

CIUDAD Y TERRITORIO EN EL SIGLO XXI:
REFLEXIONES DESDE EL DERECHO PÚBLICO

COLECCIÓN INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.

Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla.

Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid.

Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.

Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla.

Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.

Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad central de Barcelona.

Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.

Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.

Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.

Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla.

Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo.

Vandelli, Luciano. Università di Bologna.

Vieira Andrade, José Carlos. Universidad de Coimbra.

COMITÉ TÉCNICO

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada.

Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide.

Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla.

Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla.

Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla.

Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla.

Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba.

Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga.

DIEGO J. VERA JURADO
(director)

MANUEL MORENO LINDE
(coordinador)

CIUDAD Y TERRITORIO EN EL SIGLO XXI: REFLEXIONES DESDE EL DERECHO PÚBLICO


u eus
Editorial Universidad de Sevilla


Instituto = García = Oviedo

Sevilla 2020

Colección: Instituto García Oviedo
Núm.: 7

Comité editorial:

José Beltrán Fortes
(Director de la Editorial Universidad de Sevilla)

Araceli López Serena
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

© Editorial Universidad de Sevilla, 2020
Porvenir, 27 - 41013 Sevilla.
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <https://editorial.us.es>

© Instituto García Oviedo, 2020

© Diego J. Vera Jurado (director), 2020

© Manuel Moreno Linde (coordinador), 2020

© De los textos, los autores, 2020

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain

ISBN: 978-84-472-2941-3
Depósito Legal: SE 1920-2020

Maquetación: Archivos y Publicaciones Scriptorium, S.L.

Impresión: Podiprint

RELACIÓN DE AUTORES

Director: Diego J. Vera Jurado
Coordinador: Manuel Moreno Linde

Elsa Marina Álvarez González
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Adriana Antúnez Sánchez
Área de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Roberto Galán Vioque
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla

Yolanda García Calvente
Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad de Málaga

Salvador Martín Valdivia
Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Jaén

Manuel Moreno Linde
Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Esther Rando Burgos
Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

M^a del Mar Soto Moya
Profesora Ayudante Doctora de Derecho Financiero y Tributario,
Universidad de Málaga

José Antonio Rosa Ruiz
Profesor Asociado de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Claudia Tubertini
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Bolonia

Diego J. Vera Jurado
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

M^a Remedios Zamora Roselló
Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Índice

ABREVIATURAS.....	11
PRÓLOGO por Diego J. Vera Jurado	13

I. Nuevas perspectivas de la Ordenación del Territorio

Capítulo 1

Cooperación entre comunidades autónomas en políticas territoriales: problemática y propuestas	19
<i>Esther Rando Burgos</i>	

Capítulo 2

El derecho al litoral: gobernanza territorial y marítima.....	51
<i>Mª Remedios Zamora Roselló</i>	

Capítulo 3

Los proyectos de interés supramunicipal o autonómico. Una visión polémica de la Ordenación del Territorio	81
<i>Diego J. Vera Jurado</i>	

II. Repensar el Derecho Urbanístico

Capítulo 4

Radiografía de un Derecho Urbanístico en crisis.....	103
<i>Adriana Antúnez Sánchez</i>	

Capítulo 5

Entre disfunciones y paradojas. Retos del Urbanismo en Andalucía	125
<i>Salvador Martín Valdivia</i>	

Capítulo 6

Los instrumentos de planificación urbanística: a vueltas con su naturaleza jurídica y su eficacia	155
<i>Elsa Marina Álvarez González</i>	

III. Retos de las ciudades del siglo XXI

Capítulo 7

Ciudades inteligentes, calidad de vida y Derecho Urbanístico.....	181
<i>Manuel Moreno Linde</i>	

Capítulo 8

Movilidad urbana sostenible.

Especial referencia al transporte no motorizado207

*José Antonio Rosa Ruiz***Capítulo 9**

Un modelo energético sostenible para los entornos urbanos.....233

*Roberto Galán Vioque***Capítulo 10**

Gentrificación, economía colaborativa y sistema tributario.....255

*Yolanda García Calvente**M^a del Mar Soto Moya***Capítulo 11**

Las ciudades metropolitanas en Italia281

Claudia Tubertini

Abreviaturas

AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AFO	Asimilado a fuera de ordenación
CCAA	Comunidades Autónomas
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio
EEMV	Estrategia Española de Movilidad Sostenible
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ETE	Estrategia Territorial Europea
LGICA	Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación urbanística de Andalucía
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LSE	Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector eléctrico
LUSA	Proyecto de Ley de Urbanismo Sostenible de Andalucía
NNSS	Normas Subsidiarias
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral
PDSU	Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano
PEEB	Plan Estratégico Estatal de la Bicicleta
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PGOU	Plan General de Ordenación Urbanística
PMUS	Planes de Movilidad Urbana Sostenible
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TRLS 1976	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS 1992	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
TRLS 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo
TRLSRU	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.
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
ZEPA	Zona de Especial Protección de Aves
ZIR	Zona de Interés Regional

PRÓLOGO

Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el Derecho público, es resultado del proyecto de investigación sobre *Gobernanza y cohesión. Nuevas formas de gestión del desarrollo del territorio*, coordinado por la Universidad de Málaga y que cuenta con la participación de profesores de diferentes universidades españolas e italianas. Este proyecto, como otros anteriores, se incardina en la línea de investigación que el Área de Derecho administrativo de esta Universidad lleva desarrollando desde hace más de veinte años y que tiene como logro más reciente y destacado la puesta en funcionamiento del *Instituto Universitario de Investigación Jurídica de Gobierno y Territorio*. Este instituto, que nace con una clara vocación docente e investigadora, verá desarrollada su actividad en diferentes proyectos en España, Italia y Latinoamérica. Hacer notar, además, su estrecha vinculación con el máster oficial de *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente* de la Universidad de Málaga que, en su décima edición, ha tenido un protagonismo significativo durante todo este tiempo.

