

ESTUDIOS

# CLAVES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE CIUDADES Y TERRITORIOS

**FEDERICO A. CASTILLO BLANCO**  
DIRECTOR

**FÁTIMA RAMALLO LÓPEZ**  
COORDINADORA



**JUNTA DE ANDALUCÍA**  
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, INNOVACIÓN, ORDEN Y EMPLEO

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

Director

FÁTIMA E. RAMALLO LÓPEZ

Coordinadora

# CLAVES PARA LA SOSTENIBILIDAD DE CIUDADES Y TERRITORIOS



THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

## Sumario

### Página

RELACIÓN DE AUTORES .....	7
PRESENTACIÓN .....	21
CAPÍTULO I	
<b>ECONOMÍA URBANA SOSTENIBLE, DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE Y CRISIS .....</b>	<b>29</b>
<i>JOSÉ ALLENDE LANDA</i>	
I. <b>Introducción .....</b>	<b>29</b>
II. <b>Meadows en 2007; Fundación Conama-OSE en 2009; Declaración de Toledo en 2010; ONU en 2011...</b> .....	<b>32</b>
III. <b>Notas sobre territorio y sostenibilidad .....</b>	<b>36</b>
IV. <b>La economía urbana ¿en la encrucijada sostenible?</b> .....	<b>38</b>
V. <b>El papel del sector público y la planificación en la ciudad sostenible .....</b>	<b>42</b>
VI. <b>Planeamiento urbano y sostenibilidad .....</b>	<b>43</b>
1. <i>Aspectos económicos de la carta de Aalborg .....</i>	<i>49</i>
VII. <b>Desarrollo urbano sostenible desde la economía .....</b>	<b>50</b>
1. <i>Promoción de iniciativas locales de empleo .....</i>	<i>53</i>
VIII. <b>Crisis y sostenibilidad .....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>58</b>

CAPÍTULO II

<b>PROPUESTAS PARA UNA HACIENDA MUNICIPAL SOSTENIBLE Y SUFICIENTE</b> .....	61
<i>JOSÉ MANUEL CASTILLO LÓPEZ</i>	
I. <b>Presentación</b> .....	61
II. <b>¿Insuficiencia financiera en los municipios españoles?</b> .....	64
1. <i>La cuestión de las competencias y las deficiencias básicas de la organización territorial española</i> .....	64
2. <i>El gasto público municipal</i> .....	67
3. <i>Los ingresos públicos municipales</i> .....	68
4. <i>El endeudamiento y la carga financiera local</i> .....	71
III. <b>La transparencia y la corrupción pública locales en el marco de la crisis económica y financiera global</b> .....	72
IV. <b>La reforma de la hacienda pública local: hechos, contenidos y propuestas</b> .....	76
V. <b>Resumen y conclusiones</b> .....	80
<b>Bibliografía</b> .....	81

CAPÍTULO III

<b>MODIFICACIONES TRIBUTARIAS TENDENTES A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LAS CIUDADES</b> .....	83
<i>MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVÉS</i>	
I. <b>La crisis como «excusa» de las últimas reformas sobre la hacienda local</b> .....	83
II. <b>Modificaciones en los impuestos locales obligatorios</b> .....	87
1. <i>El aumento de los tipos de gravamen en el IBI</i> .....	87
1.1. <i>La situación de los tipos impositivos antes del cambio</i> ....	88
1.2. <i>Los nuevos tipos de gravamen</i> .....	90
2. <i>Cambios en los beneficios fiscales del IBI y otras cuestiones</i> .....	93
3. <i>Nueva bonificación potestativa y aclaración sobre reducción en el IAE</i> ..	96

III. Modificación que incide en tributos locales obligatorios y potestativos .....	97
IV. Modificaciones en los tributos locales potestativos .....	99
1. Nuevo sustituto y retoques en la reducción por modificación de los valores catastrales en el IIVTNU .....	99
2. Liberalización del comercio y los servicios y reformas en el ICIO .....	102
2.1. Los cambios operados en su regulación .....	103
2.2. Las adaptaciones pendientes .....	105
3. Otras adaptaciones y reformas en las tasas locales .....	108
V. ¿Es posible extraer conclusiones? .....	111
Bibliografía .....	113

