los que se encuentran, como mínimo, los siguientes: el ODS 6.- Agua y Saneamiento; el 7.- Energía asequible y no contaminante; el 8.- Trabajo decente y crecimiento económico, el 9.- Industria, Innovación e infraestructura, el 10.- Reducción de las desigualdades, el 12.- Producción y consumo responsables y el 13.- Acción por el clima”*⁴¹. Es decir, de nuevo me gustaría incidir en la oportunidad que supone la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética para trasponer el ODS a ley y que no se quede en una mera estrategia a medio/ largo plazo, ya que conlleva el riesgo de que no se traduzca en ninguna aplicación práctica.

Asimismo, la AUE se define a su misma como *“la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030, para hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Constituye un verdadero “menú a la carta” para que todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación, puedan elaborar sus propios Planes de Acción”*⁴². Es decir, no goza de ningún tipo de imperatividad y tras haber analizado el TR2015 parece que no ha habido una clara aplicación práctica a la norma que sí es de obligado cumplimiento. Todo el contenido se posiciona como meras recomendaciones que como indica, cualquier actor tanto público como privado puede seguir para hacer de su entorno urbano, un lugar más justo y sostenible.

A pesar de ello, me gustaría dedicar un espacio a reconocer que el Estado, como hemos observado, goza de un papel muy limitado en este campo y son numerosas las ocasiones en las que su función queda relegada a meras recomendaciones o funciones de apoyo o coordinación. Como consecuencia, la creación de la AUE supone un verdadero avance en el cumplimiento de los ODS por parte del Estado con sus competencias constitucionales.

Del mismo modo, cabe destacar que ha habido CCAA, como Cataluña, Andalucía, Extremadura, Comunidad Valencia o País Vasco que ya han aprobado o están en proceso de elaboración de Agendas y/o Planes de Acción que vendrían a continuar con este objetivo en el

⁴¹ Ibid.

⁴² Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “¿Qué es la Agenda Urbana Española?”, *Agenda Urbana Española*, (disponible en <https://www.aue.gob.es>; última consulta 09/04/2023)

plano autonómico. Esta noticia es muy positiva, ya que, aunque pueda parecer una superposición de normativa que pueda llegar a ser un tanto caótica para los actores públicos y privados, no debemos olvidar que son las CCAA las que en su mayoría tienen las competencias en este terreno y a través de sus Agendas y/o Planes de Acción, pueden llegar a contextualizar y a traer a la práctica unas recomendaciones que, si no fuera por su actuación, podrían llegar a quedarse en lo que son, en meras recomendaciones. Es decir, estas Agendas se deben ver como el cumplimiento del fin para el que se creó tanto la AUE, como la AUUE o la AUNU. A mayor abundamiento, la descentralización se enuncia como principio constitucional del buen funcionamiento de la Administración Pública (art.103 CE) y por ello, la actuación autonómica lejos de ser una repetición ineficaz de lo ya elaborado por el Estado, supone el buen funcionamiento de la estructura territorial en la que España se ha configurado, que deriva en la mejor aplicación práctica de los ODS incluidos en las Agendas mencionadas.

III. Propuesta de cambios concretos en el TR2015

Como hemos desarrollado anteriormente, el TR2015 es la norma con rango estatal más importante en materia de urbanismo pero que debido al reparto competencial incluido en la CE y a su desarrollo a través de la práctica normativa a lo largo de este tiempo, está muy limitada. Sin embargo, en esta sección considero oportuno aportar una serie de propuestas de cambio normativo que hicieran del TR2015 una norma más sostenible y que apoye en mayor medida los distintos compromisos que España ha adquirido, como los ODS, el Acuerdo de París o la Agenda Urbana de la Unión Europea o de las Naciones Unidas.

En primer lugar, a pesar de que en el propio artículo primero sí hable del desarrollo sostenible como objeto de esta ley y en este sentido, el artículo tercero se encargue de desarrollar lo que califican como “*principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*”; no debe pasar por alto que este no se incluye como parte de los derechos de los de los ciudadanos y de los deberes constitucionales relacionados con el suelo. Es decir, si vemos el artículo primero de esta ley:

“Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

- a) *La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.*
- b) *Un desarrollo **sostenible**, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando*

sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. (...)”

