

Colección Sin prejuicios 5

# Urbanismo judicial

Jurisprudencia para la ciudad del futuro

Rafael Fernández Valverde

# Índice

## **1. El urbanismo que fue**

[7]

## **2. Un cambio de paradigma: el urbanismo actual**

[11]

## **3. La transición histórica**

[19]

## **4. La ciudad pretendida, el diseño futuro**

[23]

## **5. Urbanismo y poder judicial**

[29]

## **6. Urbanismo y libre competencia**

[31]

## **7. Los pronunciamientos judiciales determinantes de la evolución urbanística**

7.1. Las diferencias entre suelo urbano consolidado  
y no consolidado

7.2. El nuevo planteamiento de la cuestión:  
la diferenciación entre «actuaciones de urbanización»  
y «actuaciones de dotación»

7.3. El principio de no regresión

7.4. Las dudas sobre la acción pública

7.5. «Es la economía, estúpido» (Bill Clinton)

[35]

**8. Las consecuencias desproporcionadas  
del sistema de planeamiento**

[55]

**9. Soluciones apuntadas para superar la consecuencia  
desproporcionada de la nulidad de pleno derecho:  
propuestas normativas**

9.1. Propuestas de reforma normativa materiales

9.2. Propuestas de reforma normativa procedimentales

9.3. Propuestas de reforma normativa jurisdiccionales

[59]

**10. Los avances jurisprudenciales**

10.1. Plan General de Yaiza (Lanzarote):

la nulidad parcial del PGOU

10.2. Plan Especial de Control Urbanístico de Madrid

10.3. Plan General de El Puerto de Santa María:

su integridad y coherencia

[69]

**11. Otras posibles vías de solución de la situación  
creada en relación con la ejecución de sentencias**

[79]

**12. El urbanismo, la historia y el pasado:  
la rehabilitación del futuro**

[85]

**Apéndices**

[95]



## El urbanismo que fue

Hace ya algunos años tuvimos la oportunidad de presentar el libro *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial*,<sup>1</sup> *liber amicorum* a Tomás Ramón Fernández Rodríguez, con motivo de su jubilación como catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, en la Academia de Jurisprudencia y Legislación. Este libro excepcional recoge las contribuciones de un total de ciento sesenta juristas y docentes de las más variadas especialidades jurídicas. En la obra, grandes juristas, nacionales y del extranjero, de la docencia y de la justicia, con reconocida trayectoria en el derecho urbanístico, muestran su afecto y agradecimiento al gran maestro.

Gran parte reconoce, y así lo expuse, que su *Manual de derecho urbanístico*, que hoy cuenta ya con veinticinco ediciones, fue el «viejo catón» con el que nos iniciamos en el estudio de esta materia. Y así aprendimos que la ecuación semántica «urbanismo como ordenación de la ciudad», histórica e inicialmente válida, se rompió con estrépito en la segunda mitad del pasado siglo, pues, según se expone en el *Manual*:

... las tensiones que sacuden la vida urbana y todo lo que en el interior de la ciudad ocurre es una función de los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su *hinterland* inmediato, por lo pronto, y en el contexto general del país entero en último término.<sup>2</sup>

También reconocimos haber aprendido que en Inglaterra estaban adelantados en esta materia. Fueron quienes bautizaron sus leyes urbanísticas como «*Town and Country Planning Act*», esto es, «leyes para la planificación del campo y la ciudad». Y supimos, de igual forma, la respuesta que el distinguido urbanista daba a la pregunta que se hacía: ¿qué es entonces el urbanismo en la actualidad?: «Sencillamente, una 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 de la tierra, del suelo, su eje operativo».

Había que situar al ser humano en el centro de la ordenación urbanística, intentando, con ella, construir la ciudad y su entorno al servicio de aquel. Hoy parece que hasta los órganos legislativos constitucionales aceptan esta visión humanista y antropocéntrica del urbanismo. Así, el artículo 3 del vigente Texto Refundido de la Ley 8/2007 de Suelo y Rehabilitación Urbana señala:

La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes de derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este.<sup>3</sup>

De este modo se justifica en la Exposición de motivos:

Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.<sup>4</sup>

Desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, el contenido del urbanismo ha resultado perfectamente perfilado (Sentencia del Tribunal Constitucional, STC, 141/2014, del 11 de septiembre) y, dentro del marco que se describe, es donde suele surgir la disputa competencial entre el Estado, de una parte, y los municipios y comunidades autónomas, de otra.

