

SALOM PARETS, Aina: Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística, INAP, Madrid, 2011.

Aina Salom Paretts se licenció en Derecho con premio extraordinario por la Universitat de Barcelona. Este brillante expediente académico le animó para seguir sus estudios de doctorado. Su tesina “Los colegios profesionales” fue premiada por el Colegio de Abogados barcelonés y publicada por la editorial Atelier en 2007. el libro que recensamos ahora constituye su segunda monografía, y es fruto de su tesis doctoral dirigida por Avelino Blasco, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares. De forma que se puede decir que esta joven profesora culmina su primera etapa investigadora con esta también novedosa obra titulada “Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística”

Ya el título de este trabajo me llamó la atención especialmente, pues denota un estudio, especialmente de tipo práctico, acerca de la aplicación del principio de desarrollo sostenible en el ámbito urbanístico, o si se quiere, de ordenación racional del crecimiento urbano.

Abundan los títulos que abordan el estudio de este principio, fundamental para poner freno al crecimiento desmesurado que gran parte de nuestras ciudades han experimentado en los últimos años, pero no son tantos los trabajos que proponen alternativas a este modelo de crecimiento, apuntando algunas de las cuestiones pragmáticas que se consideran esenciales para este necesario cambio de paradigma, no sólo en el ámbito de la planificación urbanística, sino también, en el de las actuaciones políticas en éste campo. En este sentido, este trabajo constituye una apuesta firme y decidida por la necesidad de llevar a cabo una efectiva implantación de instrumentos de ordenación sostenibles, con los que se implante la regla de la racionalidad y el equilibrio entre las posibilidades de crecimiento urbanístico y el uso de los recursos naturales.

Otro aspecto novedoso en este trabajo, lo constituye el hecho de que para llegar a las conclusiones del estudio propuesto, la autora lleva a cabo una investigación que no sólo se aborda desde la ciencia jurídica, sino que también, y muy acertadamente, expone algunos de los principales pronunciamientos en la materia que se vienen realizando desde diferentes disciplinas como son la economía, la sociología, la geografía o la ecología. De esta forma, se incorporan al trabajo consideraciones interdisciplinares sobre el crecimiento poblacional, y se abordan conceptos hasta ahora escasamente aplicados en los instrumentos jurídicos de desarrollo urbano como son capacidad de carga, huella

ecológica y otros indicadores medioambientales que deben constituir base de conocimiento para la adopción de las posteriores decisiones sobre el fenómeno urbano. En este sentido adquiere un papel relevante el estudio del Método de Estimación de densidades focales mediante filtros Kernel, como herramienta eficaz de información e interpretación del territorio que ha de ser tomado como base para el planeamiento, apostándose decididamente por la ordenación territorial integrada, lo que además, requiere un especial esfuerzo de coordinación y de colaboración entre todas las instituciones políticas y los agentes económicos que intervienen en el desarrollo del fenómeno urbano.

Hoy nadie duda de la utilidad práctica que tienen otras ciencias para llevar a cabo una planificación urbana sostenible y que tenga muy presente los límites de densidad y las capacidades de carga de los territorios tal y como plantea magníficamente Aina. De hecho, como ya afirmara Martín Rebollo “el urbanismo no es una tarea aislada atribuible a un ámbito profesional determinado. Es una actividad pluridisciplinar. Se comprende que en esa problemática algo tengan que decir los sociólogos y las encuestas sobre el tipo de población; los economistas y las previsiones de inversión; los arquitectos e ingenieros, que diseñan y articulan el espacio. Y también los juristas (...) por eso, digo, el Derecho Urbanístico no es sino una de las muchas ópticas desde las que se puede abordar el fenómeno urbano”. Y esta visión interdisciplinar se plasma muy acertadamente en este trabajo.

Un tercer aspecto que llama la atención en este trabajo es la fijación por el estudio, no sólo de la regulación del crecimiento urbanístico desde el punto de vista espacial, sino también, por la regulación del crecimiento poblacional. En efecto, en la regulación del crecimiento urbanístico, la legislación del suelo tradicional se ha ocupado normalmente de regular el crecimiento en extensión o superficie, especialmente a partir de los años 90, pero escasamente se ha ocupado de regular el crecimiento poblacional, sobre el cual apenas existen algunas normas aisladas. Este trabajo se centra especialmente en el estudio con detalle y rigor de las escasas normas que regulan este aspecto del crecimiento poblacional, y establece criterios generales al respecto, indicadores y métodos importados de otras disciplinas, a fin dar un paso más y avanzar en la implantación de auténticas medidas de contención.