## CAPÍTULO IV

CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE Y FISCALIDAD LOCAL: EL IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS .....	115
---	-----

JUAN JOSÉ ROMERO ABOLAFIO

I. Introducción .....	115
II. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras .....	116
1. Naturaleza jurídica y características .....	119
2. Hecho imponible .....	121
3. Exenciones .....	124
4. Obligados tributarios .....	125
5. Base imponible .....	127
5.1. Partidas excluidas <i>ex lege</i> .....	128
5.2. Partidas excluidas por la jurisprudencia .....	129
5.3. El caso de las instalaciones de energías renovables .....	131
6. Tipo de gravamen y cuota .....	134
7. Devengo y aplicación .....	137
III. Bonificación medioambiental en el ICIO .....	139
Bibliografía .....	144

## CAPÍTULO V

**POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA, PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN Y EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PLANEAMIENTO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO** ..... 147

ÁNGEL MANUEL MORENO MOLINA

I.	Introducción: la consagración del paradigma del desarrollo sostenible en la legislación urbanística general	148
II.	La integración de las políticas urbanas desde el prisma del desarrollo sostenible	150
	1. Acercamiento general al principio de integración	150
	2. La «evaluación ambiental» como manifestación procesal o procedimental del principio de integración: evaluación de «proyectos» y evaluación de «planes»	154
	3. La evaluación ambiental de planes y programas, en el ámbito urbanístico	156
	4. Régimen jurídico estatal de la evaluación ambiental estratégica, en punto a su aplicación a los planes urbanísticos	157
	4.1. Normativa aplicable y ámbito material	157
	4.2. Los sujetos intervinientes en la Evaluación Ambiental Estratégica	160
	4.3. Piezas documentales y decisorias básicas de la EA estratégica y su concreción en la evaluación de planes urbanísticos	163
	4.4. Procedimiento esencial	169
	5. La evaluación ambiental de planes urbanísticos en la legislación autonómica: visión de conjunto	173
III.	Manifestación sustantiva del principio de integración: algunas cuestiones problemáticas suscitadas por la técnica de la evaluación ambiental del planeamiento	177
	1. Repercusiones en el régimen de validez de los planes urbanísticos	177
	2. Evaluación ambiental del planeamiento y autonomía local	180
IV.	Perspectivas de futuro: la nueva normativa sobre evaluación ambiental	187
	1. Aspectos generales de la futura Ley	188
	2. Aspectos más relevantes en materia de evaluación de planes y programas	190

3. <i>Repercusiones en el terreno de la evaluación ambiental del planeamiento urbanístico</i> .....	192
Bibliografía .....	196

## CAPÍTULO VI

<b>CRITERIOS GENERALES SOBRE LOS LÍMITES AL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y TERRITORIAL PARA LA CONTENCIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO</b> .....	199
<i>DIEGO J. VERA JURADO</i>	

I. El crecimiento de las ciudades y la elección de un modelo de actuación territorial .....	199
II. Criterios generales de la Unión Europea sobre el crecimiento de las ciudades .....	201
III. El Estado y las Comunidades Autónomas: diferentes propuestas al crecimiento urbano .....	204
Bibliografía .....	213

## CAPÍTULO VII

<b>GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE: LA NECESARIA REVISIÓN DE TÉCNICAS PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN Y LA ESPECULACIÓN URBANÍSTICA. HACIA UNA NUEVA GOBERNABILIDAD URBANA SOSTENIBLE</b> .....	215
<i>FÁTIMA E. RAMALLO LÓPEZ</i>	

I. Paradigmas de la gestión urbana insostenible. La especulación y la corrupción urbanística .....	215
II. Elementos claves de la insostenibilidad del modelo de desarrollo territorial español .....	219
1. <i>La complejidad de la regulación urbanística en España</i> .....	222
2. <i>Los lastres de la herencia de nuestra legislación urbanística</i> .....	234
3. <i>Algunas reflexiones y conclusiones del tradicional sistema urbanístico español</i> .....	241
III. Hacia una nueva gobernabilidad de lo urbano .....	243
1. <i>Técnicas y medidas para evitar la corrupción y la especulación urbanística</i> .....	243