El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, «alude a la *disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico*, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística como objeto normativo de las leyes urbanísticas». Por ello:

... el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades [...] tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, sobre todo, «las políticas de ordenación de la ciudad», es decir, la determinación del «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos».<sup>5</sup>

Bruno Biagini, desde una perspectiva lejana al derecho, escribe:

Los muros de Babilonia, las murallas de Pompeya, los frisos del Partenón, los grafitis de Roma, los fuertes del sur, las casas de adobe en el centro, la gran muralla, los monasterios abandonados, nuestra imaginación está llena de murallas y resultan liberadoras. Curiosamente, hay que interpolar, dado todo lo que hemos escuchado sobre cuál es la naturaleza de los muros. Murallas que pueden soltarnos de nuestros tiempos, de nuestras limitaciones, de nuestras mezquindades, de nuestras murallas. En vez de una barrera, vemos un hito. Un signo de que enfrentamos y ponemos pie donde las cosas funcionan distintas, donde los detalles a los que nos hemos acostumbrado faltan, donde los colores cambian, donde todo se hace al revés o no se hace. De que nos enfrentamos a un espacio autónomo.<sup>6</sup>

Esto es la ciudad por diseñar, la ciudad a la que vamos.

**Urbanismo Judicial**  
**Jurisprudencia para la ciudad del futuro**

Rafael Fernández Valverde

Colección *Sin prejuicios*, núm. 5

*Editorial*

**Fundación Arquia (FQ)**

c/ Barquillo, 6, 1º Izq. 28004 Madrid

[fundacion.arquia.com/ediciones/publicaciones](http://fundacion.arquia.com/ediciones/publicaciones)

*Asesoramiento lingüístico*

Virginia Fernández Nadal, corrección de estilo

*Coordinación editorial*

Yolanda Ortega Sanz, equipo FQ

*Diseño editorial y maquetación*

gráfica futura

*Fotomecánica e impresión*

Ce.Ge.

*Printed in Spain*

Impreso en España

ISBN 978-84-124459-8-5

M-19751-2022

IBIC L (Derecho)

© de esta edición, Fundación Arquia, 2022

© de los textos, sus autores y autoras

Esta edición se ha impreso en papel Natural 120 gr con certificado FSC®  
y compuesto en tipografía *Tiempos y Theinhardt*.



La Fundación Arquia utiliza en esta publicación papel procedente de bosques de gestión sostenible. Este libro cuenta con el certificado FSC® (*Forest Stewardship Council*®). Con el consumo de papel FSC promovemos la conservación de los bosques y su uso responsable.



## **Colección *Sin prejuicios***

La **Fundación Arquia** es una entidad cultural privada sin ánimo de lucro creada por Arquia Bank en 1990 (antes Caja de Arquitectos), con el objetivo de promover fines de carácter cultural, social, asistencial, profesional y formativo en el campo de la arquitectura, la construcción, el diseño, el urbanismo y, en general, de todo aquello relacionado con el quehacer de los/as arquitectos/as y otras profesiones afines. Así, desde 2018, tras la integración de Caja de Abogados a Arquia Bank, la Fundación Arquia ha revisado y ampliado sus objetivos para incorporar proyectos dirigidos al colectivo jurídico, es decir, profesionales del derecho.

En este sentido, el proyecto editorial de la Fundación Arquia contempla varias colecciones (libros, catálogos, audiovisuales, ebooks, etc.) que se orientan a la consolidación y permanencia de estas en el panorama cultural español gracias a la difusión de la cultura arquitectónica y jurídica, así como el compromiso social que representa la figura y los servicios del arquitecto/a y el abogado/a.

Por tanto, la colección ***Sin prejuicios*** se centra en la publicación de manuscritos que, por su formato y contenido, breve y conciso, tienen el objetivo de difundir y aproximar la arquitectura y el derecho al ciudadano no especializado, mediante temáticas que aborden la interdisciplinariedad entre arquitectura y derecho u otras materias para contribuir y afianzar un espíritu crítico y una curiosidad sin prejuicios, tal como afirmaba Walt Whitman: «*Be curious, not judgmental*» («Sé curioso, no prejuicioso»); gracias a autores y autoras de reconocida trayectoria profesional en sus respectivos ámbitos de especialización.