En esta línea, y pese a que la propia autora reconoce que también existen otros mecanismos de contención superficial y poblacional, selecciona algunas medidas legislativas y de planeamiento específicas implementadas por diferentes administraciones con el objeto de controlar y poner límites al crecimiento poblacional de las ciudades, y de reducir los efectos del crecimiento urbanísti-

co descontrolado sobre los recursos naturales. Así, en primer lugar, la se centra en el estudio de los planes directores del sistema costero catalán y en el Decreto de población 2/1996 de las Islas Baleares, entre otras disposiciones de aplicación en las islas; y en los umbrales, indicadores y cuotas de sostenibilidad de la Comunidad Valenciana. Y seguidamente, se estudia el Plan territorial de Andalucía, el Plan metropolitano de Bilbao y el Plan Territorial de Menorca, éste último como claro exponente de un marco normativo integral con el que afrontan los diferentes problemas que se plantean en la isla.

Esta obra se estructura en tres grandes partes: 1. Marco jurídico general para un crecimiento urbano sostenible. 2. Las limitaciones al crecimiento urbano en superficie; Algunas reflexiones sobre las técnicas de contención del crecimiento en Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares; y 3. Las limitaciones al crecimiento poblacional en la planificación territorial y urbanística. Cada una de esas partes se dividen a su vez en títulos y capítulos, desengranándose así, a lo largo de 544 paginas, la legislación y resto de normativa *soft law* en la materia, algunos instrumentos de planificación paradigmáticos, y los estudios relacionados con otras disciplinas que permitirán enriquecer los resultados y conclusiones alcanzado al final de este trabajo.

En la primera parte de la obra se pone de relieve, en primer lugar, la existencia de una multitud de medidas comunitarias e internacionales que tratan la cuestión del desarrollo sostenible y que subrayan que la noción de medio ambiente se puede afrontar desde diferentes ámbitos en función si afecta a las personas, el urbanismo, la ordenación del territorio, los recursos naturales, los residuos o el clima, entre otros. Seguidamente, y ya centrándose en el marco normativo con el que se deberá hacer frente a los problemas que surgen en el marco de la ordenación del territorio y en urbanismo, y en aras a conseguir que las anteriores medidas internacionales no se limiten a ser simples declaraciones de principios o de intenciones, se aborda la constitucionalización del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado desde el estudio de las principales tesis doctrinales existentes en torno a la conceptualización de este derecho. Y finalmente, se centra en las actuaciones y disposiciones relacionadas con la correcta ordenación del medio urbano y el uso sostenible del suelo.

Así, se pone énfasis en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo, y en el Texto refundido de la Ley del Suelo, ya que por primera vez se regula el régimen jurídico del suelo tanto desde la vertiente económica como medioambiental. Se destaca cómo en esta norma, las situaciones básicas del suelo pueden ser dos: urbanizada o rural, y queda en manos del legislador autonómico la clave para la consecución de desarrollos urbanos equilibrados con el uso de los recursos

naturales y la capacidad de carga del territorio, favoreciendo o conteniendo los procesos de ocupación y transformación del suelo mediante el establecimiento de límites infranqueables de sostenibilidad. De esta forma, el trabajo otorga especial importancia a la normativa estatal y autonómica, aunque posteriormente pone el acento en los diferentes ejemplos que, en el ámbito autonómico, han supuesto precedentes en la fijación de límites al crecimiento urbanístico en superficie y poblacional.

En efecto, es en la segunda parte donde se incide en la contención del crecimiento urbanístico en superficie y donde se procede a analizar las medidas implementadas en diferentes comunidades autónomas para limitar el crecimiento urbano en extensión superficial y poblacional. Y como se ha advertido, en este ámbito cobran especial importancia las Comunidades Autónomas de Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, País Vasco y Valencia, pues considera la autora que introducen instrumentos pioneros en la materia, los cuales son objeto de un estudio pormenorizado en el que se parte de las disposiciones legales vigentes en la materia, para analizar, en un segundo Capítulo, cómo los planificadores afrontan la regulación del fenómeno urbano en un ámbito supramunicipal o municipal.

