



**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

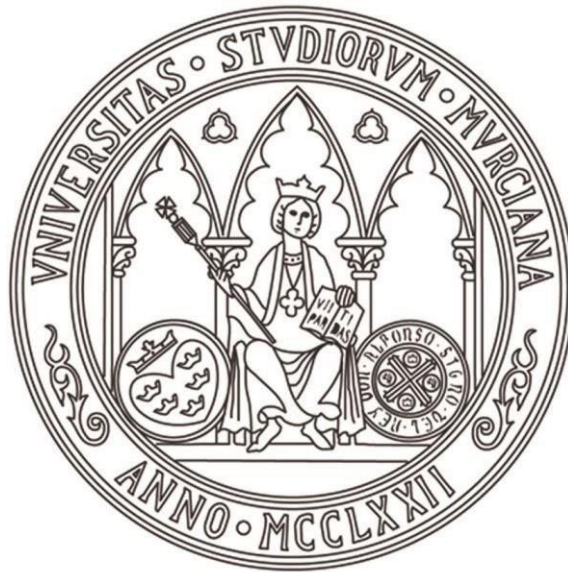
TESIS DOCTORAL

Intervención municipal en paisajes urbanos y periurbanos degradados o  
contaminados visualmente

**D. Juan Antonio Díaz Martínez**

**2024**





**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
**ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO**

**TESIS DOCTORAL**

Intervención municipal en paisajes urbanos y periurbanos degradados o  
contaminados visualmente

Autor: D. Juan Antonio Díaz Martínez

Directora: Dña. Blanca Soro Mateo





**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD  
DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

*Aprobado por la Comisión General de Doctorado el 19-10-2022*

D./Dña. JUAN ANTONIO DÍAZ MARTÍNEZ

doctorando del Programa de Doctorado en

DERECHO

de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Murcia, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y titulada:

INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN PAISAJES URBANOS Y PERIURBANOS DEGRADADOS O CONTAMINADOS VISUALMENTE

y dirigida por,

D./Dña. BLANCA SORO MATEO

D./Dña.

D./Dña.

**DECLARO QUE:**

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

*Si la tesis hubiera sido autorizada como tesis por compendio de publicaciones o incluyese 1 o 2 publicaciones (como prevé el artículo 29.8 del reglamento), declarar que cuenta con:*

- *La aceptación por escrito de los coautores de las publicaciones de que el doctorando las presente como parte de la tesis.*
- *En su caso, la renuncia por escrito de los coautores no doctores de dichos trabajos a presentarlos como parte de otras tesis doctorales en la Universidad de Murcia o en cualquier otra universidad.*

Del mismo modo, asumo ante la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada, en caso de plagio, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Murcia, a 29 de Mayo de 2024

Fdo.: Juan Antonio Díaz Martínez

*Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.*

Información básica sobre protección de sus datos personales aportados

Responsable:	Universidad de Murcia. Avenida teniente Flomesta, 5. Edificio de la Convalecencia. 30003; Murcia. Delegado de Protección de Datos: dpd@um.es
Legitimación:	La Universidad de Murcia se encuentra legitimada para el tratamiento de sus datos por ser necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. art. 6.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos
Finalidad:	Gestionar su declaración de autoría y originalidad
Destinatarios:	No se prevén comunicaciones de datos
Derechos:	Los interesados pueden ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición, limitación del tratamiento, olvido y portabilidad a través del procedimiento establecido a tal efecto en el Registro Electrónico o mediante la presentación de la correspondiente solicitud en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registro de la Universidad de Murcia

*A Paquita, mi esposa, y a Judith y Sara, mis hijas, a quienes pido perdón por todos los momentos que les he robado durante estos años, al tiempo que les doy gracias por su comprensión y ayuda incondicionada.*

*A Blanca Soro, mi directora de tesis. Desde el primer momento, cuando vaga, confusa y desordenadamente le expuse mis ideas. Durante el desarrollo de los trabajos, orientándome continuamente, corrigiéndome, haciéndome sugerencias y propuestas de mejora, siempre acertadas. Hasta la validación del resultado final, un estudio de base jurídica de lo que en sus inicios fuera un caos de ideas falto de orden, método y adecuada sistematización... Las muestras de apoyo y ánimo por su parte han sido constantes. Sin ellas este trabajo nunca habría visto la luz. Mi más profundo y sincero agradecimiento por todo ello.*



*En primer lugar, todos los animales han recibido de la naturaleza el instinto de conservar su vida y su cuerpo, de huir de todo lo que les puede ser perjudicial, de buscar y prevenir lo necesario para mantenerse, como el sustento, el cubierto y otras cosas semejantes. También ha inspirado a todos el apetito, cuyo objeto es la propagación, y un cierto cuidado con los frutos de este instinto. Pero hay esta gran diferencia entre el hombre y la bestia: que ésta, no teniendo otra cosa que el sentido, se acomoda a sólo aquello que se le pone delante con muy corto sentimiento de lo pasado y futuro. Mas el hombre, que participa de las luces de la razón, por la cual conoce las causas de las cosas y sus consecuencias, no se le ocultan sus progresos ni antecedentes; compara los semejantes, y une a las cosas presentes las futuras; registra fácilmente todo el curso de la vida, y previene lo necesario para pasarla.*

**Marco Tulio Cicerón**

***De Officiis. Libro I, Capítulo IV***





## Tabla de contenido

ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	14
INTRODUCCION .....	17
CAPITULO PRIMERO.- PREAMBULO: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PAISAJES URBANOS Y PERIURBANOS EN ENTORNOS INTENSAMENTE TRANSFORMADOS .....	33
I. EL PAISAJE, BIEN JURIDICO DE NATURALEZA COLECTIVA.....	33
1. Concepto. Reconocimiento jurídico.....	33
2. El Convenio Europeo del Paisaje.....	35
II. INCORPORACION DEL PAISAJE AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE MEDIO AMBIENTE .....	39
1. Derecho al disfrute del paisaje.....	39
2. Las repercusiones del derecho comunitario en el derecho interno .....	45
III. MEDIO AMBIENTE URBANO Y PAISAJE EN LA ESFERA LOCAL .....	47
IV. SUELOS URBANOS DEGRADADOS Y CONTAMINADOS VISUALMENTE .....	51
1. Falta de una definición legal de “paisaje urbano” .....	51
2. Paisajes urbanos degradados.....	55
3. Paisajes urbanos contaminados visualmente.....	62
V. SUELO PERIURBANO: FRAGMENTACION Y MULTIFUNCIONALIDAD .....	65
CAPITULO SEGUNDO.- ELEMENTOS QUE DEGRADAN Y CONTAMINAN VISUALMENTE EL PAISAJE URBANO .....	70
I. REGENERACION Y RENOVACION DEL TEJIDO URBANO DEGRADADO.....	70
1. Desarrollo urbano sostenible .....	70
2. Rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana .....	72
3. El cumplimiento de los estándares urbanísticos.....	75
4. La “rehabilitación aislada” .....	77
II. LOS VACIOS URBANOS.....	80
1. Registros Municipales de Solares .....	80
2. La modificación del planeamiento como opción .....	81
3. El uso provisional .....	81
III. MOVILIDAD Y DEGRADACION URBANA.....	84
1. Peatonalización urbana .....	84
2. Hacia una movilidad urbana plenamente sostenible .....	87
IV. FACHADAS .....	89
1. Incidencia en la armonía arquitectónica de la ciudad .....	89
2. Conservación y reforma de fachadas: seguridad, estética y paisaje .....	90
V. MEDIANERAS .....	93
1. Entre la eliminación y la “arquitecturización” .....	93
2. Tratamientos arquitectónicos-composiciones artísticas .....	94

VI. ANTENAS DE TELEVISION.....	96
1. Instalación en bienes del patrimonio cultural.....	96
2. Instalación en otros inmuebles.....	98
VII. APARATOS DE REFRIGERACION Y AIRE ACONDICIONADO.....	101
1. La prioridad de la retirada de las instalaciones .....	101
2. Reglamentación municipal: entre el desconocimiento y la regulación detallada .....	103
VIII. PUBLICIDAD EXTERIOR.....	108
1. Publicidad y mobiliario urbano .....	109
2. Regulación comparada y nacional. La necesaria uniformización normativa.....	111
IX. CABLEADO URBANO.....	120
1. Regulación de las nuevas instalaciones y de la ejecución de obras en la vía pública .....	120
2. Mecanismos correctores .....	123
X. TERRAZAS Y VELADORES.....	129
1. Utilización del dominio público, acto discrecional sujeto a licencia .....	129
2. La prevalencia del uso público .....	131
XI. ARBOLADO URBANO.....	134
1. La necesidad de garantizar arbolado suficiente en el suelo urbano.....	134
2. Fórmulas de protección arbórea.....	139
XII. CONTAMINACION LUMINICA .....	142
1. El ejercicio del derecho al disfrute del cielo nocturno en la legislación estatal y autonómica .....	142
2. La regulación municipal. La posición de la Jurisprudencia .....	149
XIII. ROTULOS COMERCIALES .....	154
1. Falta de control municipal .....	154
2. El respeto a la composición de los edificios y del paisaje urbano.....	157
XIV. CONVIVENCIA Y PAISAJISMO URBANO.....	159
1. Grafitis y pintadas.....	160
2. La práctica del “botellón”.....	166
3. Prostitución callejera .....	171
4. Mendicidad y sinhogarismo.....	178
5. Deposiciones y orines de origen animal (perros y palomas).....	181
6. Mobiliario urbano en mal estado .....	185
CAPITULO TERCERO.- INSTRUMENTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA PREVENCION Y RECUPERACION DEL PAISAJE URBANO DEGRADADO Y VISUALMENTE CONTAMINADO .....	189
I. OPERACIONES DE REGENERACION URBANA.....	189
1. El Plan Especial de Reforma Interior (PERI) .....	189
2. Reglamentación de operaciones de reforma interior .....	192
II. INTERVENCION SOBRE LOS VACIOS URBANOS.....	195
III. MOVILIDAD URBANA: PEATONALIZACION.....	198
IV. ADECUACION DE LAS FACHADAS .....	200

V. ADECUACION DE LAS MEDIANERAS .....	202
VI. ANTENAS DE TELEVISION: ELIMINACION O SUSTITUCION .....	204
VII. APARATOS DE REFRIGERACION Y AIRE ACONDICIONADO: SITUACION EN FUERA DE ORDENACION Y ACTIVIDAD DE FOMENTO .....	205
VIII. PUBLICIDAD EXTERIOR: SOSTENIBILIDAD Y CONEXION ESPACIAL .....	207
IX. SOTERRAMIENTO DEL CABLEADO URBANO .....	209
X. TERRAZAS Y VELADORES: INDICE DE OCUPACION Y ZONIFICACION .....	212
XI. PLANIFICACION DEL ARBOLADO URBANO .....	216
XII. CONTAMINACION LUMINICA: PLAN DIRECTOR DE ALUMBRADO PUBLICO Y PLANES DE REFORMA INTERIOR.....	218
XIII. ROTULOS COMERCIALES: PRESERVACION DEL “TIPISMO” URBANO .....	224
XIV. CONVIVENCIA Y PAISAJISMO URBANO.....	226
1. Grafitis y pintadas: prohibición salvo supuestos excepcionales .....	226
2. La práctica del “botellón”: ¿en concretos espacios? ¿permisividad o prohibición? .....	227
3. Prostitución callejera: privatización e invisibilidad .....	229
4. Mendicidad y sinhogarismo: contra el “derecho administrativo del enemigo” .....	231
5. Excrementos de origen animal: el ADN canino y los planes de control poblacional .....	233
6. Mobiliario urbano: homogeneización tipológica e identificación contextual.....	236
CAPITULO CUARTO. ELEMENTOS QUE DEGRADAN EL PAISAJE PERIURBANO.....	239
I. LA VIVIENDA RESIDENCIAL FUERA DEL MEDIO URBANO.....	239
1. El principio de desarrollo urbano sostenible. La ciudad difusa.....	239
2. Legislación estatal .....	243
3. Legislación autonómica .....	247
4. La formación de núcleo de población.....	251
5. Justificación del emplazamiento .....	254
6. Protección del paisaje periurbano .....	257
II. LOS BORDES URBANOS .....	258
1. Espacios de transición y conflicto.....	258
2. Ordenación del borde urbano .....	260
III. LOS SUELOS DE USO PREDOMINANTE AGRICOLA.....	266
1. Criterios de ordenación.....	267
2. La franja rural-urbana.....	268
3. El Parque Agrario .....	272
IV. LAS EDIFICACIONES EN DESUSO O ABANDONADAS.....	278
1. La arquitectura rural .....	279
2. La arquitectura industrial .....	281
3. Catalogación del patrimonio arquitectónico rural e industrial .....	283
V. SUELOS PERIURBANOS DEGRADADOS .....	287
1. Areas de amortiguación. Los Anillos Verdes .....	287
2. Tratamiento de los espacios.....	290

VI. LOS ACCESOS A LAS POBLACIONES .....	293
VII. LAS URBANIZACIONES Y EDIFICIOS INACABADOS .....	295
1. Transigencia de la normativa urbanística y pasividad de la Administración.....	295
2. El recurso a la vía expropiatoria .....	298
VIII. LOS CAMINOS EN LAS PERIFERIAS .....	303
1. Regulación del uso y conservación de los caminos rurales.....	303
2. Alteraciones de trazado, tránsito de vehículos deportivos a motor y otros usos.....	305
IX. ESCOMBRERAS ESPONTANEAS.....	311
1. Regulación de la vigilancia, inspección y sanción del depósito de residuos en las periferias .....	311
2. La especialidad de los residuos de la construcción .....	314
3. Depósito de residuos en terrenos de titularidad privada.....	316
4. Depósito de residuos en terrenos de titularidad pública.....	319
CAPITULO QUINTO. INSTRUMENTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA PREVENCION Y RECUPERACION DEL PAISAJE PERIURBANO DEGRADADO .....	325
I. LA VIVIENDA RESIDENCIAL EN EL MEDIO RURAL: PROHIBICION DEL URBANISMO DISPERSO EN LOS ENTORNOS URBANOS.....	325
II. LOS BORDES URBANOS: LAS POSIBILIDADES DEL PLAN ESPECIAL .....	329
III. SUELOS DE USO PREDOMINANTE AGRICOLA: EL PARQUE AGRARIO COMO MECANISMO DE ARTICULACION CAMPO-CIUDAD .....	331
IV. DESATENCION EN EL PLANEAMIENTO DE LAS EDIFICACIONES EN DESUSO O ABANDONADAS .....	338
V. SUELOS PERIURBANOS DEGRADADOS: LA INFRAESTRUCTURA VERDE.....	343
VI. LOS ACCESOS A LAS POBLACIONES: APANTALLAMIENTO VEGETAL Y CATALOGACIONES SINGULARES.....	346
VII. URBANIZACIONES Y EDIFICIOS INACABADOS: LA GESTION INDIRECTA DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO.....	349
VIII. LOS CAMINOS EN LAS PERIFERIAS: INVENTARIADO Y NECESARIA REGLAMENTACION ....	353
IX. ESCOMBRERAS ESPONTANEAS: LA OPCION POR LA EXPROPIACION-SANCION .....	355
CONCLUSIONES .....	362
Primera.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes urbanos degradados.....	362
Segunda.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes urbanos contaminados visualmente.....	365
Tercera.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes periurbanos degradados .....	370
BIBLIOGRAFÍA .....	376
OTRA BIBLIOGRAFÍA.....	400



## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE	Constitución Española de 1978
CEP	Convenio Europeo del Paisaje
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
EMAU	Estrategia de Medio Ambiente Urbano
ETE	Estrategia Territorial Europea
ETEMAU	Estrategia Temática Europea para el Medio Ambiente Urbano
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa
LGTel	Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones
LSCiud	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
LP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LS 1976	R.D. 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS 1992	R.D.L. 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
LS 2015	R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
LSCid	Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana
LSE	Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGMOU	Plan General Municipal de Ordenación Urbana
RAE	Real Academia Española de la Lengua
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística

REF	Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
RGU	R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística
RPU	R.D. 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea





## INTRODUCCION

El esfuerzo desplegado en los últimos años para cimentar un régimen de protección integral del paisaje ha sido enorme. La óptica tradicional, basada en la aplicación de normas fragmentarias y dispersas, ha dado paso a una tutela paisajística mucho más completa y avanzada, fundamentada en enfoques más transversales y sistemáticos.

La ratificación, el 6 de noviembre de 2007, del Convenio Europeo del Paisaje (CEP), ha supuesto la incorporación a nuestro derecho interno de la más ambiciosa norma que hasta la fecha se ha dictado en materia de protección, ordenación y gestión de la riqueza paisajística a nivel europeo, situando a nuestros legisladores, estatal y autonómico, a la vanguardia sobre el Derecho del Paisaje<sup>1</sup>. Lamentablemente, en el momento actual, el cambio de paradigma sigue estando, tanto a nivel teórico como práctico, en una etapa de desarrollo todavía insuficiente, especialmente en lo que concierne no al paisaje natural, sino al paisaje urbano y, por extensión, al periurbano.