	<i>Página</i>
2. <i>La renovación dogmática de la planificación urbanística desde la óptica de la gobernabilidad urbana. Hacia un gobierno relacional</i> . . . . .	256
<b>IV. Reflexiones finales</b> . . . . .	270
<b>Bibliografía</b> . . . . .	273

## CAPÍTULO VIII

<b>EL PROTAGONISMO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COHESIÓN Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL Y URBANA PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL Y URBANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> . . . . .	279
--	-----

MARÍA DEL PILAR BENSUSAN MARTÍN

<b>I. Introducción</b> . . . . .	280
<b>II. La necesidad de cohesión y solidaridad territorial y urbana en las políticas públicas como base para el desarrollo urbano sostenible</b> . . . . .	286
<b>III. Referencia previa a la intervención del Estado y de las Comunidades Autónomas en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible</b> . . . . .	289
1. <i>El papel del Estado en la ejecución de las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible como garante de la realización efectiva del principio de solidaridad</i> . . . . .	289
2. <i>Las Comunidades Autónomas como eje vertebrador de la cohesión y solidaridad en las políticas públicas encaminadas al desarrollo urbano sostenible</i> . . . . .	294
<b>IV. El protagonismo de los Municipios en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible: Propuestas de cohesión y solidaridad territorial y urbana en las políticas públicas</b> . . . . .	298
1. <i>Medidas relacionadas con el modelo urbano y los instrumentos urbanísticos</i> . . . . .	304
2. <i>Medidas relacionadas con la accesibilidad, la movilidad y el transporte sostenibles</i> . . . . .	309
3. <i>Medidas relacionadas con la gestión urbana, la gobernanza y la participación ciudadana</i> . . . . .	315
4. <i>Medidas relacionadas con las políticas públicas de la edificación</i> . . . . .	317
5. <i>Medidas relacionadas con las políticas públicas para la mitigación y adaptación al cambio climático en las ciudades españolas</i> . . . . .	319





	<u>Página</u>
6. <i>Los principales instrumentos para el adecuado desarrollo y seguimiento de estas políticas públicas</i> .....	322
V. <b>El cometido de las Mancomunidades de Municipios: Las Mancomunidades de Municipios sostenibles como herramienta útil y eficiente para los Municipios en el desarrollo de las políticas públicas encaminadas al desarrollo urbano sostenible</b> .....	325
VI. <b>El papel de las Comarcas en la cohesión y solidaridad territorial y urbana para procurar el desarrollo urbano sostenible</b> .....	327
1. <i>La necesidad de los Consejos de Cooperación Comarcal como foros de diálogo y órganos de colaboración entre los Gobiernos autonómicos y las Comarcas en las políticas públicas conducentes al desarrollo urbano sostenible</i> .....	328
2. <i>La necesidad de los Observatorios autonómicos de las Comarcas como órganos de apoyo técnico a los Consejos, de coordinación intercomarcal y de seguimiento de su desarrollo urbano sostenible</i> .....	330
VII. <b>La función de las Áreas Metropolitanas en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible</b> .....	331
VIII. <b>Las políticas públicas de las Diputaciones provinciales encaminadas a la consecución de objetivos de desarrollo urbano sostenible: La búsqueda de la cohesión y solidaridad territorial y urbana de los distintos Municipios de la Provincia. Especial atención a los pequeños Municipios</b> .....	332
IX. <b>La participación de las nuevas asociaciones territoriales en las políticas públicas de cohesión y solidaridad territorial y urbana para el desarrollo urbano sostenible</b> .....	333
X. <b>Conclusiones</b> .....	334
<b>Bibliografía</b> .....	339
 <b>CAPÍTULO IX</b>	
<b>LA EMERGENCIA DE LA GOBERNANZA Y SU IMPULSO HACIA LA SOSTENIBILIDAD</b> .....	347
<i>ANA ISABEL OLMEDO GAYA</i>	
I. <b>La repercusión de las transformaciones del Estado, la economía y la sociedad en las Administraciones públicas</b> .....	347
II. <b>La necesidad de una continua adaptación de nuestras Administraciones públicas a las nuevas necesidades derivadas de la realidad económica y social de nuestro tiempo</b> .....	351