Podemos ver como, atendiendo a un criterio teleológico, la voluntad del legislador fue separar en dos las condiciones básicas que esta ley regula, estableciendo en primer lugar y como consecuencia, por delante en importancia, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y en segundo lugar (por debajo en importancia), el desarrollo sostenible. En este sentido, el desarrollo sostenible se traduce en un principio inspirador de la norma.

Sin embargo, creo que este aspecto podría ser mejorado, ya que considero que la sostenibilidad sí que se podría configurar como parte de un derecho constitucional de los ciudadanos y un deber de la misma índole por parte de las Administraciones Públicas, ya que a pesar de que la no estar incluida de forma expresa en la CE, sí lo está el medio ambiente. El artículo 45 CE indica lo siguiente:

“Artículo 45 CE:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.*
- 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva (...)”.*

Asimismo, no hay mayor recurso natural que el suelo y no hay ámbito más relacionado con el medio ambiente que la sostenibilidad. De hecho, en la Sentencia 53/2017 de 11 mayo, del Pleno del Tribunal Constitucional (Rec. 1410/2014)⁴³, que versa sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental argumenta que:

⁴³ Sentencia 53/2017 de 11 mayo, del Pleno del Tribunal Constitucional, FJ 3º. (Rec. 1410/2014), (LA LEY 62620/2017, ECLI: ES:TC: 2017:53)

FJ3º: “(...) *la evaluación ambiental se articula como un trámite complejo y esencial para cohesitar el desarrollo económico con el deber de protección del medio ambiente que tienen todos los poderes públicos, conforme al artículo 45 CE, en aras de un desarrollo sostenible (...)*”

Es decir, en la sentencia se relaciona el desarrollo sostenible como medio para garantizar un desarrollo económico que cumpla con el deber de protección del medio ambiente, que como hemos visto anteriormente, recoge la CE en su artículo 45. Del mismo modo, nada mejor como la Sentencia de 8 de junio de 2012 de la Sala Tercera, Sección 5ª de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo (Rec. 126/2010)⁴⁴ para mostrar de forma sencilla la clara conexión que existe entre sostenibilidad y urbanismo:

FJ3º: “*El urbanismo se encuentra en evidente y creciente relación con el medio ambiente. El denominado urbanismo sostenible resume esa conexión entre ambos títulos.*”

Esta sentencia va más allá e incluso pone de manifiesto el innegable incremento de importancia del medio ambiente en el urbanismo o urbanismo sostenible, reconociendo a la sostenibilidad un papel superior:

FJ3º: “*En esta relación urbanismo versus medio ambiente se detecta, a tenor de las citadas leyes y otras medioambientales de nueva generación, cierta prevalencia del segundo título, pues ya las normas urbanísticas no pueden despreñar, ni mantenerse al margen de la variable ambiental, entre cuyas manifestaciones cualificadas se encuentra el ruido, que tiene un grado de especificidad significativo.*”

En este sentido, este extracto de la sentencia resulta muy útil y pertinente pues afirma sin tapujos que el urbanismo y medio ambiente están unidos:

“Conviene hacer un paréntesis para recordar que la indicada competencia sobre el medio ambiente tiene un carácter transversal y polifacético por la incidencia que la misma tiene sobre otros sectores materiales de la actividad administrativa, como el

⁴⁴ Sentencia de 8 de junio de 2012 de la Sala Tercera, Sección 5ª de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, FJ. 3º, (Rec. 126/2010) (LA LEY 83977/2012, ECLI: ES:TS: 2012:4333)

urbanismo, aguas, patrimonio histórico, u otras, pues este carácter ya fue señalado por la STC 102/1995, de 26 de junio.

En la citada sentencia se declara que «el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/82) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente "transversal" por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1, 3, 7, 8, 10 y 11 CE)».

Esta naturaleza transversal no puede justificar, desde luego, una "vis expansiva", como advierte el Tribunal Constitucional en la expresada sentencia, pues llevado al extremo supondría vaciar de competencia a las demás que inciden sobre el territorio, el entorno y los recursos naturales. Pero tampoco puede sostenerse con éxito, (...), un aislamiento del urbanismo ajeno a la vertiente medioambiental que ahora se resulta indisolublemente unida al mismo.”