El crecimiento exponencial experimentado en las últimas décadas en las áreas metropolitanas europeas ha provocado “la creación de nuevos lugares y fisonomías urbanas conformadas al margen de los paisajes tradicionales de la ciudad histórica, los cuales no son siempre agradables de ver ni de pensar para el ciudadano actual”<sup>2</sup>. Estos nuevos lugares, denominados por algunos autores “paisajes invisibles”, no disponen, en su inmensa mayoría, de una rica representación cultural que los resitúe en el mapa vivencial del individuo y en las políticas culturales locales, “careciendo, por tanto, de una identidad relevante en el conjunto urbano”. Como consecuencia, están desapareciendo los elementos de carácter simbólico que fundamentaron la imagen histórica de la ciudad tradicional, siendo desplazados y sustituidos por otros totalmente diferentes y ajenos a la misma, “en un nuevo y desconocido entramado urbano... carente de un sustrato social significativo”. Estamos asistiendo a la desaparición de la ciudad histórica, de sus paisajes, sus formas de vida y valores reconocibles. Sin embargo, la ciudad densa, compacta y continua debe seguir siendo nuestra referencia cultural básica, aunque sea ya, ciertamente, una referencia en clara decadencia.

También los nuevos barrios suburbanos, y los suelos periurbanos, son muy diferentes a los de antaño. Distintas resultan las nuevas viviendas, sus agrupaciones, la función y significado de la calle, las relaciones con el transporte, con el comercio o con los equipamientos cotidianos<sup>3</sup>.

Las características espaciales de la ciudad tradicional siempre se distinguieron con nitidez de las propias del paisaje agrícola. El predominio de lo edificado frente a los espacios libres siempre fue contundente. El paisaje urbano aparece geometrizado, definido por las construcciones. En el mismo, la naturaleza se manifiesta sólo residualmente, reduciéndose a elementos ornamentales (alineaciones de arbolado en las

---

1 OCHOA GÓMEZ, M.P.: “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Práctica Urbanística* Núm. 89, 2010, p. 61.

2 CORNEJO NIETO, C.; MORÁN SÁEZ, J.; PRADA TRIGO, J.: *Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar*, CSIC, 2010, p. 7.

3 LÓPEZ DE LUCIO, R.: *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Universitat de Valencia, Servei de Publicacions, 1993, p. 11.

aceras) o a episodios muy particulares (plazas, jardines, parques urbanos). Actualmente, la principal transformación de la ciudad contemporánea ha consistido en que el espacio urbano, como globalidad, “se ha fragmentado en multitud de piezas más o menos alejadas entre sí; se rompe la continuidad, característica básica de la urbe hasta entonces”, y los fragmentos “se agrupan en torno a pequeños núcleos de población preexistentes o cristalizan ex-novo en emplazamientos totalmente vírgenes”. Consecuentemente, ha desaparecido esa clara distinción paisajística y funcional entre ciudad y campo. El campo también “se ha disgregado en fragmentos que, de manera azarosa, interponen separaciones mayores o menores entre las piezas urbanas”. Con frecuencia “pierde su carácter primordial de base para las explotaciones agrícolas, hortelanas o forestales, para convertirse en baldíos semipermanentes o en depósito de detritus urbanos, cuya vocación básica parece ser la de esperar que a su vez les llegue el turno para convertirse en nuevos fragmentos de ciudad”<sup>4</sup>.

Las circunstancias expuestas obligan a los estudiosos del paisajismo urbano a plantearse los siguientes interrogantes: “¿qué busca el nuevo ciudadano en los extrarradios de la ciudad?, ¿por qué las ciudades siguen expandiendo sus límites?, ¿acaso no fueron las ciudades, con sus cascos históricos, lugares de encuentro, comunicación y calidad de vida?”. En las últimas décadas, el hombre busca entornos más naturalizados, lugares donde realizarse e identificarse, en condiciones distintas. En definitiva, se pretende la consecución de nuevos modos de vida. A raíz de ello, “mientras las ciudades crecen y crecen, sus núcleos históricos mueren”, al basarse estos nuevos modelos de desarrollo urbano en “apuestas por desarrollos poco densos, con jardines y piscinas, que están llevando a muchos municipios a no tener suelo disponible para las próximas décadas”<sup>5</sup>.

Por otra parte, en el seno de la ciudad consolidada las áreas centrales se manifiestan, cada vez más, como “espacios-problema, por la competencia de actividades muy diversas por un uso del suelo escaso”. La congestión del tráfico viario, la excesiva terciarización, y el continuo deterioro del patrimonio residencial heredado, entre otras causas, favorecen el vaciamiento y la ruina de los sectores con peores condiciones ambientales, hasta convertirse de hecho en “espacios de degradación material y deterioro social”. Asimismo, en los bordes de las áreas centrales se conforman los llamados “pericentros”, paisajes y usos del suelo reveladores de las huellas de un pasado en el que esos lugares fueron realmente periferias urbanas. Dichos espacios aparecen ocupados por bloques de viviendas que se corresponden con alojamientos populares, construcciones aburguesadas degradadas por el transcurso del tiempo, inmuebles de uso residencial y terciario que buscan la proximidad al centro, solares en barbecho, y “barbechos industriales”... Suelos, degradados todos ellos, que se caracterizan por actuar como reservas a la espera de su eventual recalificación urbanística con destino a usos más intensivos y rentables para los promotores<sup>6</sup>.

Si existen serias dificultades a la hora de precisar, desde un punto de vista jurídico, qué se entiende por paisaje urbano, la adjetivación de dicho paisaje como “degradado” hace labor casi imposible proceder a su conceptualización. Como aproximación al mismo puede afirmarse que existen manifestaciones de “degradación urbana” allí donde se plantean espacios-problema que reflejan serias deficiencias estructurales, notable

---

4 LÓPEZ DE LUCIO, R.: *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX...* op. cit., 1993, pp. 181-184.

5 PRIEGO GONZÁLEZ DE CANALES, C.: “El paisaje y los espacios públicos urbanos en el desarrollo de las ciudades”, Centro Nacional de Educación Ambiental, Chile, 2004, p. 7.

6 ZÁRATE MARTÍN, M.A.; RUBIO BENITO, M.T.: *Fundamentos de Geografía Humana*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2018, pp. 24-25.

deterioro y decadencia funcional de las construcciones ubicadas en los mismos, así como de las infraestructuras, las dotaciones y los espacios públicos y privados.

Por último, cabe indicar que el paisaje urbano constituye un factor ambiental que puede ser agredido o deteriorado por medio de la intromisión de elementos que afean o desfiguran su contemplación, al sobrepasar su capacidad de acogida como medio receptor de contaminación, fenómeno al que denominamos “contaminación visual urbana”. En estos casos, el daño producido no es necesariamente estructural, como en la degradación constructiva, sino de índole estética, ya que la mayor parte de las obras e instalaciones que lo producen no ocasionan necesariamente ninguna “alteración en los equilibrios ambientales preexistentes”<sup>7</sup>, aunque ciertamente su impacto puede llegar a ser considerable. De todos modos, la expresión “contaminación visual” todavía no está demasiado consolidada en el panorama jurídico nacional. En un principio, se hizo uso de dicha expresión para hacer referencia al exceso de carteles publicitarios colocados en los espacios públicos de las ciudades, relacionándose con el mundo de la publicidad. Con el paso del tiempo, ha ido ampliando su inicial significado para comprender una larga lista de perturbaciones visuales que producen efectos indeseados en las personas afectadas, entre los que ocupan un lugar destacado los de índole paisajística<sup>8</sup>. Según RAPOPORT, existe un máximo en la cantidad de información visual que el cerebro puede llegar a procesar, por lo que en un ambiente urbano con una presencia masiva de elementos de diferente naturaleza, sin apenas relación entre sí, y con gran intensidad de estimulación, pueden llegar a producirse problemas de estrés en los posibles receptores<sup>9</sup>.

Aceptando que la línea de investigación relacionada con el paisaje urbano, y las formas e imágenes más negativas en que éste se manifiesta, son susceptibles de un estudio basado en una metodología jurídica, no exenta (antes al contrario) de aportaciones procedentes de otras ramas del saber, el objeto de este trabajo se centrará en el tratamiento legal y reglamentario de sus múltiples problemáticas, en el exclusivo ámbito de actuación del municipio. Y ello con las miras puestas, si no en la solución de las mismas, sí al menos en el planteamiento de fórmulas de intervención lo suficientemente aceptables, a nivel jurídico, como para poder ser aplicadas con una dedicación suficiente de medios y recursos económicos.

Esencial resultará el estudio de la normativa, de rango reglamentario, de la que puedan servirse las Administraciones municipales, en ejercicio de su autonomía administrativa, para hacer frente a la degradación de los espacios urbanos y periurbanos, y a la contaminación visual de los primeros. El discurso se centrará en algunas de las principales manifestaciones de paisajismo degradado o contaminado presentes en la ciudad y en su periferia, ya que la urbe contemporánea ofrece una variedad tal de imágenes dañadas que su estudio completo, aún realizado de modo superficial, sería inabarcable.

El trabajo se ceñirá, en todo momento, al derecho al disfrute del derecho no individual, sino colectivo, al paisaje urbano y periurbano heredado de las generaciones precedentes,

---

7 MARTÍNEZ NIETO, A.: “La contaminación del paisaje”, *Actualidad Administrativa*, Ref XXIII, Tomo II, p. 435, Editorial La Ley, 1998.

8 FARIÑA TOJO, J.: “Contaminación visual”, 2016.

<https://elblogdefarina.blogspot.com/2016/05/contaminacion-visual.html>.

9 RAPOPORT, A.: *Aspectos de la calidad del entorno*, Colegio Oficial de Arquitectos de Catalunya y Baleares, Barcelona, 1974.

como elemento integrante del medio ambiente urbano, conforme a lo dispuesto en el art. 45.1 CE y el art. 5.a) del CEP.

Se ha hecho uso de una metodología de naturaleza cualitativa y de base jurídica, al acudir principalmente a los instrumentos de investigación que proporciona la ciencia del Derecho. Sin embargo, el predominio de la óptica jurídica no excluye el recurso a las aportaciones procedentes de otras ramas del saber, sobre todo del ámbito de las Ciencias Sociales, y en menor medida de las ciencias empíricas, en un enfoque pluridisciplinar del discurso que, se estima, complementa y enriquece las argumentaciones que lo fundamentan.

En el ámbito jurídico, adquieren particular relevancia los pronunciamientos derivados de los organismos internacionales, base de la legislación positiva nacional. Un pilar básico de la argumentación, referencia continua a lo largo de todo el trabajo, lo constituyen los preceptos contenidos en el CEP. En cualquier caso, junto a la legislación estatal y autonómica, el planeamiento urbanístico y las ordenanzas, principales expresiones de la potestad reglamentaria municipal, son fuentes de reiterada e imprescindible referencia en la exposición, circunscrita en exclusiva, como queda dicho, al ámbito local. Se señalarán las bondades y las carencias de unas normativas esenciales para solucionar muchas de las problemáticas del paisajismo urbano y periurbano.

Cuando el discurso lo precisa, se recurre a la Jurisprudencia emanada de nuestros tribunales de justicia (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia), y, en menor medida, a los informes emitidos por el Defensor del Pueblo, tanto estatal como los autonómicos. En relación a estos últimos, adquiere especial relevancia el posicionamiento, un tanto escéptico, del Defensor del Pueblo Andaluz, referido a la contaminación visual del paisaje urbano, al poner de manifiesto que lamentablemente no se está cubriendo todo el haz de posibilidades de afección negativa a los valores patrimoniales de los bienes urbanos, especialmente los de naturaleza cultural, cuando se producen actuaciones que alteran o disminuyen sus valores perceptivos. Pese a ello, se confía en que la aplicación práctica del CEP permita desarrollar estrategias que otorguen una mayor protección a dichos bienes de la que se dispone en el momento actual.

Ni que decir tiene que la doctrina científica más actualizada fundamenta buena parte del discurso. Tanto las obras monográficas, como las revistas especializadas (jurídicas y no jurídicas), o las diferentes bases de datos, son utilizadas como fuente de información y documentación. La principal característica de las aportaciones doctrinales es el carácter sumamente especializado de las mismas, centradas en aspectos y temáticas muy definidos. Para el mayor enriquecimiento del trabajo se ha preferido apostar por la especialidad y singularidad de las reflexiones de los autores, en cada problemática, en detrimento de la generalidad. Dado que el ámbito de actuación al que se circunscribe el estudio es la esfera local, ocupan un lugar destacado las opiniones publicadas en la Revista El Consultor de los Ayuntamientos. En mucha menor medida, pero acorde con las exigencias e inmediatez que imponen los nuevos tiempos y la sociedad de la información, se recurre también a las redes sociales y a los buscadores de Google, para ampliar y diversificar los conocimientos. La bibliografía que se cita refleja la intención de abarcar buena parte de los posicionamientos doctrinales existentes en cada materia, tanto los distintos como, sobre todo, los coincidentes con las ideas del autor.

El contenido de la tesis se estructura en cinco capítulos.

El Capítulo Primero, preámbulo de la exposición, de carácter general e introductorio, hace referencia a la trascendental aportación que ha representado la aprobación del

CEP, al definir el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población...”, lo que conlleva, entre otras consecuencias, la protección no sólo de los paisajes excepcionales, sino también, y ahí reside su principal novedad, de los paisajes de los medios urbanos, de las zonas degradadas, y los espacios más cotidianos. En dicho capítulo se cita la fundamental aportación representada por la STC 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, a resultas de la cual se ha admitido que el paisaje (noción estética, que consta de elementos naturales y culturales e históricos, perceptibles mediante el sentido de la vista, pero también realidad objetiva y subjetiva, al depender de su diferente apreciación en cada cultura y momento histórico) forma parte integrante del derecho al medio ambiente constitucionalmente reconocido (art. 45 CE).

Tanto la legislación sobre régimen local, como la legislación sectorial, otorgan a los municipios importantes atribuciones y competencias en la materia, admitiéndose por los autores que las Administraciones locales están específicamente encargadas de la protección del medio ambiente urbano en su ámbito territorial, de acuerdo con sus intereses, complementando las competencias propias de las restantes Administraciones Públicas. Los instrumentos normativos más adecuados para hacer frente a las problemáticas de índole paisajística que se plantean en los espacios urbanos y periurbanos son el planeamiento urbanístico municipal y las ordenanzas reguladoras de específicas temáticas o ámbitos de actuación, ambos especialmente diseñados para abordar la recuperación y renovación de la ciudad existente en general, y la defensa, protección y rehabilitación del patrimonio edificado de los centros históricos, así como las carencias y disfunciones de los extrarradios. Unos y otros espacios, los ordinarios o cotidianos, y los culturales, constituyen elementos fundamentales del paisaje, de la estética e imagen urbana, estando profundamente degradados en buena parte de los municipios. En este capítulo se anticipa, asimismo, una problemática, la de la contaminación visual urbana, que ocupa un lugar destacado en el trabajo. La continua intromisión de elementos que afean (“feísmo”) o desfiguran la contemplación del medio urbano requiere de soluciones normativas adecuadas, no siempre fáciles de alcanzar. Pese a la generalización de esta problemática, son escasos los estudios jurídicos en profundidad sobre el tema. Por último, se hace mención a la temática relativa a la multifuncionalidad y dispersión características de los espacios periurbanos, sus discontinuidades, rupturas e intermitencias, así como sus específicas problemáticas, citando especialmente el fenómeno de la ciudad difusa y sus implicaciones en la sostenibilidad del territorio y del paisaje urbano.

El Capítulo Segundo centra su objeto de estudio en el análisis jurídico de los paisajes urbanos degradados y en los visualmente contaminados. En lo que a los primeros se refiere, se analizan tres problemáticas: las operaciones de reforma interior, los vacíos urbanos y las actuaciones de movilidad y peatonalización viaria.

La legislación urbanística se ha centrado, tradicionalmente, en la potencialidad de los nuevos desarrollos y su adecuada gestión. El cambio de paradigma que se ha producido en las últimas décadas, a impulso de las directrices provenientes de las instituciones comunitarias, ha traído como consecuencia que en la actualidad las políticas públicas en materia de urbanismo y vivienda vayan dirigidas fundamentalmente hacia la intervención sobre la ciudad existente, apostándose por la regeneración urbana en lugar de por la expansión de lo urbano y lo no urbano. Las operaciones de reforma interior adquieren así un destacado protagonismo, a través de la puesta en práctica de actuaciones conducentes a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes. Una de las principales dificultades que se

plantean en tal sentido es la necesidad de cumplir una serie de deberes legales (art. 18.1 LS 2015), los denominados “estándares dotacionales o urbanísticos”, cuya formulación legal, excesivamente rigurosa, representa más un obstáculo que una mejora real en la gestión futura del suelo urbano. Consciente de ello, el planificador municipal, dentro del estrecho margen que le permite la norma, se ha visto obligado a flexibilizar la excesiva rigidez de estos requisitos.

Los vacíos urbanos son una consecuencia de la crisis del sector inmobiliario y de la ralentización de la actividad constructiva, que han favorecido la presencia de solares sin edificar a los que no se da ningún uso y que, previsiblemente, permanecerán en ese estado durante años. En los últimos tiempos se ha generalizado la ocupación de estos espacios, potenciando su aprovechamiento para fines públicos de lo más diversos, amparada en la flexibilidad de unas ordenanzas municipales que permiten los usos temporales. Ello supone, sin embargo, el desconocimiento de algo tan obvio, desde el punto de vista jurídico, como que la utilización de los solares en suelo urbano debe ser conforme con las determinaciones del planeamiento urbanístico, sin que puedan admitirse o autorizarse, siquiera por vía de excepción, usos distintos de los previstos en el mismo. En cualquier caso, constituye ésta una práctica que viene aceptándose como válida en tanto los tribunales de lo contencioso-administrativo no se pronuncien en sentido contrario. Una de las finalidades que suele justificar el uso de estos vacíos urbanos es la recuperación del “paisaje natural” de la ciudad.