	<i>Página</i>
III. Del «management» a la gobernanza .....	352
IV. Del ciudadano pasivo como cliente o usuario al ciudadano activo y cooperador en la definición de las políticas públicas .....	355
V. La calidad de los servicios públicos como fuente de legitimación de las Administraciones públicas .....	357
VI. La gobernanza como modo de la actual gobernación .....	359
1. <i>La emergencia de la gobernanza</i> .....	359
2. <i>La gobernanza en la Unión Europea y los principios de la buena gobernanza</i> .....	362
3. <i>Ventajas y objeciones a las redes de gobernanza</i> .....	367
VII. El tránsito del gobierno a la gobernanza local para la consecución de un desarrollo sostenible .....	371
1. <i>Gobernanza local y desarrollo sostenible</i> .....	371
2. <i>La gobernanza y la participación ciudadana en la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local</i> .....	374
3. <i>La perspectiva exterior de la Administración Local</i> .....	377
VIII. La integración de las Administraciones públicas en la sociedad de la información y del conocimiento y su utilidad en las redes de gobernanza .....	379
IX. Síntesis final .....	383
Bibliografía .....	384

## CAPÍTULO X

### LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ACTUAL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA. RESPUESTAS DEL DERECHO COMUNITARIO

FRANCISCA VILLALBA PÉREZ

I. Introducción .....	391
II. Factores que influyen en una necesaria adaptación de los servicios públicos locales al contexto social y económico actual .....	394
III. Dimensión europea de los servicios públicos. Punto de partida y marco normativo y conceptual .....	398
1. <i>Punto de partida</i> .....	398
2. <i>Marco normativo</i> .....	401
3. <i>Marco conceptual</i> .....	403

	<u>Página</u>
IV. Nuevas perspectivas y orientaciones europeas sobre los servicios de interés general .....	408
V. Creciente privatización de la gestión de los servicios públicos: debilidades y disfunciones de la concesión de servicios .....	413
1. <i>Consideraciones generales</i> .....	413
2. <i>Disfunciones en la concesión de servicios provocadas por la crisis económica</i> .....	416
Bibliografía .....	420
CAPÍTULO XI	
REFLEXIONES SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: UN BALANCE RETROSPECTIVO Y VARIAS PROPUESTAS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CIUDADES Y TERRITORIOS .....	
FEDERICO A. CASTILLO BLANCO	
I. Introducción: unas reflexiones mirando a la historia .....	424
1. <i>Los primeros pasos regulatorios: entre las viejas técnicas y las nuevas necesidades planteadas por el crecimiento de las ciudades</i> .....	426
2. <i>El perfeccionamiento de las técnicas de protección: un repaso a algunos de sus principales hitos</i> .....	430
II. El bien jurídico protegido: la preservación del crecimiento ordenado de la ciudad, la protección del medio natural y el desarrollo sostenible .....	438
1. <i>La protección de bienes supraindividuales como técnica de desarrollo del Derecho administrativo de nuestros días: la incorporación de los valores republicanos al ordenamiento jurídico-administrativo</i> .....	438
2. <i>El reconocimiento positivo del fundamento de las medidas de protección de la legalidad urbanística como un derecho al espacio urbano y al desarrollo sostenible</i> .....	441
III. Un conjunto de propuestas para la mejora de la regulación y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible .....	446
1. <i>El rediseño de la acción pública en orden al bien jurídico protegido</i> .....	449
2. <i>Su debida articulación con las medidas paralelas establecidas en el Derecho privado</i> .....	452
3. <i>La necesaria redefinición de los elementos reglados para el ejercicio de estas potestades</i> .....	462