Como consecuencia, considero que la sostenibilidad podría quedar integrada dentro de los derechos de los ciudadanos y deberes de las Administraciones Públicas que prescribe el artículo uno del TR2015. De este modo, dejaría de ser un principio inspirador para ser un verdadero derecho oponible frente a terceros y frente a la Administración Pública, que, mediante canales de transparencia, debería proporcionar los datos suficientes para justificar la sostenibilidad del proyecto yendo mucho más allá de las evaluaciones ambientales que actualmente se piden a los actores urbanísticos.

No obstante, esto no quiere decir que hubiese que eliminar el artículo tercero, que desarrolla el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Como ya hemos mencionado, el TR2015 está muy limitado por el reparto competencial de nuestro país y considero que este artículo se debería interpretar de tal forma que pudieran llegar a considerarse como pautas de dirección (que no requisitos pues nos topáramos con el Tribunal Constitucional) que mediante la colaboración del MITECO con las correspondientes Consejerías autonómicas supusieran una oportunidad de cierta armonización a la vez que un modo de garantía del cumplimiento de los

compromisos internacionales que España ha firmado en este ámbito. Asimismo, llevar la sostenibilidad al plano de derechos y deberes constitucionales, supone que las CCAA en su competencia deberían hacer cumplir esta exigencia constitucional y así “*mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*” tal y como indica el artículo 45 CE.

¿Podrían las civilizaciones antiguas servir como fuente de inspiración al modelo de ciudad sostenible del futuro?

Como les gusta afirmar al Servizo de Mobilidade de Pontevedra, ellos no inventaron nada. Todo lo que tomaron como inspiración para ser referentes nacionales y mundiales ya estaba escrito o hecho. Así, ha habido numerosos autores que han escrito sobre las ciudades y cómo humanizarlas o devolverlas a su estado original donde la persona y no el coche, estaban en el centro de la planificación. Es decir, donde los ciudadanos sean los protagonistas de su ciudad⁴⁵. Así, cabe destacar “Vida y Muerte de las Ciudades Americanas” (1961) de Jane Jacobs o la obra de Francesco Tonucci, “La Ciudad de los Niños”, que sin duda fue uno de los clásicos que más influyeron en la concepción de la transformación de Pontevedra. En este sentido, por tomar un ejemplo, Tonucci afirmaba que pensar la ciudad en términos de infancia equivale a conseguir una ciudad mejor para todos⁴⁶. Entre otras muchas obras de referencia, Pontevedra cita con frecuencia “La Unidad de Vecindad” (Clarence Perry), “El Problema del Tráfico” (R. Jacob Smith), “Ciudades del Mañana” (Peter Hall), “Calles habitables” (Donald Appleyard), “Recomendaciones para el viario urbano” (Santamera y Manchón), “Calmar el tráfico” (Alfonso Sanz) o “El Tráfico en las Ciudades” (Colin Buchanan) centradas principalmente en la confrontación en la que se encuentran las ciudades actuales.

Como consecuencia, si aparentemente no queda espacio para la innovación en las ideas de fondo sobre la construcción de un modelo de ciudad o un modelo de urbanismo sostenible que tenga en el centro a las personas; considero pertinente, echar la mirada hacia el pasado para

⁴⁵ Zamorano Wisnes, “El derecho a la ciudad sostenible”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, de 15 de abril de 2021, (disponible en <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10883>; última consulta 09/04/2023), ISSN: 1989-8975. Pág.86-106.

⁴⁶ Concello de Pontevedra, “Ciudad de la Infancia”, (disponible en <https://ok.pontevedra.gal/es/ciudad-de-la-infancia/>; última consulta 09/04/2023)

impulsar el presente hacia el futuro. Para ello, me centraré en los modelos de ciudad de Grecia y Roma, principalmente.

De este modo, si comenzamos en las ciudades griegas no consta que existiera normativa. Destaca en cambio, el arquitecto y filósofo Hipódamo de Mileto al que se considera padre del urbanismo y al que se le asocia la creación de las ciudades con un plano hipodámico. Se trata de una organización urbana de forma rectangular en la que las calles están trazadas en ángulo recto creando manzanas. Este tipo de planeamiento recuerda mucho a numerosas ciudades latinoamericanas como Nuestra Señora de la Asunción de Panamá, o Ciudad de Panamá por su nombre actual⁴⁷. Este modelo de ciudad sirve de origen o punto de partida a las ciudades romanas de las que como expondremos más adelante, sí contamos con normativa o referencias escritas donde sí se puede establecer un nexo entre lo clásico y lo actual. A pesar de ello, no resulta menos relevante reconocer la importancia de este tipo de planeamiento como la base para conseguir un reparto de las distintas necesidades humanas en el medio urbano de forma sostenible, pues es más sencillo llegar a los distintos lugares debido al incremento en la rapidez y eficiencia. Por ejemplo, si lo extrapolamos a las ciudades actuales, es más sencillo construir una red de transporte público en este tipo de planeamientos que hacerlo en un modelo de ciudad desigual.