En cuanto a la movilidad, tras la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, los municipios ejercen competencias propias en esta materia (art. 25.2.g LRRL), lo que implica que los Ayuntamientos deben desarrollar, entre otras, las actuaciones relativas a la movilidad y peatonalización viaria, en ejercicio de sus potestades reglamentaria y planificadora. La habilitación de espacios para uso peatonal requerirá de una planificación municipal previa, no necesariamente de naturaleza urbanística, aunque sí será preciso un instrumento jurídico-técnico, el Plan de Movilidad Urbana Sostenible, basado en una completa y detallada información, en todos los órdenes, para justificar los nuevos usos. Y es que la constatación de los efectos positivos de la peatonalización no impide apreciar la producción de efectos indeseables, el principal de los cuales reside en la localización predominantemente centralizada de los espacios peatonales, lo que genera una intensificación del tráfico en los bordes urbanos, la colmatación de los estacionamientos de las zonas periféricas, y, sobre todo, la aparición de un nuevo paisaje urbano degradado en sustitución del anterior.

En lo que concierne a la contaminación visual de los paisajes urbanos, focaliza su atención el Capítulo Segundo en aquellos paisajes que, a diferencia de los degradados, anteriormente descritos (afectados por procesos de colapso, carencias o disfunciones estructurales en sus componentes, a nivel de conjunto o en los edificios singulares), están integrados por elementos e instalaciones de diverso tipo, que, aún conservando la plenitud y buen estado de sus estructuras, perjudican o distorsionan la estética del paisaje del entorno, afeando y desfigurando su normal contemplación. Dirige su atención el estudio al tratamiento de las “interferencias visuales” que se producen en el interior de las poblaciones y que impiden una adecuada percepción por la ciudadanía de sus componentes más característicos e identitarios. Los elementos e instalaciones que se relacionan en el Capítulo (fachadas, medianeras, antenas de televisión, aparatos de refrigeración y aire acondicionado, publicidad exterior, cableado urbano, terrazas y veladores, arbolado urbano, contaminación lumínica y rótulos comerciales) se encuentran entre los más destacados, aunque en ningún caso agotan la extensa

casuística. Asimismo, se hará referencia a una serie de conductas que al tiempo que perturban la convivencia, repercuten negativamente en el paisaje de la ciudad.

En relación a las fachadas, los Ayuntamientos, por motivos de seguridad o salubridad, como medida de disciplina urbanística, pueden obligar a los propietarios de las mismas, mediante el dictado de órdenes de ejecución, a su mantenimiento en las condiciones debidas. Más discutible resulta, a nivel jurídico, la exigibilidad de ejecución de obras en fachadas justificadas en consideraciones ornamentales, al suponer dicha imposición el establecimiento de obligaciones que superan el normal deber de conservación. La eficacia del planeamiento municipal para tratar la problemática de esta contaminación visual es limitada, al restringir su ámbito de actuación a los usos del suelo y a los recursos arquitectónicos a utilizar en la obra edificatoria.

La principal dificultad que ofrecen las medianeras, al igual que las fachadas, reside en su condición de propiedad privada, que favorece el que sus propietarios no aprecien la necesidad de proceder a su conservación, mejora y adecentamiento, generándose así un conflicto entre el interés del particular y el hecho de formar parte dichos elementos del paisaje urbano, un bien jurídico de naturaleza colectiva que se ve perjudicado por la presencia de estos antiestéticos muros.

En cuanto a las antenas de televisión, aquellos planes urbanísticos que recogen en su normativa menciones a estos elementos exigen su no visibilidad desde la vía pública y la no superación de la cumbrera de las edificaciones. Las ordenanzas sobre edificación, al igual que las específicas sobre protección del paisaje, suelen regular muy restrictivamente estas instalaciones, al considerarlas unos “agentes potencialmente contaminantes del paisaje urbano”.

Los aparatos de climatización y aire acondicionado constituyen otro elemento funcional presente en las fachadas de los edificios de cualquier población cuya profusión, heterogéneas tipologías, deficientes estados de conservación y anárquica distribución, hacen de estas instalaciones uno de los componentes más perjudiciales para el paisaje urbano. Su tratamiento normativo, tanto en el planeamiento como en las ordenanzas municipales, oscila entre el desconocimiento y la regulación detallada. En general, se prohíben dichas instalaciones en edificios de nueva construcción, obligando a realizar la preinstalación en los interiores para la posterior instalación de los aparatos, o a que las viviendas dispongan de climatización centralizada u otros sistemas acordes con el avance de la técnica. Diferente es la situación de los edificios ya construidos, para los que se proponen soluciones que van desde su eliminación, la creación de sistemas de protección visual, el tratamiento de los huecos, o la incorporación de elementos en el plano de fachada (vegetación principalmente).

La publicidad exterior produce contaminación visual debido a la presencia de una saturación de anuncios, que perjudican la visualización del paisaje y limitan o reducen su estética. Para poner freno a estas situaciones, la regulación municipal de la instalación de elementos publicitarios, tanto cuando el mobiliario sobre el que se ubican es de propiedad municipal, como cuando lo es de propiedad particular, debe potenciar que respondan a diseños adaptados al paisaje, ser los estrictamente necesarios, y su disposición ha de ser la más acorde a los fines que se persigan. La regulación reglamentaria de los elementos publicitarios debe mantener un inestable equilibrio entre la prohibición extrema y las posturas permisivas. Se ha llegado incluso a cuestionar el ejercicio de la potestad municipal de dictar normas en esta materia, al considerar que al no estar expresamente mencionado en la legislación básica sobre régimen local el concepto “contaminación visual”, los Ayuntamientos no estarían habilitados para



reglamentar al respecto. La última línea jurisprudencial confirma, sin embargo, la competencia municipal en este ámbito, por afectar a la protección del medio ambiente en sentido amplio, así como a la protección del patrimonio.

La problemática del cableado urbano, perceptible por la presencia de un considerable número de cables, canalizaciones y redes de servicios adosados a las fachadas, enredados, enmarañados, desordenados, cortados o pendientes en el vacío, conforma una de las expresiones más características del “feísmo paisajístico”. Las dudas sobre si las atribuciones estatales en el sector de las telecomunicaciones limitan el ejercicio por los Ayuntamientos de competencias en esta materia son resueltas por la Jurisprudencia a favor de estos últimos, a los que se les reconocen atribuciones en materia de planificación, gestión y disciplina urbanística, medio ambiente urbano, infraestructura viaria y salubridad pública (art. 25.1 LRBRL). Asimismo, poseen las competencias derivadas de la legislación patrimonial, al hacer un uso frecuente del dominio público. La mayoría de las ordenanzas resaltan la función negociadora de los Ayuntamientos, que deben fomentar el uso compartido de las infraestructuras de cableado mediante acuerdos dirigidos a tal fin, atendiendo a principios de protección de la salud, ambientales y paisajísticos. En otros supuestos, los municipios ejercen funciones previas de control, regulando, para la primera implantación, procedimientos para la ubicación y posterior uso de las redes por los siguientes operadores. El soterramiento de las líneas eléctricas y de telecomunicaciones constituye una intervención fundamental que no puede desconocerse ni por los planes de urbanismo ni por las ordenanzas.

Las terrazas y veladores, instalados en los espacios públicos, repercuten negativamente en la estética del lugar en que se ubican, especialmente en entornos culturales o de notable valor paisajístico. Su instalación en suelo público conlleva una utilización privativa de bienes destinados a un uso común y general, siendo los Ayuntamientos las Administraciones competentes para la concesión o denegación de la correspondiente autorización administrativa, título jurídico caracterizado por las notas de la especialidad y discrecionalidad en su otorgamiento. La mayoría de ordenanzas exigen que su instalación se supedita al criterio de minimización del uso privado frente al uso público.

En ejercicio de sus atribuciones sobre medio ambiente urbano, parques y jardines públicos (art. 25.2.b) LRBRL), los municipios han aprobado normas reglamentarias sobre protección paisajística del arbolado urbano. Entre las más comúnmente aceptadas pueden citarse la potenciación de su variedad paisajística y visual, a fin de conseguir la máxima calidad y riqueza espacial, o la prohibición de la tala de aquellos ejemplares, de cualquier especie arbórea, con una determinada antigüedad y un considerable diámetro de tronco, independientemente de su titularidad pública o privada. Actualmente se ha producido un claro cambio de perspectiva, al pasar de la zonificación espacial mediante arbolado, para la consecución de objetivos estéticos y recreativos, a nuevas estrategias que pretenden configurar el arbolado como elemento definitorio del paisaje urbano, en el que ha de integrarse como componente fundamental de la infraestructura verde.

Los expertos han destacado las negativas consecuencias de la contaminación lumínica sobre el gasto público, sobre el consumo energético, los perjuicios al medio ambiente, a las aves, a la vulneración del derecho a un cielo oscuro, y los daños a la salud de las personas. Estudios más recientes ponen el acento en su perjudicial afectación al paisaje urbano. Las Corporaciones Locales adquieren un indiscutible protagonismo (reconocido por la Jurisprudencia) en la regulación de la contaminación lumínica dentro de su ámbito territorial. Para reducir su incidencia, las ordenanzas incluyen especificaciones técnicas en su articulado y contemplan medidas tales como reducciones horarias en el funcionamiento del alumbrado exterior o en la iluminación de los cascos antiguos.

Los rótulos comerciales tienen un efecto adverso: el desorden paisajístico. La rotulación comercial ha sido tratada por el planeamiento urbanístico, si bien únicamente en el específico ámbito de la protección del patrimonio cultural. Junto a la normativa urbanística, las ordenanzas municipales reguladoras del paisaje urbano, de la publicidad exterior, del mobiliario urbano, y otras similares, definen la intervención municipal en la materia, existiendo una clara determinación en las mismas a preservar tanto las características identificativas de los inmuebles en los que se colocan los rótulos, como del paisaje cercano.

Concluye el Capítulo con un bloque temático cuya inclusión en este estudio podría prestarse a discusión, ya que se contemplan unas conductas que al perturbar, alterar, menoscabar o deteriorar la convivencia en el seno de la ciudad habitada, repercuten negativamente en el paisaje urbano, siendo normalmente reguladas mediante ordenanzas de convivencia ciudadana. Tienen cabida dentro de este bloque actuaciones tales como los grafitis y pintadas, la práctica del “botellón”, la prostitución callejera, la mendicidad y el sinhogarismo, las deposiciones y orines de origen animal o la existencia de mobiliario en mal estado, comportamientos que atentan o complican las relaciones de vecindad en los espacios públicos y perjudican la visión del paisaje circundante.

En cuanto a los grafitis y pintadas en edificios y espacios públicos y privados, los municipios han afrontado el problema de dos formas distintas: o persiguiendo a los responsables de estos actos, o integrándolos para que transformen su actividad encubierta en otra más pública apoyada institucionalmente. No actuar para atajar estas conductas implica una inaceptable dejación de funciones por las autoridades municipales. En el tratamiento de esta temática se aborda la cuestión relativa a la diferenciación, en atención a las características de las conductas realizadas, entre las susceptibles de ser consideradas ilícito penal o mera infracción administrativa.

La aprobación de ordenanzas de convivencia constituye una premisa fundamental para hacer frente al impacto visual que la práctica del “botellón” produce en el paisaje urbano. Las ordenanzas de convivencia constituyen una herramienta adecuada para evitar las molestias y el deterioro ambiental y paisajístico que el consumo de alcohol produce en los espacios públicos, siendo el único mecanismo jurídico válido para hacer frente a esta problemática allí donde, a nivel autonómico, no existe una legislación específica, circunstancia bastante frecuente.

El ejercicio de la prostitución callejera genera un ambiente inseguro, provoca pérdida de pertenencia con el territorio y deteriora el paisaje. Numerosos municipios, a través de normas reglamentarias, favorecen el civismo y la convivencia y preservan el paisaje frente a conductas, como la prostitución ejercida en la calle, que degradan visualmente el entorno. En lo que aquí interesa, se propone la regulación de dicha problemática social mediante ordenanzas prohibicionistas o restrictivas de estas conductas, aún siendo conscientes de que con ello se “invisibiliza el problema” y se traslada a otros espacios de la ciudad.

La negativa imagen visual de la mendicidad y el sinhogarismo en los contextos urbanos, asimismo abordada por las ordenanzas de convivencia, ofrece bastantes similitudes con la problemática de la prostitución callejera, en lo que a incidencia sobre el paisaje se refiere. Una reciente línea jurisprudencial establece que solamente pueden ser prohibidos los actos de mendicidad que rebasan el límite de lo tolerable, tales como el uso de menores, o su ejercicio en las calzadas de modo coactivo o limitando o dificultando el tránsito de peatones o vehículos. Dado que un considerable número de las ordenanzas vigentes prohíben el ejercicio de la mendicidad sin hacer distinciones, o

abarcando tanto la coactiva y forzada como la practicada por absoluta necesidad de sustento vital, muchas de ellas tendrían que ser revisadas y adaptadas.

En relación a las deposiciones y orines de origen animal (perros, sobre todo), la mayoría de las ordenanzas establecen que quienes conduzcan animales por la vía pública han de recoger los excrementos que efectúen en los espacios públicos y proceder a su limpieza. En cuanto al anidamiento incontrolado de las palomas en los edificios y la suciedad y demás daños a la propiedad privada, al dominio público y señaladamente al patrimonio cultural que producen, las ordenanzas obligan a los titulares de los edificios a mantener las condiciones de salubridad y ornato público en los mismos y tomar las medidas disuasorias necesarias para evitar la entrada y anidamiento en balcones, ventanas, cornisas, terrazas o azoteas.

Por último, en lo que concierne al mobiliario en mal estado, constituye éste un elemento, presente en el paisaje, cuyos componentes frecuentemente aparecen deteriorados y sus características físico-mecánicas degradadas. El planeamiento urbanístico apenas hace mención a las condiciones que deba cumplir este mobiliario. Y aunque las ordenanzas obligan a su correcta utilización, se echa en falta una reglamentación que, además de incidir sobre las actitudes incívicas, regule aspectos tan importantes como los concernientes a su adaptación al ambiente y al paisaje.

El Capítulo Tercero recoge los instrumentos jurídico-administrativos que, a modo de propuestas, soluciones, alternativas o líneas de actuación, se plantean para prevenir y recuperar los paisajes urbanos degradados y los visualmente contaminados. Siguiendo idéntico orden expositivo al del Capítulo que le precede, se detallan a continuación, resumidamente expuestos, dichos instrumentos o herramientas jurídicas.

En lo que a las operaciones de regeneración o reforma interior se refiere, se propone como instrumento jurídico más adecuado para intervenir en espacios urbanos degradados el Plan Especial de Reforma Interior (PERI). Se constata una falta de previsión en el planeamiento urbanístico tanto de operaciones individualizadas como sistemáticas de reforma interior. Una de las mayores carencias de la reglamentación municipal en materia de reforma interior reside en su absoluta desconexión con el tratamiento del paisaje urbano circundante.

Constatada la falta de sustento jurídico de la mayor parte de las ordenanzas municipales reguladoras de los vacíos urbanos, por las razones expuestas en el desarrollo de la exposición, se propone un uso más restringido de las mismas, de modo que solamente pueda generarse suelo dotacional, espontáneo y coyuntural, en aquellos supuestos excepcionales en que resulte difícil o muy compleja la gestión urbanística.

En materia de movilidad urbana, se critica la mala planificación que se aprecia en la mayoría de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible. La peatonalización, en particular, debería formar parte integrante de una amplia planificación urbanística y paisajística, en la que se analizaran, asimismo, otras actuaciones estrechamente interrelacionadas con aquélla.

En cuanto a las fachadas, se estima necesario disponer de una planificación paisajística que, aún sin contar con la eficacia jurídica que otorga el planeamiento municipal, establezca sin embargo los criterios y líneas básicas de actuación a seguir tanto en dicho planeamiento como en las ordenanzas futuras. A destacar aquellas reglamentaciones sobre protección paisajística urbana que incluyen en su articulado la evitación de que las fachadas se constituyan en agentes contaminantes de la percepción visual y estética.

Se han de valorar, en relación a las medianeras, las posibilidades que ofrecen los Estudios de Detalle, en su modalidad de ordenación de los volúmenes, como instrumentos urbanísticos adecuados para solucionar, entre otros aspectos, las distorsiones paisajísticas producidas por estas paredes vistas.

Para hacer frente a la problemática de la incidencia paisajística de las antenas de televisión se propone su sustitución. Al afectar a las edificaciones y no a los elementos estructurantes del desarrollo urbano, no sería a través del planeamiento urbanístico, sino por medio de las ordenanzas, como debería actuarse, haciendo uso de la potestad de fomento, dado que no en todos los supuestos podría ejecutarse o sería de fácil aplicación esta medida. Se concederían subvenciones a aquellos particulares que aceptaren el desmantelamiento de las antenas para ser sustituidas por otras de nueva generación, pequeño tamaño y/o mínimo impacto visual.