	<i>Página</i>
4. <i>Reforzar su carácter preceptivo, articular de forma equilibrada el principio de proporcionalidad, delimitar responsabilidades y excluir cualquier medida de gracia</i> .....	466
5. <i>Reforzamiento de las garantías para el cumplimiento efectivo de las medidas de demolición</i> .....	477
6. <i>Una solución adecuada al problema de los plazos para reaccionar frente a los incumplimientos de la legislación urbanística</i> .....	482
7. <i>Una mejor regulación de los efectos que se producen en actuaciones no susceptibles de demolición: especial referencia a la situación de fuera de ordenación</i> .....	487
<b>IV. Conclusiones</b> .....	496
<b>Bibliografía</b> .....	498
<b>CAPÍTULO XII</b>	
<b>PROTECCIÓN DEL LITORAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE: FACULTADES DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b> .....	
	503
<i>JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ</i>	
<b>I. Litoral y dominio público</b> .....	503
<b>II. Sostenibilidad urbana</b> .....	517
1. <i>Los nuevos objetivos de desarrollo global: Objetivos de Desarrollo Sostenible</i> .....	519
2. <i>Ciudades del mañana: ciudades sostenibles desde el punto de vista social y medioambiental en la Unión Europea</i> .....	519
3. <i>Territorio y ciudad en el ámbito litoral, para después de la crisis</i> .....	521
<b>III. La reforma de la Ley de Costas, y su incidencia en la sostenibilidad urbana</b> .....	527
1. <i>Cambio climático y regresión de la costa</i> .....	527
2. <i>Consecuencias del nuevo régimen jurídico de la servidumbre de protección</i> .....	533
2.1. «Status quo»: STS de 19 de marzo de 2013 .....	533
2.2. <i>Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas</i> .....	544

<b>IV. Facultades de control, seguimiento y evaluación</b> .....	548
1. <i>La actividad de policía</i> .....	548
2. <i>Facultades inherentes a esta categoría jurídica en el dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección</i> .....	551
2.1. Tutela .....	551
2.2. Vigilancia .....	559
2.3. Control .....	562
2.4. Supervisión .....	568
2.5. Inspección .....	571
2.6. Conclusión .....	573
<b>Bibliografía</b> .....	574

## CAPÍTULO XIII

<b>INSTRUMENTOS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES</b> .....	577
--	-----

DANIEL DEL CASTILLO MORA

<b>I. Introducción. Las áreas de influencia socioeconómica como vertebradoras del desarrollo sostenible</b> .....	577
<b>II. Marco normativo y articulación práctica del desarrollo sostenible</b> ..	584
1. <i>Nivel internacional</i> .....	584
2. <i>Nivel comunitario europeo</i> .....	585
3. <i>Nivel estatal</i> .....	588
4. <i>Nivel autonómico andaluz</i> .....	589
5. <i>Nivel local</i> .....	592
<b>III. La planificación ambiental en los espacios naturales protegidos. Otros instrumentos de protección: los catálogos administrativos</b> ...	593
1. <i>Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad</i> ..	593
2. <i>Planes de Ordenación de los Recursos Naturales</i> .....	595
3. <i>Planes Rectores de Uso y Gestión</i> .....	597
4. <i>Catálogos Administrativos de Protección Ambiental</i> .....	599
<b>IV. Planificación de actividades en las áreas de influencia socioeconómica: los planes de desarrollo sostenible</b> .....	599

	<i>Página</i>
V. Instrumentos de prevención ambiental en espacios naturales protegidos. Examen de requisitos jurisprudenciales de las limitaciones a las actividades económicas en los mismos .....	602
1. Instrumentos de prevención ambiental en espacios naturales protegidos .....	602
2. Requisitos jurisprudenciales para la prohibición o limitación de actividades en espacios naturales protegidos .....	606
VI. Régimen sancionador .....	608
VII. La Carta Europea de Turismo Sostenible .....	611
VIII. Conclusiones .....	612
Bibliografía .....	613