No obstante, en Roma sí que hubo intentos de regularizar la ciudad. A modo de contextualizar esta situación, gracias a la obra maestra “Los doce césares”⁴⁸ escrito por Suetonio; sabemos que Roma cada vez va consiguiendo un papel más relevante y del mismo modo, va creciendo en extensión y en importancia hasta convertirse en la capital de un imperio. Sin embargo, este incremento supone que comiencen a presentarse numerosos problemas, ya que el crecimiento fue muy pronunciado, en un periodo de tiempo muy corto y la ciudad no estaba preparada. Hubo alguna reforma administrativa tras el fatídico incendio de la ciudad en el 64 d.C. en la época del Emperador Nerón y en esta ocasión sí se intentaron crear una serie de criterios (intentando regularizar la topografía, con alineación de fachadas y ampliaciones de calle, etc.).

⁴⁷Bernabéu S., “Ciudades americanas: una introducción”, *Escuela de Estudios Hispanoamericanos, CSIC*, (disponible en <https://digital.csic.es/bitstream/10261/79057/1/Ciudades%20americanas,%20una%20introducción.%20Bernabéu,%20S.pdf>; última consulta 09/04/2023)

⁴⁸ Suetonio, *Los 12 césares*, Trad. Alfonso Cuatrecasas, Espasa Libros, Barcelona, (España), 2010, ISBN: 84-177-8286-9

A pesar de todo lo anterior, cabe destacar que ya en la época de Justiniano especialmente, se incidía en abundancia en la rehabilitación y regeneración de lo ya construido; un enfoque del urbanismo sostenible que ya hemos visto en numerosas legislaciones autonómicas analizadas anteriormente. En este sentido, la obra “*Hacia una nueva urbana no tan nueva: Los precedentes del planeamiento sostenible en los grandes Códigos Teodosiano y Justiniano*” de Belén Malavé Osuna⁴⁹ recoge que las novelas de Justiniano insistían principalmente en la preservación de los espacios públicos libres y la reutilización de lo ya construido. De hecho, tal era la insistencia que limitaba de forma extrema las obras nuevas, únicamente permitiendo restaurar o recuperar para la vida urbana útil todas aquellas obras que se encontraban en el olvido o aquellas que no explotaban su uso o utilidad al máximo.

Adicionalmente, en la época romana se daba mucha importancia a los lugares públicos destinados a la convivencia, socialización, etc. como las saunas o coliseos. De nuevo, aquí encontramos otro punto de unión pues no son pocas las Agendas Urbanas, como la AUE entre otras, las que reclaman volver a modelos urbanos caracterizados por contar con lugares abiertos de convivencia donde se utilice el espacio de forma social y eficiente, conservados por el poder público (en la época romana, por el regidor correspondiente).

En suma, a veces no es necesario inventar nuevas estrategias y rasgarse las vestiduras en búsqueda de nuevas formas que hagan de las ciudades modernas lo que eran en un pasado. Como indican en Pontevedra, los clásicos pueden servir de inspiración para que una vez adaptados a la edad contemporánea en la que vivimos, se configuren como verdaderos espacios sostenibles que no solo cumplan con los ODS y numerosos otros compromisos internacionales, sino que también, supongan una verdadera mejora en la calidad de vida de los ciudadanos recuperando el enfoque humano que nunca debió perder.