Una solución a la desagradable imagen que producen los aparatos de refrigeración y aire acondicionado podría ser la aprobación de normativas que, al tiempo que prohíben su colocación, declararan en situación de fuera ordenación a las instalaciones preexistentes, solución que solamente afectaría a un reducido número de edificios, los demolidos voluntariamente por sus propietarios o los declarados en estado ruinoso. Otra solución, también procedente de la actividad administrativa de fomento, podría consistir en el otorgamiento de subvenciones para mejora estética de las fachadas, mediante la retirada de estos elementos.

En lo que concierne a la publicidad exterior, se considera necesario que los soportes publicitarios sean sostenibles y se adapten e integren en el paisaje urbano en función de las características de cada lugar. Con carácter previo, tendrían que llevarse a cabo los estudios precisos para determinar el número de elementos a instalar, su diseño, materiales, y, sobre todo, los espacios a ocupar, aspectos que tendrían que ser ordenados en las reglamentaciones municipales. Deberían utilizarse materiales naturales y ecológicos, reciclables y adaptados al entorno. Y tendría que llevarse a cabo un control y supervisión continua de la publicidad, para evitar la presencia de elementos del mobiliario que perjudiquen o distorsionen el paisaje.

Para hacer frente a la problemática derivada de las acumulaciones de cableado presentes en edificios, viales y lugares de tránsito y uso común, los Ayuntamientos, a través de sus ordenanzas, deberían requerir a los operadores para que, en relación a las instalaciones existentes, ejecutaran obras o tomaran medidas que mejoraran la calidad del paisaje urbano. Medidas que podrían complementarse con otras adoptadas con carácter previo a la instalación, tales como la exigencia de la mimetización de los colores y formas de las redes e instalaciones, o la utilización de materiales adaptados a las condiciones constructivas de los edificios y lugares en que se ubican. La principal de las actuaciones podría ser la modificación de las características y situación del cableado existente, pasando de ser aéreo a soterrado, facultad legalmente posible si se ejercita a través del planeamiento urbanístico.

En lo que a terrazas y veladores se refiere, se propone la regulación por vía reglamentaria de “zonas de concentración de terrazas”, en aquellos espacios en que se constate que, en atención a su amplitud, condiciones del entorno, o escasa población residencial, resultara admisible su ocupación con series sucesivas de estas instalaciones. Podrían recogerse en las ordenanzas “zonas de saturación paisajística”, lo que permitiría a los Ayuntamientos intervenir en determinadas áreas o ámbitos de la ciudad, cuando se excediere de los niveles o estándares máximos admitidos.

En materia de arbolado urbano, se propone la confección de un “mapa verde urbano”, un sistema urbano de áreas verdes arboladas, con un enfoque integrado, para lo que sería necesario que en el planeamiento urbanístico se establecieran unos estándares mínimos de ejemplares arbóreos, adaptados a las características de cada lugar y zonificación espacial. Se apuesta por una estrategia que configure el arbolado como elemento definitorio del paisaje urbano, en el que se integre como componente fundamental de la infraestructura verde.

Una de las soluciones a la contaminación lumínica podría consistir en la realización de estudios y diagnósticos previos acerca de los grados de contaminación lumínica existentes en las distintas zonas de la ciudad y las medidas a adoptar para ponerles fin, con vistas a la elaboración de Planes Directores de Alumbrado, o herramienta de similar denominación. Capital importancia ostentan las ordenanzas municipales en la prevención y control de esta contaminación. En todo caso, la fórmula más adecuada para afrontar esta problemática son los Planes Especiales. El Plan de Reforma Interior, PRI, en concreto, permite el ejercicio de acciones encaminadas a la implantación de medidas y técnicas destinadas, entre otros objetivos, a lograr una mayor calidad del ambiente urbano mediante la reducción de la contaminación lumínica y/o de cualquier emisión o elemento que perturbe la calidad atmosférica.

En cuanto a los rótulos comerciales, se considera esencial que en las ordenanzas municipales se incluyan prescripciones tendentes a conservar los rótulos históricos, identificativos del pasado, cultura e idiosincrasia de los habitantes de cada ciudad, en razón a su carácter típico, propio y exclusivo. Se apuesta por la uniformización de los rótulos que se instalen en el futuro, ajustados a unos mismos patrones compositivos en lo que a materiales, diseño, dimensiones, colorido y formas se refiere.

En el ámbito propio de la convivencia y paisajismo urbano, la medida más efectiva para eliminar las pintadas y grafitis reside en una rápida intervención de los agentes o servicios municipales, prevista en la reglamentación municipal.

Para intervenir frente al “botellón” tendrían que contemplarse medidas normativas tanto preventivas como represivas, entre ellas la permisividad de las concentraciones de jóvenes en emplazamientos en los que no existan viviendas cercanas.

En materia de prostitución callejera, se propone, dentro de los estrechos límites que permite la legislación vigente, la limitación y restricción de la misma mediante disposiciones reglamentarias más comprometidas que las actuales.

En lo que a mendicidad se refiere, y dado que un número considerable de las reglamentaciones municipales vigentes prohíben su práctica sin hacer distinciones, o abarcando tanto la coactiva y forzada como la practicada por absoluta necesidad de sustento vital, se propone la revisión de las mismas y su adaptación jurídica a los criterios actualmente imperantes. Las reglamentaciones más aceptables, en nuestra opinión, serían aquéllas que, aceptando la visibilidad de estas conductas, optaran por la adopción de políticas sociales de integración y rehabilitación de estas personas, sin importarles su repercusión convivencial ni la degradación paisajística que pueda producirse en el entorno, e incluso contemplando intervenciones asistenciales y de recuperación e inserción social.

La alternativa más adecuada para hacer frente a las defecaciones de origen animal en los espacios públicos podría residir en la inclusión en las ordenanzas municipales del método de identificación en que consiste el ADN canino. Tratándose de palomas, se propone la limitación del exceso de población existente en parques y jardines públicos a

través de la elaboración periódica de planes de control poblacional, de obligado cumplimiento si son contemplados en ordenanzas municipales.

Finalmente, en relación al mobiliario urbano deteriorado o en mal estado, se propone el establecimiento, en el planeamiento, y en las ordenanzas, de modelos y tipologías homogéneas de mobiliario, con diseños adaptados a las peculiaridades de cada ciudad y cada espacio, de modo similar a la propuesta planteada respecto de los rótulos comerciales. Siempre que se adquiriera mobiliario *ex novo*, previa licitación, debería exigirse en los pliegos de prescripciones técnicas particulares el cumplimiento de unos concretos condicionamientos técnicos y de diseño, característicos de cada municipio.

El Capítulo Cuarto dirige su atención al estudio jurídico de los elementos que degradan el paisaje periurbano, analizando nueve problemáticas: la vivienda residencial fuera del medio urbano, los bordes de las ciudades, los suelos periféricos de uso predominante agrícola, las edificaciones en desuso o abandonadas, los suelos degradados, los accesos a las poblaciones, las urbanizaciones y edificios inacabados, los caminos de las periferias y las escombreras espontáneas.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del texto refundido de la Ley del Suelo, al apostar decididamente por la protección y preservación de la ciudad compacta, defendía al mismo tiempo el derecho a unos ambientes rural y urbano diferenciados, introduciendo el principio de desarrollo urbano sostenible, que debe propiciar el uso racional de los recursos naturales. La Jurisprudencia viene reiterando insistentemente que el suelo rústico común está siendo profundamente degradado por la continua edificación de viviendas unifamiliares aisladas que producen la pérdida de sus características y valores esenciales, un fenómeno conocido como “urbanismo disperso” o “ciudad difusa”. Estas construcciones no son acordes con el entorno ni con el paisaje circundante, no están justificadas por razones de interés público, y, por encima de todo, existe un peligroso riesgo de creación de nuevos núcleos poblacionales.

Los bordes urbanos reflejan el proceso de expansión experimentado por las ciudades sobre sus periferias, ocupando áreas habitadas y deshabitadas y terrenos agrícolas, lo que ha transformado profundamente el paisaje circundante, incorporando elementos extraños y ajenos al mundo rural. Corresponde a la Administración municipal, a través de los instrumentos jurídicos a su alcance, hacer frente al deterioro paisajístico provocado por estos descontrolados procesos urbanizadores.

En los suelos de uso predominante agrícola, y en especial, en la “franja rural-urbana”, han surgido unos paisajes salpicados de usos del suelo ajenos a la actividad agraria. Desde las instancias comunitarias se han elaborado documentos e instrumentos en los que se han establecido orientaciones, directrices y estrategias dirigidas a preservar los usos agrícolas en el suelo periurbano, siendo incorporadas a los instrumentos normativos en los que se definen las políticas territoriales y urbanísticas nacionales.

La arquitectura rural y/o la industrial situada en los espacios periurbanos, integrada por edificaciones tradicionales ligadas a la economía de los distintos territorios, en su mayoría en estado ruinoso, debe reclamar la atención de las autoridades municipales, a través de la puesta en marcha de iniciativas que, para evitar la degradación paisajística y poner en valor el potencial etnológico que atesoran, en vez de optar por la destrucción, o la no intervención, apuesten por la reconstrucción, la reutilización y su adaptación al paisaje propio de cada comunidad. En la reutilización de estos edificios debe primar el uso para actividades similares a aquéllas para las que fueron concebidos, así como el respeto a la “lectura histórica” y técnica de los mismos.

La creación de “áreas de amortiguación” sobre el entorno natural cercano constituye uno de los mecanismos más eficientes para la protección y puesta en valor de los suelos degradados existentes en las periferias urbanas, utilizando, en particular, la fórmula urbanística en que consisten los Anillos Verdes, previstos en el planeamiento especial.

Es necesario poner en marcha medidas que mejoren la contemplación paisajística desde los viarios de acceso a las ciudades. La generación de “zonas de servidumbre escénica”, previstas en las legislaciones paisajística, urbanística y sobre ordenación del territorio puede erigirse en un medio adecuado para posibilitar la protección de las vistas en estos espacios.

Las urbanizaciones y edificios inacabados surgen como consecuencia del incumplimiento por las entidades urbanizadoras, promotoras y propietarios de terrenos, de los deberes urbanísticos que les competen. La Administración debe adoptar un posicionamiento activo ante el problema, siendo la solución más factible la utilización de la vía expropiatoria. A través de la expropiación-sanción se transfiere la propiedad a la Administración, con carácter forzoso, debido al incumplimiento por los promotores o propietarios de los deberes de urbanizar o edificar, o de colaborar en la urbanización consorciada de un polígono. Mediante esta fórmula jurídica la Administración sustituye a la iniciativa privada y asume la responsabilidad de la ejecución urbanística.

Los caminos próximos a los núcleos urbanos están sufriendo la presión derivada de las alteraciones de su trazado, del tránsito por los mismos de vehículos deportivos a motor y de otros usos alternativos o complementarios que asimismo repercuten negativamente en su naturaleza y destino, y que hacen aconsejable, por ello, que por parte de los Ayuntamientos se proceda a la reglamentación de su utilización.

Además, han de ponerse en marcha políticas públicas que hagan frente a la degradación paisajística producida tras la acumulación incontrolada de residuos en las periferias urbanas. Las ordenanzas municipales constituyen el mecanismo jurídico más adecuado para evitar la problemática específica generada por los residuos de la construcción. El dictado de órdenes de ejecución de obras, dirigidas a los titulares de parcelas situadas en suelos de naturaleza urbana o urbanizable, sobre los que se acumulan residuos, para favorecer el sostenimiento de “la imagen urbana”, constituye otro importante recurso.

Finalmente, en el Capítulo Quinto se contienen los instrumentos jurídico-administrativos que, también a modo de propuestas, soluciones, alternativas o líneas de actuación, se sugieren para la prevención y recuperación del paisaje periurbano sometido a importantes procesos de degradación. Con la misma estructura que antecede, se detallan seguidamente cuáles son esos instrumentos o herramientas jurídicas.

En lo que concierne a la vivienda residencial en el medio rural, se propone como solución su prohibición en los entornos urbanos. Los suelos rústicos de entorno urbano, entendiéndose por tales los terrenos contiguos al suelo urbano o urbanizable, han de ser protegidos por el planificador para no comprometer el desarrollo urbanístico futuro, preservar el paisaje y asegurar una transición armónica del medio urbano al medio natural.

La problemática de los bordes urbanos puede ser abordada a través de Planes Especiales, que permiten, entre otras actuaciones, alterar y/u ordenar las plantaciones y los espacios verdes en general sin afectar a las zonificaciones, prohibir las construcciones y los usos perjudiciales, y, sobre todo, facilitar la uniformidad y armonía de las alturas y las alineaciones de las construcciones preexistentes.

Los suelos de uso predominante agrícola podrían ser gestionados a través del instrumento en que consiste el Parque Agrario, desarrollado mediante el correspondiente Plan Especial. A tales efectos, se considera esencial la puesta en marcha, en su articulación, de un completo procedimiento participativo, en sus diferentes fases, principal garantía de éxito de esta institución.

El tratamiento de las edificaciones en desuso o abandonadas existentes en las periferias urbanas, ejemplos de arquitectura rural y/o industrial tradicional, debe llevarse a cabo mediante técnicas y procedimientos que permitan tanto su reutilización como su integración en el paisaje, siendo una vez más el Plan Especial el instrumento urbanístico más adecuado a dichos efectos. En el caso concreto de la arquitectura industrial, cabría la posibilidad de integrar, dentro de dichos Planes, los Parques Patrimoniales, una figura técnica capaz de combinar la valorización de los recursos patrimoniales con su protección y salvaguarda, favoreciendo el desarrollo sostenible.

Los suelos periurbanos degradados requieren de un nuevo modelo de planeamiento urbanístico en el que se delimite la denominada Infraestructura Verde, cuya principal función urbanística será la estructuración de los usos del suelo desde el espacio urbano al rural, mediante la práctica de una planificación integral del territorio, un referente necesario para la adopción de decisiones de planificación relativas a los usos residenciales, dotacionales y económicos, en todos los sectores y zonas de la ciudad. Su existencia aseguraría la integración de las estructuras antrópicas y naturales: la gris, la verde y la azul.

Mediante Planes Especiales, asimismo, pueden ejecutarse, en los accesos a las poblaciones, actuaciones sistemáticas de apantallamiento vegetal. Además, el Catálogo de protecciones se erige en el instrumento de ordenación más adecuado para la protección del arbolado ancestral, de los elementos etnológicos singulares, y de aquellas construcciones e instalaciones menores que, aunque de escaso valor económico, reúnan una gran calidad paisajística, al estar estrechamente ligados, todos ellos, a procesos históricos, culturales, etnológicos, ambientales y estéticos propios de cada municipio.

La gestión indirecta del sistema de expropiación, mediante concesionario, constituye la fórmula jurídica más adecuada para hacer frente a la problemática de las urbanizaciones y edificios inacabados. Aunque lo deseable sería la preservación del estado natural del suelo ubicado en el medio rural, próximo al urbano, si finalmente se gestionan las obras y actuaciones pendientes, se habrá contribuido a ejecutar el planeamiento, en sus debidos términos, y habrá desaparecido la desagradable imagen que supone la presencia de semiruinias en los desiertos urbanizados.

En lo que a los caminos periurbanos se refiere, se propone el registro de los mismos en un inventario municipal específico que favorezca su defensa y protección, así como la regulación de los usos a través del planeamiento urbanístico. Medidas ambas que no resultarían incompatibles con la aprobación de ordenanzas municipales que, en la medida de lo posible, contemplaran soluciones uniformes en todos los municipios.

Las ordenanzas municipales, a través del dictado de órdenes de ejecución dirigidas a los propietarios de los terrenos, ofrecen soluciones a la problemática generada por los depósitos incontrolados de residuos en las proximidades de las poblaciones. Ante el eventual incumplimiento de las mismas por los obligados, o el desconocimiento de quiénes sean los propietarios de las fincas afectadas, podría incoarse expediente de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad.





# **CAPITULO PRIMERO.- PREAMBULO: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PAISAJES URBANOS Y PERIURBANOS EN ENTORNOS INTENSAMENTE TRANSFORMADOS**

## **I. EL PAISAJE, BIEN JURIDICO DE NATURALEZA COLECTIVA**

### **1. Concepto. Reconocimiento jurídico**

Coinciden los autores en señalar las grandes dificultades que se plantean a la hora de definir el paisaje de forma válida y omnicomprensiva, dada la pluralidad de significados del término y la diversidad de perspectivas con las que, a lo largo del tiempo, las diferentes disciplinas científicas han abordado su estudio. Aunque en un principio la atención de los estudiosos se centró casi en exclusiva en los aspectos escenográficos y estéticos, en la actualidad el paisaje es considerado, ante todo, como lugar o territorio, un espacio físico afectado en mayor o menor medida por la acción transformadora del hombre, existiendo una íntima conexión entre lo natural y lo cultural. Destacar en mayor medida una u otra vertiente dependerá de la orientación dada por cada concreta área de conocimiento.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE), en su última edición, ofrece dos definiciones principales del término “paisaje”. La primera de ellas subraya en exclusiva el componente espacial, perceptible mediante el sentido de la vista (“parte de un territorio que puede ser observada desde un determinado lugar”). La segunda definición queda circunscrita a los espacios naturales, valorando las cualidades estéticas de los mismos (“espacio natural admirable por su aspecto artístico”). Se echa en falta una mención a la influencia que sobre los anteriores elementos ejerce el factor humano, reflejo del legado histórico, social y cultural recibido de las distintas generaciones que sobre cada territorio han dejado su impronta a lo largo de los siglos<sup>10</sup>. Más preciso resulta el Diccionario al perfilar el significado del compuesto “paisaje protegido”, de claras connotaciones jurídicas, al entender por tal el “espacio natural que, por sus valores estéticos y culturales, es objeto de protección legal para garantizar su conservación”, definición que no deja de ser cuestionable, ya que su estricta aplicación conllevaría la inaceptable consecuencia de que el Derecho única o principalmente protegería los paisajes adjetivados como protegidos, y no cualesquiera otros, aunque pudieran atesorar valores asimismo dignos de consideración.