Por lo que se refiere al presente trabajo que tengo el placer de introducir, su hilo argumental viene determinado por diferentes reflexiones sobre la ciudad y el territorio desde la óptica del Derecho público. La diferencia respecto de otros trabajos radica, sin embargo, en el intento por parte de los autores de analizar situaciones, problemas y escenarios novedosos, excluyendo reflexiones ya clásicas sobre la materia.

Es innecesario en este momento abundar en el dato de que el Derecho público lleva aportando soluciones sobre la ciudad -como concepto integral- desde mediados del siglo pasado, y desde algunas décadas más tarde sobre el territorio. Pero es oportuno reconocer también que estas soluciones se producen casi siempre con retraso, o al menos con retraso respecto del momento vital en que surgen los problemas. Ello responde, probablemente, al binomio lentitud-prudencia que caracteriza a la maquinaria jurídica, permitiendo que fenómenos complejos se manifiesten y desarrollen al margen de reflexiones jurídicas sólidas. Añadir, por terminar con esta cuestión, la posibilidad de que la no aplicación o mala aplicación de las normas, obedezca a criterios selectivos

que, si desde un punto de vista abstracto, pueden parecer distorsionantes, son perfectamente explicables desde la perspectiva del sistema en que se integran, y que es el que impone dicho modo de actuar, con lo que todo ello significa. Cuestión que, aunque fue planteada por Alejandro Nieto en 1975, en su clarificador artículo *la vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo*, continúa teniendo plena actualidad.

Sean las causas que fueren, no estamos describiendo con nuestras palabras nada que no sea ya conocido: desajuste entre realidad e intervención del derecho. No obstante, lo que sí puede ser novedoso en estos momentos es la velocidad a la que se transforma la realidad y, por tanto, la velocidad a la que se plantean los problemas. Si hace unas décadas el ritmo de cambio podía ser relativamente asumible por la lentitud (o inactividad) de la maquinaria jurídica, hoy en día esta lentitud se hace insoportable. El incesante avance de la ciencia y de la tecnología, por una parte, y los fenómenos sociales que caracteriza a estas primeras décadas del siglo XXI y que no tiene parangón con etapas anteriores, por otra, ponen de manifiesto la dificultad de lo jurídico.

Advertir, en este sentido, que uno de los ámbitos de intervención donde los cambios se están produciendo de manera acelerada y donde la sensación de retraso es más llamativa es en el definido por los conceptos de ciudad (urbanismo) y territorio (ordenación del territorio), con directa vinculación a otros muchos como movilidad, sostenibilidad, recursos naturales, crecimiento, cambio climático o contaminación. Los acontecimientos en la ciudad y en el territorio se manifiestan a una velocidad vertiginosa, infinitamente más rápido que hace unas pocas décadas, y llegar tarde en este momento no tiene sentido ya que el escenario sobre el que intentemos intervenir ya se habrá transformado nuevamente.

De hecho, cuando redacto estas líneas el mundo entero se ha visto conmovido por la pandemia del coronavirus, lo que hace que todo lo expuesto tome mucho más sentido. La Covid-19 evidencia la necesidad de actualizar la forma en que se construyen las ciudades, recuperando el sentido de lo público y discutiendo lo privado. Se pasará de una ciudad real, a la que estábamos acostumbrados, a una virtual que ya la empezamos a vivir con la revolución tecnológica y su masificación; lo cual acarreará nuevas formas de convivencia y nuevas estrategias de enfrentar las desigualdades en cada territorio.

Es básico reclamar, por tanto, que el derecho en general y el Derecho público en particular deben de acelerar el tiempo de respuesta, o al menos el de reflexión. Y es justamente esta intención de reflexionar sobre los nuevos problemas de la ciudad y el territorio lo que justifica este trabajo colectivo y todos sus antecedentes.

Entrando en detalle, hay que indicar que el presente trabajo se divide en tres bloques principales: I) nuevas perspectivas de la ordenación del territorio, II) repensar el Derecho urbanístico y III) retos de las ciudades del siglo XXI.

En el primer bloque se analizan las políticas territoriales de las comunidades autónomas, el litoral y los proyectos de interés autonómico. El segundo bloque, por su parte, trata de la crisis y de las nuevas propuestas del Derecho urbanístico, con una especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por último, en el tercer apartado, se estudian algunos de los retos de la ciudad del Siglo XXI (energía, movilidad, calidad de vida, ciudades inteligentes, gentrificación, economía colaborativa o sistema tributario).

Se trata, en definitiva, de reflexionar y dar respuesta a los nuevos escenarios que el siglo XXI traerá a la ciudad y al territorio y, por tanto, a los ciudadanos y en los cuales el Derecho público tendrá algo que decir, esperemos que a tiempo.

Diego J. Vera Jurado
Catedrático de Derecho Administrativo
Málaga, abril, 2020