En concreto, en el caso de Cataluña, se fija la autora en los Planes Directores del Sistema Costero Catalán, con los que se pretende impulsar una correcta y eficiente protección de este litoral.

En cuanto a las Islas Baleares, es por todos conocido que los Planes Territoriales Insulares, se han instituidos en los instrumentos por excelencia para implantar eficaces límites al crecimiento urbanístico. No obstante, los mecanismos de contención del crecimiento poblacional incorporados en el marco de las distintas Comunidades Autónomas los deja para la parte tercera del trabajo, en la que constituye parte central, precisamente la normativa balear, ya que analiza de forma exhaustiva tanto la Ley 6/1999, de 3 de abril, de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial que habilita a los Planes Territoriales Insulares para poder limitar el incremento de suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado al uso residencial, turístico o mixto, y el Decreto 2/1996, de 16 de enero, regulador de las capacidades máximas de población, el cual, constituye sin duda un referente a seguir en cuanto norma que, si se aplica correctamente, establece un equilibrio entre la capacidad poblacional de una determinada zona, en relación a la máxima que puede asumir el municipio concreto. En definitiva, se considera esta legislación balear como pionera en el establecimiento de mecanismos de control más efectivos, reales y adecuados a la realidad.

En lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, se ponen de relieve los denominados umbrales, indicadores y cuotas de sostenibilidad, en cuanto herramientas dirigidas a hacer frente de manera efectiva al desafío ambiental que podrán comportar determinados proyectos. No obstante, subraya la autora cómo, lamentablemente, sobre la base del principio “quien contamina, paga” se podrán autorizar operaciones claramente insostenibles y depredadoras del suelo, entendido como recurso natural, agotable y escaso.

En cuanto al ordenamiento jurídico del País Vasco –en un contexto donde es frecuente que los asentamientos urbanos de los distintos municipios formen casi un todo continuo– subraya cómo se ha actuado con la finalidad de instaurar una planificación territorial con la que se pueda solucionar esta situación claramente insostenible. Así, examina el Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano considerado como un instrumento que ha tomado conciencia y da soluciones a la regulación estanca que, hasta el momento, venían realizando los distintos municipios, y con el que se pretende conseguir no sólo, el establecimiento de un modelo urbano acorde con la realidad funcional del espacio, sino también la transformación de estos espacios en ámbitos polifuncionales donde se deberá fomentar la concentración no sólo de usos residenciales sino también lucrativos y dotacionales, favoreciendo así su uso colectivo y sostenido.

Finalmente, en el ámbito autonómico andaluz, se ha puesto el acento en la importancia del factor poblacional en el marco de su ordenación territorial y urbanística, el cual se pone de manifiesto, especialmente, en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Una norma de aplicación directa y dirigida a la consecución de un desarrollo urbanístico más equilibrado con la variable demográfica. Entre las disposiciones destacadas en dicha norma se subrayan dos, aquella que impide a los municipios que el crecimiento urbanístico supere el aumento de su población en más de un 30%, y la prohibición de incrementar el suelo urbanizable en más de un 40%, en el plazo de 8 años. Así, se analiza, por una parte, como se han aplicado estas limitaciones por parte de los municipios y, de otra, cual ha sido la actuación de la Comisión territorial en cuanto al control de la correcta aplicación de este límite de sostenibilidad.

Finalmente, llegamos a la última parte del trabajo, donde se realizan toda una serie de consideraciones interdisciplinares sobre el factor poblacional y su incidencia en la normativa territorial y urbanística. Justifica la autora la selección del estudio de este parámetro en la relevancia probada por parte de los diferentes estudios, de la densidad poblacional como indicador por excelencia de

la intensidad de ocupación del suelo. En efecto, a nivel internacional y europeo, la densidad de población aparece como indicador medioambiental que debe constituir base de conocimiento para la adopción de las posteriores decisiones sobre el fenómeno urbano. Por ello, la modulación de densidades y el incremento selectivo de las mismas tiene como fin último relacionar el crecimiento demográfico con un racional desarrollo urbanístico.