---

10 PICORNELL CLADERA et alt. destacan la incidencia sobre el paisaje, como lugar, del “conjunto de hechos, funciones, factores y variables, tangibles e intangibles, relacionados y ligados, con causa-efecto, sobre el territorio; en este sentido, el paisaje refleja la realidad ambiental de manera holística de cada lugar, que también recoge el proceso histórico que en él se ha producido” (PICORNELL CLADERA, M.; RAMIS CIRER, C.I.; ARROM MUNAR, J.M.; REYNÉS TRÍAS, L.; CANOVES BAUCÀ, F.: “La función del paisaje como activo social y su uso como factor de producción”. En Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación, Universidad de Zaragoza, 2015, p. 1184).

La Geografía y otras ciencias como la Antropología, la Sociología, la Historia, la Climatología, la Ecología o la Etnografía, han abordado tradicionalmente el estudio del paisaje. El Derecho, en cambio, lo hizo bastante más tarde, en las últimas décadas del pasado siglo, tras las graves consecuencias derivadas del acelerado proceso de desarrollo tecnológico y urbanístico experimentado en dicha etapa (contaminación, deforestación, desertización, urbanización desenfrenada, cambios de uso del suelo, etc.)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La mayor parte de las conceptualizaciones coinciden en señalar la presencia de dos elementos principales: una percepción sensorial y una realidad física. ZUBELZU MÍNGUEZ y ALLENDE ÁLVAREZ indican que “las definiciones del paisaje tradicionalmente han considerado ambos componentes en el mismo plano de relevancia, en diferentes planos o incluso obviando uno de ellos” (ZUBELZU MÍNGUEZ, S. y ALLENDE ÁLVAREZ, F.: “El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España”, *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, Vol. 24, núm. 1, 2015, p. 30). El hombre, al recibir información a través de los sentidos, procesarla e interpretarla, experimentando sensaciones, actúa como lazo de unión entre uno y otro elemento.

En cualquier caso, la imagen que el observador se forma del espacio exterior tiene un claro componente subjetivo, pues en su mente se genera una interpretación personal, a veces única, del entorno, lo que dificulta y relativiza la objetiva comprensión del concepto.

Ha de aceptarse por ello que al depender la percepción del paisaje de la mirada o perspectiva que del mismo se formen las distintas personas, los “paisajes” posibles llegarán a ser múltiples, en función de las particulares visiones que aquéllas tengan. Todo intento de generalización o delimitación conceptual estaría condenado al fracaso, por imposible e innecesario. CANCER POMAR refiere que “hay tantos paisajes como observadores, ya que cada persona sugiere sensaciones diferentes” (CANCER POMAR, L.A.: *La degradación y la protección del paisaje*, Ed. Cátedra, 1999, p.24). Por su parte, QUINTERO MORÓN y HERNÁNDEZ LEÓN consideran que los paisajes “se entienden de formas muy diferentes en función de la vinculación con las experiencias y saberes de quienes los contemplan. Las percepciones de nuestro entorno varían notablemente dependiendo de la cultura en la que nos hayamos socializado, de la experiencia histórica de nuestro grupo de pertenencia. Tengamos en cuenta que sobre un mismo territorio se pueden proyectar una multitud de imágenes de artistas, literatos, técnicos, promotores turísticos, empresarios, políticos, sin olvidar la mirada de aquellos que habitan y construyen o han construido históricamente un paisaje” (QUINTERO MORÓN, V; HERNÁNDEZ LEÓN, E: “Paisajes patrimoniales y percepciones locales”, XVII Congreso de Estudios Vascos: Gizarte aurrerapen iraunkorrerako berrikuntza = Innovación para el progreso social sostenible, Vitoria-Gasteiz, 2012, p. 230).

En cuanto realidad física, no puede desconocerse la íntima relación existente entre el ser humano y el entorno que le rodea. El paisaje, como territorio, es dinámico y cambiante, evoluciona en el espacio y en el tiempo, tiene vida propia y posibilita la reacción de los sentidos corporales, es historia y muestra social, cultural y económica, es frágil a determinadas acciones humanas y a la vez mejorable. PICORNELL CLADERA, M.: “La función del paisaje...”. Op. cit., 2015, p.p. 1184-1185.

Para NOGUÉ, el paisaje puede interpretarse como un producto social, como el resultado de una transformación colectiva de la naturaleza y como la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado. Por ello, “los paisajes están llenos de lugares que muestran la experiencia y las aspiraciones de los seres humanos. Estos lugares se transforman en centros de significados y en símbolos que expresan pensamientos, ideas y emociones de muy diversos tipos” (NOGUÉ I FONT, J.: “9. Geografía Política”. En *Tratado de Geografía Humana*, Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006, p. 207).

En definitiva, el paisaje no puede quedar reducido a su sola condición física, sino que además, y muy especialmente, ha de considerarse la percepción psicológica que del mismo pueda tener la comunidad que lo conoce, lo vive y lo siente. Obviar esta realidad supone dar la espalda a los valores identitarios y culturales que definen su esencia. Por tales motivos, se estima especialmente acertada, dada su simplicidad aunque profundo contenido, la definición dada por ZOIDO NARANJO, al concebir el paisaje como “la cultura territorial de un pueblo”. Puntualiza ZOIDO que con dicha expresión se recuerda, por una parte, “que el paisaje es la expresión formal o el resultado objetivo sobre el territorio de la gestión cotidiana y de la aplicación de la cultura material de cada sociedad en su utilización de los recursos naturales (agua, minerales y suelo, aprovechando los bosques, pastos y campos de cultivo), en la construcción de sus edificios y la disposición del hábitat (incluidos los núcleos de población más complejos como las ciudades), en el trazado y acondicionamiento de sus caminos y lugares de carga, etc.”, y por otra, señala “que existen valores colectivos atribuidos al espacio vivido, a su ordenación y a las formas resultantes hasta el punto de interpretar estos hechos como elementos o señas de identidad” (ZOIDO NARANJO, F.: “El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (50), 2004, p. 69).

Pese a su relevancia e interés (no solo a efectos culturales y sociológicos, sino también, y muy principalmente, como criterio y como objetivo de y para la ordenación territorial), el paisaje ha recibido escasa atención por parte de la normativa nacional, y hasta fechas muy recientes no ha tenido el reconocimiento legal que se merece<sup>12</sup>. Un reconocimiento jurídico que ni siquiera se ha plasmado en nuestro texto constitucional, sino que se ha producido, de un modo un tanto disperso y fragmentario, a través de la legislación aprobada por algunas Comunidades Autónomas. Supone ello, afirma ACOSTA<sup>13</sup>, un claro reflejo de “la falta de madurez que sobre el paisaje ha existido en la sociedad española, en la legislación, y en su inserción administrativa”. No obstante lo cual, añade dicho autor, aunque hasta el momento no existe en España una legislación expresamente destinada al paisaje que lo defina como bien jurídico susceptible de ser protegido, puede entenderse que éste es parte integrante tanto del medio ambiente, como de los bienes del patrimonio cultural, y, por consiguiente, objeto de tutela por parte del ordenamiento jurídico.

En el momento actual, una concepción jurídica amplia e integradora es aplicable en nuestro ordenamiento jurídico tanto a los paisajes naturales como a los culturales, a los que poseen características excepcionales y a los ordinarios o cotidianos. Hoy en día el paisaje se ha convertido en un interés relevante para el Derecho, en razón de la relación que suscita entre los individuos y el territorio<sup>14</sup>.

## 2. El Convenio Europeo del Paisaje

A partir de los años 80, diversas instancias en el ámbito internacional dedicaron especial atención a los paisajes y a las transformaciones que experimentan, recurriendo a la técnica del dictado de meras recomendaciones políticas. La UE, en concreto, apostó por la puesta en valor del paisaje a través de publicaciones dedicadas a la ordenación del territorio, siendo la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por la Comisión Europea en 1999, el documento no vinculante de mayor relieve. Aún tratándose de un instrumento encaminado a la coordinación y orientación de las políticas territoriales, hacía también una referencia explícita a una política paisajística preventiva,

---

12 GIFREU FONT, J.: “La tutela jurídica del paisaje en el Décimo Aniversario de la Ratificación Española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII, núm. 1, 2017, p. 4.

13 ACOSTA BONO, G.: “El paisaje en los instrumentos de planificación sectorial y de ordenación del territorio”, *Actas I Congreso Paisaje e Infraestructuras*, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2007, p. 133.

14 LAPALMA, M.L.; LEVRAND, N.E.: “¿Cómo regular lo que percibimos? Avances y dificultades en la tutela del paisaje como bien jurídico”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, Año II, núm. 1, 2013, p. 80. Los autores citan expresamente a NOGUERA, quien señala tres motivos básicos del interés de los individuos hacia el paisaje: a) su capacidad gratificante, debido a una combinación de percepciones visuales, sonoras, olfativas y climáticas; b) el valor identitario para los colectivos que se sienten vinculados a él; y, c) la expresión de buena salud del ecosistema natural y/o social que subyace (NOGUERA, J.E.: “El paisaje en la planificación territorial y urbanística”, en *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Madrid, Ed. Ariel, 2009, p.p. 379-396).

diferenciando los patrimonios de carácter natural y los de carácter cultural, aunque sin adoptar en ningún momento un enfoque integral<sup>15</sup>.

Anteriormente, el Consejo de Europa había publicado la Carta del Paisaje Mediterráneo, firmada en Sevilla, en 1993, por Andalucía, Languedoc-Roussillon y Toscana, en el marco de la Tercera Conferencia de Regiones Mediterráneas. Este documento, verdadero precedente del CEP, definía el paisaje y fijaba los objetivos de una política de conservación y gestión del mismo en el Mediterráneo, al considerarlo elemento esencial de la identidad cultural europea. La Carta reconocía el paisaje como el resultado o la combinación de aspectos naturales, culturales, históricos, funcionales y visuales, atribuyendo a individuos y sociedades valores de reconocimiento social a diferentes escalas, entre ellas la local. Se marcaba así un punto de inflexión en el tratamiento jurídico del paisaje<sup>16</sup>.

En todo caso, será el CEP, redactado en Florencia el 20 de octubre de 2000, el tratado que definirá el paisaje por vez primera, a nivel internacional, entendiéndose por tal “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (art. 1).

Varias consecuencias se derivan del mencionado concepto, entre otras, según FROLOVA<sup>17</sup>, que el paisaje pasa a ser algo más que un área geográfica, pues a través del mismo se expresan las percepciones que de aquella comparten, valoran y utilizan las sociedades. Además, añade la citada autora, el CEP no se limita únicamente a considerar los paisajes excepcionales, ya que atiende igualmente “a aquéllos que constituyen el marco de la vida cotidiana, e incluso a los que necesitan una reestructuración, abarcando todo el conjunto del territorio europeo: los medios urbanos... las zonas degradadas... los espacios más cotidianos...”. Si “cualquier parte del territorio” es paisaje, y si cada lugar tiene unas especificidades que le hacen digno de consideración e interés, independientemente de su calidad y del aprecio social que suscite, los poderes públicos no podrán ya limitarse a la sola protección de los paisajes tildados como bellos, notables o destacados, sino que tendrán además que abordar, de un modo integral, tanto la gestión de los cambios que en los mismos se producen como la ordenación de los paisajes banales o degradados<sup>18</sup>. Por otra parte, la referencia a “la percepción de la población” y al “resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” remite abiertamente a la relación existente entre la población y el paisaje vivido, de manera tal que éste pasa a ser entendido como el producto de las apreciaciones de las personas que lo habitan y contemplan, lo que le otorga una especial significación cultural y social. Es por ello que en el instrumento jurídico en que consiste el CEP se contempla con especial interés el “paisaje ordinario”, el de todos los

---

15 ELORRIETA SANZ, B.: “Paisaje y territorio: un binomio con horizontes comunes”, Centro Universitario Internacional de Barcelona, UNIBA, Universitat de Barcelona.

[https://www.unibarcelona.com/sites/default/files/.../informe\\_berezi\\_elorrieta\\_0.pdf](https://www.unibarcelona.com/sites/default/files/.../informe_berezi_elorrieta_0.pdf)

(Consultado 5 de septiembre de 2019).

16 SÁNCHEZ SÁNCHEZ, M.A.: “Marco teórico-referencial para la protección, gestión y ordenación del paisaje. El caso de la Región de Murcia”, *Espacio, tiempo y forma, Serie VI, Geografía*, 2017, p.p. 262-264.

17 FROLOVA IGNATIEVA, M.: “La evolución reciente de las políticas de paisaje en España y el Convenio Europeo del Paisaje”, *Proyección*, Año 5, Vol. 1, Núm. 6, 2009.

18 MATA OLMO, R.: Bases para una estrategia de paisaje de Mallorca. Desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje. Fundamentos, criterios, objetivos y líneas de acción, Consell de Mallorca, Departamento de Territorio, 2009, p. 11.

días, e incluso, como queda dicho, el que se percibe como degradado o dañado, ya que cualquier paisaje representa un marco de vida<sup>19</sup>.

En la Recomendación CM/Rec (2008) del Consejo de Ministros a los Estados miembros sobre las orientaciones para la aplicación del CEP, de 6 de febrero de 2008, se indica, en relación a su art. 1, que “la atención se dirige al conjunto del territorio, sin distinción entre partes urbanas, periurbanas, rurales y naturales, ni entre partes que pueden ser consideradas como excepcionales, cotidianas o degradadas; no se limita a los elementos culturales, artificiales o naturales: el paisaje forma un todo, cuyos componentes son considerados simultáneamente en sus interrelaciones”.

A tenor de lo dispuesto en el art. 5 CEP, las partes que lo suscriben se comprometen a integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como en cualesquiera otras políticas que puedan tener un impacto directo o indirecto sobre el paisaje

El 5 de febrero de 2008 se publicó en el B.O.E. el Instrumento de Ratificación por España del CEP, firmado el 26 de noviembre de 2007. Dicho tratado internacional entró en vigor el 1 de marzo de ese año, pasando a formar parte desde entonces de nuestro ordenamiento jurídico interno, en los términos previstos en el art. 96.1 de la CE. De esta forma, y en aplicación del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), las disposiciones del CEP se sitúan por encima de cualesquiera otras disposiciones contenidas en legislaciones estatales o autonómicas. Unas y otras deberán ajustarse al concreto concepto de “paisaje” establecido en dicho tratado internacional, sin poder contradecirlo<sup>20</sup>.

La firma del CEP compromete al Estado español a promover la protección, gestión y/u ordenación de sus paisajes (art. 3), mediante la adopción de medidas generales y específicas (arts. 5 y 6), con arreglo a su propio reparto de competencias, de conformidad con sus principios constitucionales y su organización administrativa, y respetando el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local (art. 4).

Por otra parte, el CEP debe aplicarse en el nivel administrativo más apropiado para la adopción de medidas relativas al paisaje y, en su caso, se debe asegurar la participación oficial en este proceso de las comunidades locales y regionales y sus agrupaciones<sup>21</sup>, adquiriendo especial relevancia la intervención que lleven a cabo las Administraciones locales y el desarrollo por las mismas de específicas políticas paisajísticas, dada su cercanía a las poblaciones afectadas. La mención expresa al principio de subsidiariedad,

---

19 AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Paisaje y gestión del territorio”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2007, p. 201.

20 DURÁN SÁNCHEZ, J.L.: “El nuevo concepto...”, Op. Cit., 2012, p. 80.

21 DÉJEANT-PONS, M.: “El Convenio Europeo del Paisaje: la calidad del entorno. Valoración del periodo 2000-2010”. En *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º Aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, Gobierno de Canarias, 2011, p.p. 53-54. Manifiesta la autora que “En caso de que las autoridades locales y regionales posean las competencias exigidas, la protección, la gestión y la ordenación del paisaje son más eficaces si se asigna la responsabilidad de su gestión -en el marco constitucional legislativo establecido a nivel nacional- a las autoridades más próximas a la población de que se trate. Incumbe a cada Estado definir con exactitud las tareas y medidas asignadas a cada nivel (nacional, regional o local), y especificar las reglas para la coordinación de estas medidas entre los diferentes niveles, en particular en lo concerniente a los instrumentos relativos al urbanismo y a la ordenación territorial”.

y a la Carta Europea de Autonomía Local, refleja una clara orientación del CEP hacia los niveles políticos territoriales básicos, sin perjuicio de los compromisos adquiridos por la Administración central.