[fundacion.arquia.com/ediciones/publicaciones/colecciones/](http://fundacion.arquia.com/ediciones/publicaciones/colecciones/)

Títulados publicados:

1. *Sin Prejuicios. Escritos sobre arquitectura, arte, cine, jardines y otros recuerdos* (2020), Arturo Franco

**Finalista XV BEAU Muestra Investigación-Publicaciones 2021**

2. *Arquitectura con derecho(s)* (2020), Dulce Xerach

3. *Un espacio para el coliving* (2021), Antonio Ñudi Tornero, Carlos Peña Rech

4. *Aprendizaje basado en el entorno* (2022), David Sobel.

Traducción de M. Lluïsa Marsal Llacuna

ÚLTIMOS TÍTULOS PUBLICADOS EN LAS COLECCIONES  
DE LA FUNDACIÓN ARQUIA (EDITORIAL)

**La cimbra** (ES/PT). Pensamiento y crítica arquitectónica

16. *El niño, la ciudad y el artista* (2021), Aldo van Eyck. Prólogo de Tess van Eyck.  
Introducción, edición y traducción de Alejandro Campos Uribe

**Seleccionado XII BIAU Muestra Investigación-Publicaciones 2022**

15. *Casas deshabitadas / Casas desabitadas* (2020), Juan Luis Trillo de Leyva  
(Ilustraciones de Pablo Amargo)

14. *El compás y la cámara / O compasso e a câmara* (2020), Manuel García Roig

**arquía/tesis** (ES). Tesis doctorales de arquitectura ganadoras en la convocatoria ibérica  
del concurso bienal de tesis de arquitectura de la Fundación Arquia y el Premio  
Solà-Morales de urbanismo.

46. *La metamorfosis de la costa* (2022), Miriam García García

45. *Acciones infra-leves* (2020), Evelyn Alonso

44. *La Avenida Paulista como centro urbano lineal* (2020), Renata Priore

43. *El acontecimiento en un mundo como yuxtaposición* (2020), Amadeu Santacana

42. *Materia informada* (2019), Ignacio Borrego

**Finalista XV BEAU Muestra Investigación-Publicaciones 2021**

**arquía/temas** (ES). Proyectos de investigación, monografías de arquitectos/as, tratados, etc.

44. *Mestres. Arquitectura Moderna en la Comunidad Valenciana*, (2021), José Ángel Fernández-  
Llèbrez, grupo de investigación Arquitectura-Pensamiento-Procesos

43. *José María García de Paredes, 1924-1990* (2019), edición a cargo de Ángela García de Paredes  
**Premio XV BEAU Investigación-Publicaciones 2021. Finalista FAD Pensamiento y crítica 2021**

42. *Destino Barcelona. Arquitectos, viajes e intercambios, 1911-1991* (2018), edición a cargo  
de Josep M. Rovira, Enrique Granell y Carolina B. García, grupo de investigación GRHACCI

**arquía/e-temas** (ES). Manuales para la formación especializada de los profesionales  
de la arquitectura

7. *Deontología y arquitectura. Manual para un ejercicio profesional digno* (2019),  
Eloy Algorri y Gloria Gómez

6. *Guía tecnológica del arquitecto perito. Todo lo que no es medir es opinar* (2019),  
Débora Serrano García

5. *Patología y recalce de las cimentaciones* (2018), Juan F. Navarro Campos

**arquía/documental** (ES, libreto y audiovisual). Documentales sobre arquitectura

41. *La escala humana. Pensando las ciudades de Jan Gehl* (2019), Andreas Dalsgaard

40. *Congreso Anyway. La ciudad de las ciudades* (2019)

39. *Microtopía. Otras formas de habitar* (2019), Jesper Wachstmeister

**arquía/maestros** (ES-PT-EN, libreto y audiovisual). Entrevistas a arquitectos relevantes  
de la arquitectura contemporánea realizadas por Luis Fernández-Galiano

14. *Conversaciones con Peter Eisenman* (2019)

13. *Conversaciones con Norman Foster* (2019)

12. *Conversaciones con Renzo Piano* (2018)