Por otra parte, y derivado de esta conclusión, adquiere un papel relevante en esta última parte del trabajo el estudio del Método Kernel, como hemos advertido al inicio de esta recensión, un método al que dedica un análisis exhaustivo y pormenorizado, con el fin de facilitar, a todos los agentes que intervienen en la ordenación del desarrollo urbanístico, una información más real y adecuada sobre el territorio que se debe ordenar, y de la capacidad de presión humana sobre el mismo.

Termina esta obra con unas reflexiones hacia el reconocimiento constitucional y jurisprudencial de la autonomía municipal, principales responsables, en última instancia, del exacerbado crecimiento urbanístico de nuestras ciudades, y todo ello con una finalidad última, la de concluir con un axioma indiscutible que se viene planteando ya en la doctrina en los últimos años, y que no es otro que la insoslayable necesidad de mejorar los mecanismos de colaboración y de cooperación interadministrativas, especialmente en este campo, en el que los municipios tienen un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de la normativa urbanística autonómica. Y es que, señala la autora, es preciso delimitar a nivel supramunicipal un marco normativo que contribuya a que las opciones de los ayuntamientos, en cualquiera de los casos, impliquen un uso racional del territorio.

En definitiva, se puede decir que a lo largo de todo el trabajo subyace esta idea de la necesidad de ver la planificación territorial y la que de manera insuficiente llamamos planificación urbanística, como dos caras de una misma moneda. Y sobre todo, en la necesidad de superar las contradicciones que el sistema de distribución competencial nos ha legado, y de hacerlo con inteligencia y capacidad de obrar, entrelazando ambos ámbitos de planificación, buscando sinergias, y encontrando en uno de los ámbitos los soportes legales y financieros de los que adolece el otro, para lograr una planificación urbanística que sea integral y estratégica, y que esté plenamente dotada de operatividad para los fines del principio del desarrollo urbano sostenible.

De esta forma, la integración de la sostenibilidad, y de los principios de ordenación racional del crecimiento urbano en todo el cuerpo del Derecho ur-

banístico procurará una nueva presencia de las Administraciones Públicas locales en una materia, el medioambiente, sobre la cual había ostentado escasas competencias hasta el momento. Y al mismo tiempo, las Administraciones Públicas regionales o estatales adquirirán una nueva responsabilidad sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, sobre la cual prácticamente había perdido las competencias. Todo ello con la finalidad de armonizar, coordinar y trabajar en red en pro de un medio ambiente sano, de unas ciudades sostenibles y de una ordenación territorial que tenga en cuenta la importancia que la adecuada armonización de esos pilares fundamentales para el desarrollo de nuestras urbes.

En los tiempos que corren, constituye una necesidad inaplazable el recuperar la escala humana de la ciudad, su cohesión social y territorial, la promoción del desarrollo económico y de las oportunidades, sin comprometer las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras, la protección de los recursos naturales y de la calidad de vida. Y todo ello desde la perspectiva de que el urbanismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del interés general y del ejercicio de derechos individuales y colectivos. Y esta es la perspectiva que la autora nos ofrece a lo largo de todo este trabajo.

Es un trabajo alentador, y con el que se nos lanza un importante mensaje, y es que los juristas hemos de seguir trabajando para que el desarrollo sostenible y el interés general se conviertan en los pilares verdaderos de las actuaciones urbanísticas, y ello lo debemos hacer tanto con nuestras clásicas herramientas de trabajo, como incorporando nuevas disciplinas y visiones que aporten un enfoque holístico a nuestros estudios y propuestas normativas.

Porque, no es lo mismo ser una gran ciudad que una ciudad grande. Las grandes ciudades se miden por criterios cualitativos de calidad de vida, innovación, prosperidad económica, bienestar social y espacios de convivencia, por el contrario, las ciudades grandes se ponderan por parámetros cuantitativos, ligados exclusivamente a un incremento demográfico que, con frecuencia, sin una adecuada planificación, termina revolviéndose sobre la propia ciudad, convertida finalmente en mera aglomeración urbana.

Fátima Ramallo López
Profesora de Derecho Administrativo
de la Universidad de Granada