Aunque ciertamente corresponderá al legislador estatal la tarea de proveer al ordenamiento jurídico interno de los necesarios instrumentos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, al mismo tiempo habrá de intervenir única y exclusivamente en el marco competencial que le es propio, sin invadir competencias autonómicas. El art. 148 CE atribuye a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (núm. 3) y de gestión en materia de protección del medio ambiente (núm. 9). Además, del dictado del art. 149.1.23 se deriva el poder legiferante de aquéllas para el desarrollo de la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente. Es evidente, por tanto, que se habilita un notable margen de actuación a la Administración autonómica en este ámbito sustantivo, y a la vez, se reconoce su corresponsabilidad con las instancias estatales para llevar el CEP a cumplido efecto<sup>22</sup>. En definitiva, la distribución competencial prevista en la CE hace recaer en las Administraciones autonómicas, así como en los Ayuntamientos, en uso de su autonomía local, una parte importante del desarrollo de los compromisos paisajísticos contraídos por el Estado español tras la entrada en vigor del CEP<sup>23</sup>.

Dado que el art. 5.c) del CEP menciona el compromiso específico de las partes de establecer procedimientos para la participación de las autoridades locales en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje, el proyecto de tesis que nos ocupa circunscribirá su objeto de estudio al concreto ámbito de actuación de las entidades locales, las Administraciones más cercanas a los intereses de la ciudadanía. Para ello, se dedicará especial atención a la normativa de rango reglamentario de la que éstas hacen uso para actuar frente a las problemáticas que, dentro de su ámbito territorial, se suceden en los espacios urbanos y periurbanos, cuando por diversas circunstancias y ante determinadas situaciones, aquéllos se ven degradados y/o afectados por contaminaciones visuales o de índole estética.

Puesto que todos los individuos tienen derecho a un paisaje de calidad, a disfrutar del mismo como componente esencial de la calidad de vida, y a darle el estatus jurídico de nuevo derecho ciudadano, y habida cuenta que el paisaje (recurso multidimensional que integra valores estéticos, ambientales, culturales, sociales, patrimoniales y económicos) debe legislarse hoy para poderlo ordenar, conservar y disfrutar mañana<sup>24</sup>, el presente estudio dirigirá su atención, tal como se ha indicado en la parte introductoria, al derecho al disfrute del derecho colectivo (no individual) al paisaje urbano (y periurbano), un derecho colectivo heredado de las generaciones precedentes, elemento integrante del medio ambiente urbano, en los términos previstos en el art. 45.1 CE y en el art. 5.a) CEP.

---

22 OCHOA GÓMEZ, M.P.; CANALES PINACHO, F. (2010): “La jurificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Diario La Ley*, núm. 7.183, 2009, p.p. 12-13.

23 MATA OLMO, R.: Bases para una estrategia de paisaje de... Op. Cit., 2009, p. 17.

24 PEÑA SALMÓN, C.A.; ROJAS CALDELAS, R.I.: “El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy para conservarlo mañana”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 5, núm. 10, 2012, p.p. 169-170.

## II. INCORPORACION DEL PAISAJE AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE MEDIO AMBIENTE

### 1. Derecho al disfrute del paisaje

Si cualquier persona puede, con total libertad, percibir, sentir y disfrutar del paisaje, como expresión de los valores identitarios o memoria colectiva del grupo, podría categorizarse éste como “un bien común”, lo que implícitamente llevaría asociada, según PRIORE, la existencia de “un derecho al paisaje”, que no podría ser obviado ni prohibido. La relación del hombre con su entorno debe ser completa y equilibrada. Difícilmente podría aceptarse que solo los valores e intereses materiales vinculados al territorio pueden ser reconocidos y protegidos por el Derecho. Los poderes públicos, a todos los niveles, han de salvaguardar asimismo, a través del Derecho, “los valores espirituales que completan la relación de los individuos y de las sociedades con su entorno”, siendo el paisaje uno de esos valores, probablemente de los más importantes. El reconocimiento por el Derecho de un “interés paisajístico” y, por consiguiente, de un “Derecho al Paisaje”, entendido no de modo subjetivo, sino objetivo y global, haría posible la satisfacción de las necesidades más profundas de las poblaciones, de modo que si esas necesidades fueran estimuladas, reconocidas y protegidas por las autoridades públicas, se establecería un vínculo profundo entre las poblaciones y el territorio<sup>25</sup>. De ese vínculo podría llegar a nacer una verdadera “cultura del territorio”, condición indispensable para impedir su degradación (causada por la satisfacción de necesidades meramente materiales de los individuos) y para promover una calidad de vida basada en el conjunto de las aspiraciones ciudadanas<sup>26</sup>. En el pasado, el paisaje como concepto constituyó un objetivo secundario de tutela por parte del Derecho, un mero escenario, una belleza panorámica, abordado casi en exclusiva en el contexto de los espacios protegidos. Será a partir de la irrupción del Estado Social y Democrático de Derecho, y de la constitucionalización de los denominados “derechos de tercera generación” cuando se produzca un cambio radical en esa limitada concepción, pasando a ser considerado desde entonces como un “derecho de incidencia colectiva”. Nuevas políticas públicas abordarán, en las distintas latitudes, el estudio de una noción jurídica bastante más compleja que la de “ambiente” o “medio ambiente”. Bajo este nuevo concepto subyace una doble representación: la puramente física y la provista de una profunda connotación social, protegiéndose así símbolos con anclaje natural, aunque

---

25 CHECA ARTASU, M.M.: “El paisaje como bien común y como un derecho. Algunas reflexiones”, *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universitat de Barcelona*, vol. XXIII, núm. 1251, 2018, p. 8.

26 No hay que olvidar, concluye PRIORE, “que la satisfacción del interés paisajístico puede permitir a las poblaciones identificarse con los marcos de vida en los que trabajan o pasan su ocio. Esta identificación, que puede ser a la vez local, regional, nacional y europea, refuerza el sentimiento de autoreconocimiento individual y colectivo de los ciudadanos y de pertenencia a una sociedad determinada. La satisfacción del interés paisajístico puede igualmente contribuir a la diversidad natural y cultural, así como a la salud física y psicológica de las poblaciones y, por consiguiente, a su necesidad de expresión y crecimiento personal (PRIORE, R.: “Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. Motivaciones sociales y objetivos políticos de la evolución de la aproximación al paisaje en el Derecho Europeo”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 31, 2001, p.p. 5-25).



también con un significado social, que contribuyen a la construcción y sostenimiento de la identidad de un pueblo<sup>27</sup>.

Efectivamente, en la década de los años 70 del pasado siglo hacen acto de presencia en el marco del Derecho Internacional los denominados “derechos de tercera generación”. A diferencia de los derechos de las generaciones primera y segunda (vinculados con los valores de la libertad y de la igualdad, respectivamente), el disfrute de estos últimos no pertenece al individuo o al ciudadano en sí mismo considerado, sino a la colectividad en su conjunto<sup>28</sup>. Se trata de derechos y/o intereses no individuales, sino atribuidos o asumidos por grupos indeterminados de individuos, sin que resulte tarea fácil determinar, si es que existen, los instrumentos jurídicos adecuados para su adecuada tutela. Estos derechos, vinculados al principio de solidaridad, son poseídos por el solo hecho de formar parte de la comunidad, no pudiendo plantearse su reconocimiento atendiendo al criterio de la lesión individualizada, al entenderse, dado su carácter universal, que las agresiones que les afectan también inciden en toda la humanidad. Un ejemplo característico de los mismos serían los derechos ambientales o ecológicos, extensibles asimismo, según algunos autores, al paisaje<sup>29</sup>. Así configurados, en ningún caso estaríamos hablando de derechos, sino de “meros principios programáticos”, sin un sujeto, un objeto, ni un medio de protección concretamente definidos. En semejantes condiciones, una primera aproximación a su naturaleza jurídica nos llevaría a la inevitable conclusión de que de ninguna manera los mismos podrían hacerse efectivos frente al Estado<sup>30</sup>.

A diferencia de la regulación contenida en otros textos constitucionales europeos, algunos de los cuales influyeron en su redacción, la CE 1978 no hace referencia alguna al concepto de “paisaje”, y mucho menos al derecho a su disfrute<sup>31</sup>. Paradójicamente, sin embargo, en el art. 38.2 del Anteproyecto constitucional se utilizaba dicho término, al prescribir que los poderes públicos “velarán por la utilización racional de los recursos naturales, la conservación del paisaje y por la protección y mejora del medio ambiente”<sup>32</sup>. En cambio, dentro de los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III, Título I), el art. 45.1 CE dispone que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el

---

27 MORELL ECHEVARRÍA, J.C.: *El derecho al disfrute del paisaje: Alcance, límites y técnicas para su protección en el ordenamiento argentino*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2015, p.p. 152-154.

28 La división de los derechos en generaciones es atribuida al jurista checo Karel VASAK (VASAK, K.: "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights", *UNESCO Courier* 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Noviembre, 1977).

29 FOLCH, R.; BRU, J.: *Ambiente, territorio y paisaje*, Ed. Barcino, Barcelona/Madrid, 2017, p. 202.

30 VELÁZQUEZ GARCÍA llega a esta conclusión a la vista de las distintas opiniones contrarias vertidas por la Doctrina, para la que estos “derechos” no pueden ser comparados, en modo alguno, con el resto de los derechos humanos (VELÁZQUEZ GARCÍA, J.M.: *La Implementación de los Derechos Humanos de Tercera Generación en México. ¿Panacea o Realidad Incipiente? 2000-2010*, Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional. ISBN: 978-607-475-274-8, 2015, p. 259).

31 La Constitución de la República Italiana de 1947 establece en su art. 9 que la República “...salvaguardará el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación”. La Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949 indica en su art. 75.3) que la Federación tendrá derecho, en los supuestos de legislación concurrente, “a dictar bases sobre... 3) la defensa del paisaje”. La Constitución de la República Portuguesa de 1976, tras sentar en su art. SEG.1 que todos tendrán derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado y el deber de defenderlo, puntualiza en el art. 66.2.b) que corresponde al Estado, mediante órganos propios y la apelación a iniciativas populares, “ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados”.

32 Boletín Oficial de las Cortes N° 44, de 5 de enero de 1978.

deber de conservarlo. Esta ausencia de regulación introduce un importante factor de incertidumbre, pues a nivel legislativo no resulta del todo claro saber si existen o no diferencias entre los términos “medio ambiente” y “paisaje”, y, de existir, cuáles puedan ser éstas. Del mismo modo, es del todo cuestionable la admisión de la posibilidad de ejercicio del derecho al disfrute de los mismos.

Pudiera ser que el constituyente de 1978 participara de la concepción fragmentaria de la protección del paisaje entonces vigente, que no asignaba al mismo un campo propio de actuación, sino que lo comprendía dentro de una realidad distinta, la sectorial de cada una de las materias que pudieran incidir en el mismo, asignándole, en función de cada situación, un papel relevante en materia medioambiental (paisajes naturales) o en materia cultural (paisajes culturales)<sup>33</sup>. En cualquier caso, aunque el paisaje guarda una relación inequívoca con los aspectos sensitivos inherentes al medio ambiente, comprende también una construcción cultural, la propia de un lugar y de un momento histórico, que se corresponde con la dimensión simbólica del hombre. El medio ambiente, en cambio, es una realidad material inobjetable, independientemente de cualquier valoración estética, histórica o cultural. Por tal circunstancia, afirma ZULUAGA VARÓN, tratándose de bienes jurídicos, no deberían ser considerados desde la misma óptica ni al mismo tiempo, toda vez que su objeto de protección no es siempre coincidente, “por lo que, a efectos de diseñar mecanismos eficientes de protección, gestión y ordenación de uno y otro, deberán quedar claramente delimitados el ámbito, la representación y las fronteras de cada uno, para no generar confusiones, desorientaciones o falsas expectativas frente al bien jurídico que se habrá de tutelar”<sup>34</sup>.

La controversia fue definitivamente resuelta por el TC, en la trascendental STC 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Dicha resolución, tras poner de manifiesto que el art. 45 CE “nos brinda algunos de los elementos del medio ambiente, los recursos naturales, aunque tampoco los enumere o defina” (aire o atmósfera, agua, pesca marítima, agricultura de montaña, minerales, fauna, flora), añade que, por otra parte, “ligado a todo lo ya inventariado, está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales -la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar- y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán”. Continúa su reflexión la sentencia argumentando que “el medio ambiente como objeto de conocimiento, desde una perspectiva jurídica, estaría compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica cuyo avance ha hecho posible, por ejemplo, el aprovechamiento de los residuos o basuras, antes desechables, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. La flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres „reinos“ clásicos de la Naturaleza con mayúsculas, en el escenario que suponen el suelo y el agua, el espacio natural. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros

---

33 DURÁN SÁNCHEZ, J.L.: “El nuevo concepto jurídico de paisaje: nuevas oportunidades para su defensa”, *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible, Cuides*, núm. 9, 2012, p.p. 84-85.

34 ZULUAGA VARÓN, D.N.: “El paisaje: ¿un interés jurídicamente relevante?”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 8, 2012, p.p. 69-87.

elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, *así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura*".

Dos fundamentales consecuencias se extraen de la redacción del citado pronunciamiento judicial. Por un lado, que el paisaje forma parte del derecho al medio ambiente constitucionalmente reconocido. Por otro, que tratándose de una noción estética, consta de elementos naturales y culturales e históricos, perceptibles mediante el sentido de la vista, siendo a la vez una realidad objetiva pero también subjetiva, pues dependerá de su diferente apreciación en cada cultura y en cada concreto momento histórico<sup>35</sup>. Siendo ello así, si el paisaje, y el derecho a su disfrute colectivo, tiene cabida dentro del derecho medioambiental, el paso siguiente será determinar qué eficacia jurídica haya de desplegar el mencionado art. 45 CE.

Las dudas acerca de la naturaleza jurídica del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado dividen a la Doctrina entre partidarios y contrarios a su reconocimiento. Entre los detractores, LOPEZ MENUDO<sup>36</sup> se planteó la trascendental cuestión de si era o no posible hablar de un derecho al medio ambiente en abstracto, sin mediar la existencia de daños, tal como ocurre en países pertenecientes a diferentes sistemas jurídicos, en los que así está constitucionalizado<sup>37</sup>. Según dicho autor, pese a contar en nuestro país con el destacado precedente del art. 45 de la Constitución de 1931 (el Estado protegerá los lugares notables por su belleza natural), la inserción del derecho al disfrute del medio ambiente en el Capítulo III del Título I de la CE, en el que se regulan los principios rectores de la política social y económica, conlleva como consecuencia inmediata el no reconocimiento al mismo de la categoría de derecho subjetivo, y por tanto de las garantías previstas para los derechos fundamentales en los apartados 1 y 2 del art. 53. Sin embargo, concluye, aunque no se trata de derechos subjetivos, representan "intereses difusos de la comunidad", lo que se traduce en la posibilidad de autorizar una acción pública para su defensa (no en vano, el art. 45 CE utiliza la mención "todos"), pudiendo ser actuados esos derechos, "aunque solamente por las personas jurídicas que asuman intereses colectivos".

---

35 Mucho más recientemente, el Pleno del TC, en STC 53/2016, de 17 de marzo, dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 2900-2011, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la Mejora de la Calidad del Aire, se ha pronunciado en el siguiente sentido: "La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora". Por su parte, el TS, en STS 1039/2011, de la Sala de Lo Contencioso-Administrativo, de 2 de marzo de 2011, ha puesto de manifiesto que "el Tribunal Constitucional, en la STC 102/1995, de 26 de junio, ha incluido en el concepto de medio ambiente no sólo los recursos naturales, destacando los elementos flora y fauna en la conjunción de los escenarios que suponen el suelo y el agua, como espacio natural, a lo que pueden añadirse estratos no esencialmente naturales, como los monumentos y, en definitiva, una realidad dependiente, por tanto no objetiva, como es el paisaje".

36 RUIZ MIGUEL recoge las opiniones de PEREZ LUÑO y LÓPEZ MENUDO en el Seminario sobre la Tercera Generación de Derechos fundamentales celebrado los días 8 y 9 de marzo de 1991 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba, organizado por la Cátedra de Derecho Constitucional (RUIZ MIGUEL, C.: "La tercera generación de los derechos fundamentales", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 72, 1991, p.p. 303-308).

37 Cita el autor el art. 66.2 de la Constitución portuguesa de 1976, que, en relación al "derecho a un ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado", concede incluso una acción o iniciativa popular -que ni siquiera ha de estar sustentada en un interés legítimo-, para prevenir y controlar la contaminación.

Otros autores, en cambio, han entendido que para la tutela efectiva de los derechos, especialmente los que no se refieren al individuo, sino a una titularidad-colectividad, resultan insuficientes conceptos jurídicos tradicionales tales como la legitimación o el interés jurídico, debiendo de abandonarse los mismos y adoptar nuevas figuras jurídicas que puedan hacer viables aquellos derechos<sup>38</sup>. MORELL sostiene que el reconocimiento del derecho de “todos” al disfrute del medio ambiente, y el deber de “todos” de conservarlo, no puede guardar correspondencia con la clásica clasificación en derechos subjetivos, intereses legítimos e intereses simples, al no existir una relación dialéctica entre quien perjudica y quien reclama (titular este último de derechos o intereses). En todo caso, considera dicho autor que cuando el hombre impacta la naturaleza, a escala regional primero, y planetaria después, estos conceptos de deudor y de acreedor, de daño y de posterior reparación, comienzan a desdibujarse, así como todo interés que pueda existir por conocer la identidad del perjudicado. En su virtud, ahora ya no importará tanto quién reclama ni quién sea el perjudicado, sino el daño que pueda producirse al medio ambiente, y en tal empresa toda la humanidad corre la misma suerte, quedando legitimada la intervención o preservación a su favor, porque lo que se pretende, en definitiva, es la defensa de derechos de goce colectivo. De esa forma, los iniciales intereses difusos habrían de ser entendidos como “nuevos derechos de incidencia colectiva que ameritan tutela legal”<sup>39</sup>.