⁴⁹ Malavé Osuna B., *HACIA UNA NUEVA URBANIDAD NO TAN NUEVA: Los precedentes del planeamiento sostenible en los grandes Códigos Teodosiano y Justiniano*, Editorial Dykinson, Madrid, 2021, ISBN: 978-84-1377-763-4

Conclusiones

Como dijo Séneca, *“ningún viento será bueno para quien no sabe a qué puerto se encamina”* y eso es lo que he pretendido hacer en este TFG, realizar un análisis de situación que describa donde estamos para saber a qué puerto debemos ir. Es cierto que parece que el objetivo está claro, pues se ha materializado en numerosos compromisos internacionales, como la firma de España de la Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (que incluye los ODS), el Acuerdo de París o la Agenda Urbana de la Unión Europea o de las Naciones Unidas. De hecho, fue en la Resolución de la Asamblea General de la ONU en la que nos comprometimos *“a trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030”*⁵⁰, sin embargo, ¿lo estamos cumpliendo como Estado? Tras lo expuesto en este trabajo, la respuesta sería negativa y a pesar de que han sido determinadas CCAA las que sí han hecho verdaderos cambios en esta dirección, aún queda mucho camino por recorrer para cumplir con lo pactado.

En nuestro propio país tenemos modelos de ciudad que son ejemplos mundiales y han sido reconocidos como verdaderos referentes a seguir, debido en gran parte a diseñar una ciudad en la que la persona volviera a ser el centro de atención y la urbe su espacio de desarrollo personal gracias a medidas que involucraban la colaboración público-privada. Es el caso de Pontevedra, que a pesar de que sus condiciones geográficas puedan facilitar el cumplimiento de sus objetivos, no deja de ser reflejo de un cambio de filosofía que supone un claro referente de vanguardia urbana sostenible, ya que no supone crear una ciudad para coches sostenibles sino crear una ciudad sostenible con los menos coches posibles donde el desarrollo de la persona sea el centro del planeamiento.

En este sentido, se han aportado adicionalmente propuestas de cambio normativo que caminan en la dirección de una mayor implantación de los ODS en nuestra legislación. Se ha defendido dotar de protagonismo al urbanismo sostenible dentro de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética para así otorgarle rango normativo, pues actualmente queda relegado a estrategia dentro de un plan ministerial.

⁵⁰Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, (Distr. general 21 de octubre de 2015), Septuagésimo período de sesiones, Temas 15 y 116 del programa, (A/RES/70/1) (disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf; última consulta 09/04/2023)

Del mismo modo, se ha defendido la inclusión de la sostenibilidad como parte del derecho constitucional de los ciudadanos y deber del mismo rango de las Administraciones Públicas al medio ambiente, pues a través de jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se ha demostrado la clara correlación entre el medio ambiente (recogido en el artículo 45 CE) y la sostenibilidad. Esta a su vez se considera como un concepto polifacético, incluido no solo en numerosos ámbitos de acción pública, entre los que destacan el urbanismo, sino también juega un rol fundamental en los desarrollos urbanísticos promovidos por agentes privados. Como consecuencia, sería pertinente que el legislador incluyese la sostenibilidad, dentro de los derechos y deberes constitucionales objeto del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, como ya hemos mencionado; haciéndolo un verdadero derecho oponible frente a terceros y a las Administraciones Públicas. En este sentido, matizaré que, debido al encaje competencial de esta materia, serían las CCAA las que desarrollarían en sus respectivas legislaciones este derecho y deber, aunque se anima al MITECO que lidere la coordinación entre todas ellas para gozar de cierta armonización.

Por último, cabe destacar el papel que pueden jugar los clásicos en lo contemporáneo. Es decir, definiendo observar el pasado para impulsar el presente hacia el futuro. Con este ejercicio, podremos llegar a aprender de los errores que nos han hecho heredar modelos urbanos en los que hemos perdido el enfoque en la persona y su desarrollo. Como consecuencia, podremos planear modelos que, adaptados a las necesidades actuales, hagan de nuestras ciudades verdaderos centros de bienestar que no solo mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos, sino que a través del impacto positivo que supone en el medio ambiente la sostenibilidad, sirva para construir ciudades diseñadas para el desarrollo de la persona. De este modo, se cumplirá de forma directa con el mandato constitucional del artículo 45 y el deber como seres humanos que tenemos todos de dotar los espacios que compartimos de humanismo.

Por todo ello, medio ambiente, sostenibilidad y urbanismo son conceptos que como ya he expuesto en los textos jurisprudenciales están unidos y esa unión cada vez va cobrando mayor relevancia. Los distintos entes territoriales han hecho verdaderos avances en este campo y a pesar de estar en el camino correcto, aún queda mucho por hacer.