Entre quienes defienden que el medio ambiente es un derecho subjetivo susceptible de tutela efectiva (art. 24 CE), verdadero derecho fundamental, destaca CUADRADO quien opina que, al quedar al margen del art. 53.2 CE, su violación no podría ser alegada directamente como objeto del recurso de amparo ante el TC (art. 161.1 CE), aunque sí podría ser susceptible, en cambio, de lo que se ha denominado “una protección refleja” a través del recurso de amparo dirigido a la tutela de otros derechos. Añade CUADRADO que el medio ambiente, como principio rector, posee “una fuerza normativa mediata” (informará la legislación) que habrá de concretarse a través de la legislación ordinaria. De igual forma, puesto que dicho derecho informará la práctica judicial, podrá ser alegado ante los tribunales y ser tenido en cuenta por el TC y por el resto de órganos jurisdiccionales, pues constituye “un criterio interpretativo de todo el ordenamiento jurídico”. Finalmente, al informar la actuación de los poderes públicos (la asunción de obligaciones y prestaciones por parte de éstos identifican al Estado Social), faculta a la ciudadanía a exigir del Estado responsabilidades en caso de incumplimiento<sup>40</sup>.

Por último, entre quienes sostienen la virtualidad del derecho medioambiental, destaca la opinión de JORDANO FRAGA, basada en una serie sucesiva de argumentaciones. En primer lugar, la interpretación literal es clara, si el art. 45 CE utiliza la expresión “derecho”, lo que reconoce es un derecho, pues la utilización de términos distintos impone también la atribución de consecuencias jurídicas distintas, a lo que se suma la Jurisprudencia emanada del TS, según la cual la situación jurídica de la persona respecto de su entorno es un derecho. En segundo lugar, a tal conclusión nos lleva una

---

38 ARMIENTA HERNÁNDEZ, G.; MARISCAL URETA, K. E.: Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Vol. 3, 2015, p. 13.

39 MORELL ECHEVARRÍA, J.C.: *El derecho al disfrute...* Op. cit., 2015, p.p. 154-155.

40 CUADRADO RUIZ, M.A.: “Derecho y Medio Ambiente”, *Medio Ambiente y Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2010, p.p. 15-16.

aplicación expansiva del art. 10.2 CE<sup>41</sup>, lo que permitiría relacionar el art. 45 CE con los arts. 11 y 12.2.b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O.N.U.<sup>42</sup>, con el Principio Primero de la Declaración de Estocolmo<sup>43</sup> y con el Principio Primero de la Declaración de Río<sup>44</sup>, si bien es cierto que no todas estas declaraciones serían propiamente tratados o acuerdos, por lo que carecerían de fuerza obligatoria. Y en tercer y último lugar (y éste es el argumento de mayor peso), a diferencia de otros preceptos contenidos dentro del Capítulo III del Título I CE, que no reconocen derechos subjetivos, sino solo principios, el art. 45 CE reconoce un derecho al medio ambiente, por lo que el art. 53.3 CE<sup>45</sup> no podría limitarse, respecto del mismo, a su solo carácter informador, como ocurre con aquéllos, sino que estaría consagrando un auténtico derecho subjetivo, aunque de un modo no inmediato sino “mediato” (en la línea sostenida por anteriores autores), pudiéndose alegar en la medida y con el alcance que dispongan las leyes que lo desarrollen (a través del ejercicio de la acción popular, de informaciones públicas, peticiones, denuncias, etc.)<sup>46</sup>.

El TC ha defendido la fuerza vinculante de la regulación constitucional del medio ambiente, aunque sin reconocerle la naturaleza jurídica de derecho fundamental, con los efectos que de tal situación se derivarían. En STC 199/1996, de 3 de diciembre, ha puesto de manifiesto que “no puede ignorarse que el art. 45 CE enuncia un principio rector, no un derecho fundamental”, y que “los tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero „de acuerdo con lo que dispongan las leyes“ que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE)”, matizando que aunque el Derecho español, por su propio impulso y por el que le confieren las disposiciones del derecho comunitario, ha desarrollado un importante corpus normativo para la protección del medio ambiente, “tales normas establecen primordialmente medidas preventivas y correctoras de carácter administrativo, atendiendo a la complejidad de los problemas y a su alcance colectivo, como es común en otros países europeos”.

Más específicamente, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, puntualiza que “conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril)”, lo cual “no significa que estemos ante normas meramente programáticas”, pues la declaración constitucional del art. 53.3 CE “impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales

---

41 Según el cual las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce “se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

42 En los que se reconocen el derecho “a un nivel de vida adecuado.. y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11) y el derecho de toda persona “al mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente” (art. 12.2.b).

43 Según el cual el hombre “tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

44 Según el cual los seres humanos “constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

45 El art. 53.3 CE establece que “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

46 JORDANO FRAGA, J.: “El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”, *Medio Ambiente y Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 2014, p.p. 1-5.

como de las leyes”, o sea, que “al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE”.

## 2. Las repercusiones del derecho comunitario en el derecho interno

Llegados a este punto, no puede desconocerse la trascendencia que en el desarrollo legislativo interno, a la hora de configurar el derecho de “todos” a disfrutar de un medio ambiente adecuado, ha tenido el derecho ambiental emanado de la Unión Europea (UE). Incluso ha llegado a considerarse que los conocidos como “derechos difusos”, caracterizados por ser transindividuales, supraindividuales, transpersonales o interpersonales<sup>47</sup>, se sitúan entre el Derecho interno y el Derecho internacional, no bastando para su reconocimiento con la sola regulación interna<sup>48</sup>, sino que para su plena y adecuada efectividad sería preciso, en muchos de los casos, de la existencia de políticas internacionales debidamente asumidas por los Estados nacionales.

Las instituciones comunitarias han desarrollado un conjunto normativo ambiental, respaldado por la Jurisprudencia del TJUE, orientado a la prevención, conservación y reparación de las agresiones al ambiente, incorporando como principios más destacados el de precaución y el de que “quien contamina paga”. A partir de ahí han aumentado las obligaciones del Estado español. El ordenamiento comunitario ha impulsado la labor del legislador y la actuación de las Administraciones y de los tribunales para la mejora de la calidad de vida y la recuperación del medio ambiente, dotando así de efectividad al mandato recogido en el art. 45 CE. En la medida, y sólo en la medida, en que dicho conjunto normativo sea incorporado al ordenamiento interno constituirá una obligación para los poderes públicos, siendo accionable ante los tribunales en caso de incumplimiento por aquéllos<sup>49</sup>.

En el Preámbulo del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, firmado por el Estado

---

47 ELIZALDE CASTAÑEDA, R.; MORALES ARZATE, C.: “Los derechos difusos en México. Una mirada desde el Derecho Comparado”, *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, núm. 23, 2018, p. 32. Los autores opinan que, por reunir dichos derechos estas particulares características, no resulta sencillo, como afirma FIX ZAMUDIO, conocer ni identificar a los lesionados en su esfera jurídica, pues pertenecen a grupos sociales amplios y no identificados.

48 CABRERA ACEVEDO, L.: “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, XIII Jornada Iberoamericana de Derecho Procesal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 214.

49 PÉREZ SOLA, N.: “El derecho-deber de protección del medio ambiente”, *UNED, Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 949-986. Sin embargo, afirma el autor, el derecho al medio ambiente introduce nuevas formas de titularidad, especialmente a los efectos procesales, que requieren de innovadoras respuestas del legislador para la defensa de los denominados “intereses difusos”. Así, matiza, “en materia de medio ambiente se pueden producir daños indirectos o potenciales a destinatarios de difícil individualización, a los que sólo en contadas ocasiones se les faculta para instar la defensa de sus intereses. Por tanto, habrá que acudir a la regulación específica para constatar el tratamiento de la legitimación en materia ambiental, en la medida en que tenga cabida no sólo para los ciudadanos, sino también para asociaciones y grupos que resulten afectados, o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción. En resumen, se trata de materializar, a través del desarrollo legislativo expreso, los supuestos en los que el ordenamiento otorga legitimación a cualquier ciudadano, sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo, ya que la legitimación le viene otorgada para la defensa de los intereses colectivos tutelados por la propia norma”.

español el 4 de febrero de 2005<sup>50</sup>, se reconoce que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras. Para hacer valer ese derecho y cumplir ese deber, continúa el convenio, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y aplicarlas más eficazmente, lo que contribuirá a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, dándole la posibilidad de expresar sus preocupaciones y de ayudar a las autoridades públicas a tenerlas en cuenta. La adecuación del derecho comunitario a las estipulaciones del Convenio de Aarhus tuvo lugar en virtud de dos directivas, la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el Acceso del Público a la Información Ambiental, y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la Participación del Público en determinados Planes y Programas relacionados con el Medio Ambiente.

Mediante la Ley 27/2006, de 18 de junio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, se define un marco jurídico que responde a los compromisos asumidos tras la ratificación del Convenio de Aarhus y se transponen al ordenamiento interno las citadas directivas comunitarias. En su Exposición de Motivos, tras hacer mención al art. 45 CE, establece dicha ley que para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en la tarea de protección del medio ambiente, “resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas”. El Título IV de la citada ley, relativo al acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, consta de cuatro artículos. En los dos primeros (arts. 20 y 21) se regulan los actos u omisiones que puedan vulnerar los derechos de información y participación pública en esta materia. El art. 22, bajo la rúbrica de acción popular en asuntos medioambientales, responde al siguiente tenor literal: “Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23, a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2”.

No nos encontramos propiamente ante la posibilidad de ejercicio de una acción pública en materia medioambiental<sup>51</sup>, ya que, según el art. 23 de la ley, únicamente están

---

50 BOE Núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

51 En tal sentido se ha pronunciado la STS 3356/2016, de 16 de junio de 2016, que añade: “esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico”, sino “una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitar, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas”. Por otra parte, continúa, “sobre las dudas surgidas en torno a si estamos o no ante una verdadera acción pública, porque lo esencial en este tipo de acciones es que se permita el ejercicio de la acción a cualquier „ciudadano“ (art. 19.1.h de la LJCA), solo debemos añadir que la propia Ley 27/2006, de 18 de julio, en su Exposición de Motivos, duda de su naturaleza al señalar que se introduce una „especie

legitimadas para su ejercicio las personas jurídicas que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular. Además, será preciso, siempre y en todo caso, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y vinieren ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y que, según éstos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa. Sin embargo, pese a lo hasta ahora expuesto, existen pronunciamientos judiciales favorables al reconocimiento de legitimación procesal activa a quienes ostentaren la condición de vecino, para la defensa de sus propios círculos vitales afectados<sup>52</sup>.

Se ha criticado la regulación, excesivamente restrictiva en materia de legitimación, de la Ley 27/2006, habida cuenta que, conforme a lo previsto en dicho texto legal, la acción popular en asuntos medioambientales no sería tal, al no poder ejercitarla cualquier ciudadano, sino únicamente “las ONG ambientales”<sup>53</sup>. Como contrapunto, también se ha destacado la prudencia de dicha solución, al considerar que el ejercicio de la acción pública por los particulares se presta con frecuencia a abusos y chantajes, tal y como se ha puesto de manifiesto a menudo en el ámbito urbanístico, ofreciendo en este sentido las asociaciones dedicadas a la protección ambiental mayores garantías de ejercicio de la acción para fines puramente ambientales<sup>54</sup>.

---

### III. MEDIO AMBIENTE URBANO Y PAISAJE EN LA ESFERA LOCAL

La Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985<sup>55</sup>, reconoce en su art. 3.1 el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades

---

de acción popular” cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente”.

52 STS 2869/2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de abril de 2002:

“La impugnación individual por los ciudadanos de actos administrativos que afecten al medio ambiente no está habilitada, como se ha visto, por el reconocimiento de una acción popular. Sin embargo, el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso puede estar defendiendo su propio círculo vital afectado, cuyo ámbito permite definir el concepto constitucional de interés legítimo. Por ello este Tribunal está abriendo caminos al reconocimiento de este tipo de legitimación cuando se aprecia un punto de conexión con el círculo vital de intereses de la corporación, asociación o particular recurrente. Frecuentemente, este punto de conexión son las relaciones de vecindad. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989 reconoce legitimación a una persona (suponiendo su condición de vecino) para impugnar un acuerdo municipal sobre vertido de aguas fecales. La sentencia invoca, en apoyo de sus conclusiones, el reconocimiento por la Constitución, en su artículo 45, del derecho de todos a un medio ambiente adecuado. A su vez, la sentencia del TS de 12 de febrero de 1990 reconoce legitimación a un vecino de la localidad para impugnar la licencia de instalación de una granja que produce fuertes olores, que suponen molestias para los vecinos, incluso relativamente alejados de la instalación”.

53 PONS PORTELLA, M.: “La acción popular en asuntos medioambientales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 206, 2018, p. 209.

54 LOZANO CUTANDA, B.; GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, F.: “Examen de la nueva Ley de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente”, *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 137, 2014, p. 330. Posicionamiento, el sostenido por estos autores, que no deja de ser controvertido.

55 BOE Núm. 47, de 24 de febrero de 1989.



Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

El art. 140 CE garantiza la autonomía municipal, para cuya efectividad las legislaciones estatal y autonómica, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión (art. 2.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL).

El CEP establece en su art. 4 que en su aplicación habrá de tenerse en cuenta la Carta Europea de Autonomía Local, haciendo referencia en el art. 5.c) a la necesaria participación de las autoridades locales en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje destinadas a su protección, gestión y ordenación.

En lo concerniente al medio ambiente, la competencia legislativa básica se atribuye al Estado (art. 149.1.23ª CE), correspondiendo a las Comunidades Autónomas (arts. 148.1.9ª y 149.3 CE), conforme a las previsiones de sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo y la ejecución.

Los arts. 25.2 y 26 LRBRL, según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, atribuyen a los municipios competencias propias en distintas materias relacionadas, directa o indirectamente, con el medio ambiente urbano. Entre dichas materias pueden citarse el urbanismo, la conservación y rehabilitación de la edificación, el medio ambiente urbano propiamente dicho (en particular, parques y jardines públicos, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas), la evacuación y tratamiento de aguas residuales, el tráfico y movilidad, el transporte colectivo urbano, la protección de la salubridad pública y/o la promoción de la ocupación del tiempo libre. Aunque el contenido del concepto jurídico indeterminado “medio ambiente urbano” resulta sensiblemente más reducido y acotado que el propio de la redacción anterior a la Ley 27/2013 (que utilizaba la expresión “protección del medio ambiente”)<sup>56</sup>, la LRBRL apuesta por “una idea de ciudad entendida como un entorno de vida saludable, equilibrada en la ordenación del territorio, en la que las personas sean el principal centro de interés de la actuación municipal”<sup>57</sup>.

La legislación sobre régimen local menciona diversas materias con una clara incidencia en materia medioambiental y/o paisajística, sobre las que los municipios asumen competencias. Pero además de aquéllas, las Entidades Locales tienen asignadas por la legislación sectorial otras competencias de similar naturaleza, pudiendo afirmarse, por tal motivo, que dichas Administraciones son las encargadas de proteger el medio ambiente urbano en su ámbito territorial, de acuerdo con sus propios intereses, complementando las competencias de las otras Administraciones Públicas<sup>58</sup>.

---

56 CASADO CASADO, L.: “Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, Núm. 25, 2014, p. 13.

57 GÓMEZ PUERTO, A.: “Consideraciones constitucionales y administrativas sobre el medio ambiente. El papel de los Ayuntamientos”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 9, 2013, p. 1.100.

58 ALONSO ALONSO, C.; MORENA OLÍAS, J.; MUÑOZ AMOR, M.M.: “Capítulo VI. La gestión ambiental municipal”, *Ecoiuris*, 2013, Edit. Wolters Kluwers España.

Como ejemplo de ello, a nivel normativo, la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona comienza afirmando en su Exposición de Motivos que “el paisaje urbano es uno de los elementos del medio ambiente urbano que necesita protección para garantizar a todos los habitantes de la ciudad una adecuada calidad de vida. Por ello, el paisaje urbano constituye un interés colectivo cuya satisfacción es atribuida al municipio por el ordenamiento jurídico, en función del alcance local de este interés”.

Si bien es cierto que el contenido material del paisaje urbano no está desplegado ni en la legislación sectorial medioambiental, ni en la urbanística (estatal o autonómica), no puede desconocerse, como refiere GARCÍA RUBIO, que tanto la legislación estatal básica sobre régimen local, como la legislación urbanística aprobada por las diferentes Comunidades Autónomas, confieren un importante papel a las Corporaciones Locales en la regulación, protección y conservación de sus paisajes urbanos, a través del ejercicio por las mismas de la potestad reglamentaria en sus distintas manifestaciones, en los términos previstos en el art. 4 LRBRL<sup>59</sup>.