Bibliografía

1. Legislación

- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid nº. 206, de 25 de julio 1889) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (BOE nº135, de 14 de mayo de 1956) (disponible en <https://www.boe.es/gazeta/dias/1956/05/14/pdfs/BOE-1956-135.pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Community Land Act 1975, Chapter 77 (Her Majesty's Stationery Office, 12 November 1975) (disponible en https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1975/77/pdfs/ukpga_19750077_en.pdf; última consulta 09/04/2023)

- Constitución Española (BOE nº.311 de 39 de diciembre de 1978) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Ley 22/1988, 28 julio, de Costas (BOE nº. 181, de 29 de julio de 1988) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1988/BOE-A-1988-18762-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Ley 9/2001, de 17, de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOE nº.177, de 27 de julio de 2001, y BOE nº.245, de 12 de octubre de 2001) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-18984-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo (DOGC nº. 5686 de 05 de agosto de 2010 y BOE nº. 218 de 08 de septiembre de 2010) (disponible en

- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-13883-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)
- Ordenanza reguladora de la movilidad amable y de la utilización de los espacios públicos en el Concello de Pontevedra (BOP núm. 78 del 23/04/2012), (disponible en <https://www.pontevedra.gal/arquivos/Ordenanza-reguladora-de-la-Movilidad-Amable-CAST.pdf>; última consulta 09/04/2023)
 - Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, (Distr. general 21 de octubre de 2015), Septuagésimo período de sesiones, Temas 15 y 116 del programa, (A/RES/70/1) (disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf; última consulta 09/04/2023)
 - Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE nº.261, de 31 de octubre de 2015) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11723-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)
 - Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018 (BOCM nº. 253, de 23 de octubre de 2018) (disponible en https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2022_141.pdf?idNormativa=da9ee262a8b95810VgnVCM2000001f4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2022_141&cacheKey=30; última consulta 09/04/2023)
 - Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, (BOE Nº. 121, de 21 de mayo de 2021) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-8447-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)
 - Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (DOGV nº. 9129, de 16 de julio de 2021) (disponible en

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/DOGV-r-2021-90283-consolidado.pdf>;

última consulta 09/04/2023)

- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA nº. 233, de 03 de diciembre de 2021, BOE nº. 303, de 20 de diciembre de 2021) (disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-20916-consolidado.pdf>; última consulta 09/04/2023)

2. Jurisprudencia

- Sentencia de 8 de junio de 2012 de la Sala Tercera, Sección 5ª de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo, FJ. 3º, (Rec. 126/2010) (LA LEY 83977/2012, ECLI: ES:TS: 2012:4333)
- Sentencia 53/2017 de 11 mayo, del Pleno del Tribunal Constitucional, FJ 3º. (Rec. 1410/2014), (LA LEY 62620/2017, ECLI: ES:TC: 2017:53)

3. Libros

- Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Trad. Calvo Martínez JL, Alianza Editorial, Madrid, 2005 (disponible en <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2017/12/Etica-a-Nicomaco-Aristoteles-PDF.pdf>; última consulta 09/04/2023), ISBN: 84-206-3928-1
- Fernández Rodríguez, TR, *Manual de Derecho Urbanístico*, Civitas Ediciones, S.L., Thomson Reuters (Legal) Limited, Cizur Menor (Navarra), 2014. ISBN: 978-84-470-4643-0
- García de Enterría, E. y Parejo Alfonso, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Civitas Ediciones, S.L, Madrid, 1981.
- Malavé Osuna B., *Hacia una nueva urbanidad no tan nueva: Los precedentes del planeamiento sostenible en los grandes Códigos Teodosiano y Justiniano*, Editorial Dykinson, Madrid, 2021. ISBN: 978-84-1377-763-4

- Segura Ortega, M., *Lecciones de teoría del derecho*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 1998. ISBN: 84-800-4870-0
- Suetonio, *Los 12 césares*, Trad. Alfonso Cuatrecasas, Espasa Libros, Barcelona, 2010. ISBN: 84-177-8286-9

4. Información, documentos e informes oficiales

- Cámara Oficial Española de Comercio del Ecuador, “Principales ciudades de España”, (disponible en <https://www.camaraofespanola.org/principales-ciudades-de-espana/>; última consulta 09/04/2023)
- Concello de Pontevedra, “Ciudad de la Infancia”, (disponible en <https://ok.pontevedra.gal/es/ciudad-de-la-infancia/>; última consulta 09/04/2023)
- Concello de Pontevedra, “Metrominuto” (disponible en <https://metrominuto.pontevedra.gal/es/#features>; última consulta 09/04/2023)
- Gobierno de España, “PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: *Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*”, (disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCIÓN%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACIÓN%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>; última consulta 09/04/2023)
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, “Conoce la agenda” (disponible en https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/conoce_la_agenda.htm; última consulta 09/04/2023)
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, “Ciudades que Caminan”, de noviembre de 2016 (disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es-quien/ciudades-caminan.aspx>; última consulta 09/04/2023)

- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “Áreas Urbanas en España 2022” (disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwivlNO2moP9AhUD3aQKHekQCMEQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fcvp.mitma.gob.es%2Fdownloadcustom%2Fsample%2F3152&usg=AOvVaw0ZuLwNLftaZEi67uJsM2tc>; última consulta 09/04/2023)
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, “¿Qué es la Agenda Urbana Española?”, *Agenda Urbana Española*, (disponible en <https://www.aue.gob.es>; última consulta 09/04/2023)
- Naciones Unidas, Acción por el clima, “Las ciudades y la contaminación contribuyen al cambio climático” (disponible en <https://www.un.org/es/climatechange/climate-solutions/cities-pollution>; última consulta 09/04/2023)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division “World Urbanization Prospects The 2018 Revision”, (disponible en <https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Report.pdf>; última consulta 09/04/2023)

5. Artículos de doctrina e investigación

- Bassols Coma, M., “Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema”, *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996. (disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwirpPPNjIj9AhXGTKQEHTGPBrYQFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Frecyt.fecyt.es%2Findex.php%2FCyTET%2Farticle%2Fdownload%2F84118%2F62128%2F&usg=AOvVawIswCDalKEozHa8zoQHGARe>; última consulta 09/04/2023)
- Bernabéu S., “Ciudades americanas: una introducción”, *Escuela de Estudios Hispanoamericanos*, CSIC, (disponible en

<https://digital.csic.es/bitstream/10261/79057/1/Ciudades%20americanas,%20una%20introducción.%20Bernabéu,%20S..pdf>; última consulta 09/04/2023)

- Zamorano Wisnes, “El derecho a la ciudad sostenible”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, de 15 de abril de 2021, (disponible en <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10883>; última consulta 09/04/2023), ISSN: 1989-8975. Pág.86-106.

6. Artículos de prensa

- Alonso, S., “Pontevedra estará por tercera vez en la Cumbre Mundial del Clima”, *Diario de Pontevedra*, de 11 de octubre de 2021, (disponible en <https://www.diariodepontevedra.es/articulo/pontevedra/pontevedra-estara-tercera-vez-cumbre-mundial-clima/202110111439321166071.html>; última consulta 09/04/2023)
- Barral S., “La ONU confirma Pontevedra como referente mundial en sostenibilidad urbana”, *La Voz de Galicia*, de 26 de noviembre de 2019, (disponible en https://www.lavozdegalicia.es/noticia/sociedad/2019/11/26/onu-confirma-pontevedra-referencia-sostenibilidad-urbana/0003_201911G26P24995.htm; última consulta 09/04/2023)
- Duarte M.C., “Estas son las diez ciudades más pobladas de España este año”, *Viajes National Geographic*, (disponible en https://viajes.nationalgeographic.com.es/lifestyle/estas-son-diez-ciudades-mas-pobladas-espana-este-ano_17716; última consulta 09/04/2023)
- Velázquez J., “Pontevedra, la ciudad española sin coches”, *Euronews*, de 8 de agosto de 2019 (disponible en <https://es.euronews.com/2019/08/08/pontevedra-la-ciudad-espanola-sin-coches>; última consulta 09/04/2023)

7. Artículos periodísticos de investigación

- Nimo A.M., “Pontevedra, el Espejo en el que se miran las grandes ciudades europeas”, *El Mundo*, de 4 de octubre de 2022, (disponible en <https://urbanamente.elmundo.es/pontevedra-el-espejo-en-el-que-se-miran-las-grandes-ciudades-europeas>; última consulta 09/04/2023)

8. Asociaciones

- Cityrépor, “Doce claves y un epílogo sobre el modelo Pontevedra”, *Ciudades que Caminan*, de 9 de septiembre de 2020 (disponible en <https://ciudadesquecaminan.org/blog/cityrepor/doce-claves-y-un-epilogo-sobre-el-modelo-pontevedra/>; última consulta 2023)