Por medio de las técnicas de planeamiento, gestión y disciplina urbanística la legislación sobre régimen del suelo posibilita que los Ayuntamientos intervengan en la protección y custodia del paisaje urbano. Particular mención merecen los planes urbanísticos (en sus distintas modalidades), normativas reglamentarias que han de respetar, siempre y en todo caso, las determinaciones generales de aplicación directa impuestas por la legislación estatal o autonómica, por medio de las cuales se fijan limitaciones o restricciones sobre los usos del suelo.

El Plan General Municipal de Ordenación Urbana (PGMOU), en concreto, ha de definir los objetivos y criterios ambientales que han de seguir las políticas urbanísticas municipales, entre ellos la calidad del paisaje<sup>60</sup>. Sus determinaciones han de hacer referencia a la estructura, forma y características de los espacios urbanos (naturalmente a partir de la ciudad existente), así como a las constantes tipológicas de las edificaciones (el elemento de mayor peso específico en el paisaje urbano). Por tanto, la adecuada regulación de los procesos de sustitución, ampliación, reforma, rehabilitación o mejora de los edificios dependerá del planeamiento urbanístico general municipal<sup>61</sup>.

En cuanto al planeamiento derivado, las posibilidades de intervención en los espacios públicos (dimensionado de las calles, secciones funcionales, ordenación del arbolado, concreción del mobiliario urbano...), y la inclusión de ordenanzas edificatorias detalladas (regulación de la relación lleno-vacío en fachadas, materiales, proporciones, etc.) otorga al mismo la posibilidad de incidir, aún con mayor fuerza si cabe, según FERRER, en la formalización de estos elementos. Los Planes Especiales, en particular, instrumentos adecuados para el desarrollo o complemento de las determinaciones del planeamiento general, tienen como una de sus principales finalidades, según establece la normativa urbanística, la conservación y mejora del paisaje urbano. Cuando dichos Planes se dirigen a la protección de conjuntos y espacios urbanos, fijarán los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones, definirán los bordes y la silueta urbana, preservando la singularidad paisajística y la identidad visual de cada

---

59 GARCÍA RUBIO, F.: “Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones...”. Op. cit., 2016.

60 GIFREU FONT, J.: “La tutela jurídica del paisaje en el Décimo Aniversario...”. op. cit., 2017, pp. 55-58.

61 FERRER I AIXALÁ, A.: “La valoración y gestión del paisaje urbano: Estrategias de actuación”, *Paisaje y Ordenación del Territorio*, 2002, p.p. 269-275.

concreto lugar, garantizando el mantenimiento de las principales vistas y perspectivas existentes, y permitiendo operaciones de remodelación urbana, siendo por ello, como afirma GIFREU, “el instrumento más adecuado para la protección paisajística en la ciudad consolidada”.

Adicionalmente, algunas Comunidades Autónomas han contemplado en sus legislaciones urbanísticas la inclusión obligatoria de estudios, previsiones y/o análisis de carácter paisajístico en los documentos del planeamiento municipal. Tal es el caso, en concreto, de la Comunidad Valenciana, en el 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. La ley valenciana, tras considerar el paisaje como condicionante de la implantación de usos, actividades e infraestructuras (art. 6.3), obliga a incorporar tanto en la planificación general (Plan General Estructural, art. 34.2.c; Plan de Ordenación Pormenorizada, art. 39.a) 3º), como en la planificación de desarrollo (Planes Parciales y Planes de Reforma Interior, art. 40.3.a; Planes Especiales, art. 43.2.a), un instrumento específico de análisis, el Estudio de Paisaje, contribuyendo así a la más adecuada gestión, entre otros, de los paisajes urbanos y periurbanos<sup>62</sup>.

Los Estudios de Paisaje (según establece el Anexo II del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell) deberán contener información general acerca de la caracterización del paisaje del ámbito de estudio. Se identifican como tales recursos los de interés cultural y patrimonial (espacios apreciados por la sociedad del lugar como hitos en la evolución histórica y cuya modificación de las condiciones de percepción es valorada como una pérdida de rasgos locales de identidad o patrimoniales) y los de interés visual (áreas y elementos sensibles al análisis visual cuya alteración puede hacer variar negativamente la calidad de la percepción, tales como: perfiles de los hitos urbanos, siluetas y fachadas urbanas, imagen exterior de núcleos urbanos de alto valor, y/o la escena urbana interior). Lamentablemente, dichos Estudios y sus previsiones, que sin duda pueden contribuir a preservar las señas de identidad cultural de las ciudades y a la conservación y puesta en valor de sus paisajes, solamente tienen la condición jurídica de documentos informativos y justificativos (planeamiento general) y de documentos sin eficacia normativa (planeamiento de desarrollo). Es por ello que el tratamiento de dichos instrumentos en el presente trabajo se reducirá a una mera referencia, sin mayores desarrollos.

Cabe indicar, por último, que el interés municipal por proteger el medio ambiente en nuestras ciudades, y por garantizar la calidad de vida de sus habitantes, ha traído como consecuencia que, junto al ejercicio de la potestad de planeamiento municipal, en los últimos tiempos haya aumentado considerablemente el número de poblaciones que se han dotado de las llamadas “Ordenanzas de Paisaje Urbano”. A través de las mismas se regulan “las actividades y los elementos que pudieran afectar al paisaje y al modelo de ciudad existente, con el fin de garantizar un uso respetuoso y evitar la degradación del mismo”<sup>63</sup>, y se ordenan los diferentes aspectos con incidencia paisajística en el interior de los espacios urbanos y periurbanos.

De igual forma, se han redactado otro tipo de ordenanzas, de muy diversa tipología, algunas de ellas reguladoras de problemáticas más específicas, mediante las que se han

---

62 Expresión esta última que se correspondía con la contenida en el Preámbulo de la derogada Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

63 BARRANCO PÉREZ, M.T.: “El paisaje como elemento vertebrador de un desarrollo urbanístico sostenible. Análisis jurisprudencial”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 35, 2017, p.p. 10-11.

establecido “criterios de intervención sobre el paisaje urbano basándose en la protección de los elementos patrimoniales, religiosos, históricos, etnológicos, y de las edificaciones construidas con anterioridad al siglo XX, a salvaguarda del entorno de los núcleos de población y preservación de su tipología, morfología, estructura original y composición de fachada y la prohibición de instalación de parques eólicos y solares en el entorno de los núcleos de población”. Las citadas ordenanzas centran su objeto de atención en los paisajes urbanos, y en menor medida en los periurbanos. Entre los aspectos abordados por las mismas, relacionados con la degradación ambiental y la contaminación visual o estética de los indicados paisajes, pueden citarse: el tratamiento de parques y jardines, del arbolado urbano, la movilidad urbana, la limpieza viaria, el mobiliario urbano, el alumbrado público, los residuos, la publicidad exterior, las terrazas, los quioscos, las señalizaciones viarias, la rotulación de vías, la protección lumínica, las instalaciones de climatización, los vallados, los solares vacíos, las fachadas y medianeras, los graffitis, los aparcamientos en zonas de afluencia turística, etc.

Por último, actividades tales como el ejercicio de la prostitución, la mendicidad, o la práctica del “botellón”, aunque deterioran sin lugar a dudas la escena urbana, son abordadas tradicionalmente por las reglamentaciones municipales sobre seguridad y salubridad y por aquellas otras que regulan la convivencia ciudadana, en especial las denominadas “Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno” y “Ordenanzas de Convivencia”. Aunque su “incidencia en el paisaje” pueda resultar cuestionable, serán asimismo objeto de análisis en este estudio.

---

## **IV. SUELOS URBANOS DEGRADADOS Y CONTAMINADOS VISUALMENTE**

---

### **1. Falta de una definición legal de “paisaje urbano”**

Aunque en el ámbito científico no se ha negado la realidad de la existencia de un paisaje urbano, la mayor parte de los estudios han ignorado “la dimensión paisajística del hecho urbano”, dedicando preferentemente su atención a los espacios naturales y agrarios<sup>64</sup>. En el ámbito del Derecho, en particular, no existe una definición precisa del término “paisaje urbano” ni en la normativa emanada de los organismos internacionales ni en nuestro sistema jurídico interno, por lo que cualquier aproximación a su significado vendrá siempre caracterizada por la nota de la indeterminación.

Sin embargo, las menciones que el CEP hace a “todo el territorio” y a las “áreas urbanas” (art. 2) son un claro exponente de una realidad completamente distinta, de un inequívoco posicionamiento a favor de la extensión del término “paisaje” a cualesquiera

---

64 Manifiesta ZOIDO que en los contextos culturales occidentales la idea de paisaje ha estado referida prioritariamente “a la relación de las personas con la naturaleza y con los espacios poco transformados (naturales y agrarios), y ello ha transferido al lenguaje común una idea de paisaje en la que apenas entra la ciudad” (ZOIDO NARANJO, F.: “Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico”. En Delgado, C., Juaristi, J. y Tomé, S. (Eds.), *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Santander, Estudio, 2012 p.p. 13-91).

áreas o espacios, naturales o artificiales por haber sufrido la acción transformadora del hombre. Aunque el CEP ofrece un concepto general de paisaje, evita adjetivarlo, no entrando a definir sus diversas manifestaciones o calidades, entre ellas su consideración urbana<sup>65</sup>.

GARCÍA RUBIO identifica el paisaje urbano como aquél ubicado en los suelos consolidados por la urbanización y edificación, caracterizado por una serie de notas que lo diferencian de otra tipología de espacios: alta densidad de población, homogeneidad en su extensión, la inconfundible arquitectura de sus edificios, las infraestructuras de que está dotado y que no existen ni en el espacio rural ni en el espacio periurbano, y la proclividad a la prestación de todo tipo de servicios. En el mismo se tiende a mantener las estructuras existentes, siendo un territorio proclive a la remodelación de edificios y domicilios<sup>66</sup>. Para ZOIDO, el paisaje urbano sería aquél cuyas formas asociamos a factores o procesos vinculados a la ciudad, de modo que si tomamos como punto de partida la definición del CEP, podría ser definido, desde un punto de vista jurídico, como “cualquier parte del territorio urbanizado tal como la percibe la población y cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”<sup>67</sup>.

Aunque referida a los paisajes históricos, la Recomendación de la UNESCO, de 10 de noviembre de 2011, sobre el Paisaje Urbano Histórico, ofrece una definición que, al conjugar factores naturales y culturales, y la percepción social que de los mismos se tiene, en la línea anteriormente expuesta, puede hacerse extensiva a cualquier tipología paisajística urbana. Dicha Recomendación considera el patrimonio urbano como un capital social, cultural y económico, caracterizado por la estratificación histórica de los diversos valores generados por las culturas sucesivas y la acumulación de tradiciones y experiencias, reconocidas como tales en su diversidad, reconociendo el carácter dinámico de las ciudades vivas<sup>68</sup>. En su art. 8, se define el paisaje urbano histórico

---

65 En principio, la representación de un paisaje como urbano resulta de fácil comprensión e identificación, dado su carácter intuitivo. Se trataría de un espacio natural alterado por la acción constructiva de la mano del hombre, definición de suma sencillez en la que coinciden buena parte de los estudios procedentes de disciplinas como la Geografía Humana o la Arquitectura, y de disciplinas jurídicas como el Urbanismo. COYULA considera como tal el constituido por “las formas naturales y construidas que existen en los asentamientos urbanos, predominando naturalmente los elementos artificiales: edificaciones y vías, los espacios entre ellos y los detalles complementarios” (COYULA, M.; SÉNECA, J.C.: *Diseño Urbano*, Editorial Ediciones, La Habana, 1985, p. 8). Se pone el acento en esta definición en los elementos físicos, como factores predominantes. Al incorporar al hombre, como componente claramente visible del paisaje urbano, RODRÍGUEZ amplía la anterior definición, entendiendo que el mismo comprende, en particular, “el resultado de la configuración espacio-temporal de un sitio expresada a través de la conjunción de un grupo de elementos físicos, naturales y humanos, donde se manifiesta un notable predominio de las estructuras construidas y usadas por el hombre (edificios, espacios públicos, redes técnicas, mobiliario urbano, entre otros) sobre los restantes elementos” (RODRÍGUEZ, R.: “Un acercamiento al paisaje urbano”, *Revista Arquitectura y Urbanismo*, Vol. XXVIII, núm. 3, 2007, p.p. 29-30). Según BRICEÑO et al., el paisaje urbano es “el resultado de la acción combinada de factores humanos y naturales, cuya interacción en el tiempo deja huellas visibles. Los factores humanos guardan una estrecha relación con las preferencias y satisfacción de los deseos, aspiraciones y requerimientos físicos y psicológicos, tangibles e intangibles, individuales y colectivos. Con lo cual, no sólo se refiere al ensamblaje de objetos para producir una determinada apariencia, sino al cómo son percibidos esos objetos, en otras palabras, su estética” (BRICEÑO ÁVILA, M.; CONTRERAS MIRANDA, W.; OWEN DE CONTRERAS, M.: “Atributos eco-estéticos del paisaje urbano”, *Revista Luna Azul (en línea)*, Universidad de Caldas, Núm. 34, 2012 (Enero-Junio), p. 27).

66 GARCÍA RUBIO, F.: “Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local”. En *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés/Judith Gifreu i Font* (dir.), Martín Bassols Coma (dir.), Ángel Menéndez Rexach (dir.), Manuel Ballbé Prunés (hom.), 2016, p.p. 448-473.

67 ZOIDO NARANJO, F.: “Paisaje urbano. Aportaciones para la definición...”. Op. cit. p. 20.

68 Consideraciones recogidas en el Preámbulo de la Recomendación.

como “la zona urbana resultante de una estratificación histórica de valores y atributos culturales y naturales, lo que trasciende la noción de „conjunto“ o „centro histórico“ para abarcar el contexto urbano general y su entorno geográfico”. En el art. 9 se completa y enriquece esta definición al relacionar una serie de rasgos o elementos característicos de lo urbano: su topografía, geomorfología, hidrología y características naturales; su medio urbanizado, tanto histórico como contemporáneo; sus infraestructuras, tanto superficiales como subterráneas; sus espacios abiertos y jardines, la configuración de los usos del suelo y su organización espacial; las percepciones y relaciones visuales; y todos los elementos de la estructura urbana. Se incluyen asimismo, dentro de dicha relación, los usos y valores sociales y culturales, los procesos económicos y los aspectos inmateriales del patrimonio en su relación con la diversidad y la identidad.

En el derecho interno, ni la legislación sobre patrimonio cultural, ni sobre régimen de ordenación territorial del suelo y/o urbanismo, ni la relativa a materia paisajística, a nivel estatal o autonómico, ofrecen definición alguna del paisaje adjetivado como “urbano”.

En materia de patrimonio cultural o histórico, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español ni siquiera utiliza la expresión “paisaje”. En cambio, son varias las leyes autonómicas que en este concreto ámbito de actuación mencionan los paisajes culturales, pudiendo considerar comprendidos dentro de los mismos a los paisajes urbanos<sup>69</sup>.

En el ámbito del derecho urbanístico, la obligación genérica de proteger y conservar las características del paisaje urbano está prevista, con carácter general, en la legislación de las distintas Administraciones Públicas. Así, el R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (LS 2015), en su art. 6.d), atribuye a los ciudadanos el deber de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos. Asimismo, al mencionar las finalidades de la actividad territorial y urbanística, o al regular las determinaciones legales directamente aplicables exista o no planeamiento urbanístico, o las infracciones urbanísticas, o el contenido que hayan de tener las ordenanzas municipales de urbanización y edificación, las legislaciones autonómicas citan el paisaje urbano, disponiendo la obligatoriedad de su protección, así como el respeto de la regla de no romper su armonía cuando se ejecutaren actos de uso, urbanización, instalación, construcción y edificación del suelo<sup>70</sup>. Pero, se insiste, ninguna de dichas normas con rango de ley define, en cambio, ese concreto paisaje.

---

69 La Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su art. 61.1 prevé que “la Consejería con competencias en materia de patrimonio cultural planificará las áreas en las que concurren valores...paisajístico-culturales... para preservar sus valores culturales y facilitar su estudio y su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras”, definiendo en su aptdo. 2 el „paisaje cultural“ como “la porción de territorio...urbano...donde existan bienes integrantes del patrimonio cultural que por su valor... estético, etnográfico, antropológico, técnico o industrial e integración con los recursos naturales o culturales merezca una planificación especial”. Más recientemente, la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, en su art. 23, letra g), ofrece una definición de paisaje cultural totalmente acorde con las directrices del CEP, citando al paisaje urbano, sin definirlo, como componente, a conservar, de los conjuntos históricos.

70 En tal sentido, puede citarse el art. 4, letra g) del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias; arts. 5, letra, f) y 183.1 letra b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; art. 225.2 letra b) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; art. 30.2, letra e) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; o el art. 153.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Tampoco la legislación paisajística autonómica precisa en su articulado qué deba entenderse por paisaje urbano, e incluso en alguna ley ni siquiera es citado, pese al carácter especializado de esta normativa<sup>71</sup>. En otros casos, solo se hace referencia al mismo al relacionar los criterios generales de ordenación e integración paisajística, los criterios de la ordenación pormenorizada, o el contenido del planeamiento urbanístico de desarrollo<sup>72</sup>. No son pocos los textos legales en los que la mención al paisaje urbano se hace únicamente con carácter tangencial<sup>73</sup>.

En el ámbito de actuación propio de las Entidades Locales, en ejercicio de las competencias que les son atribuidas a nivel urbanístico, la regulación del paisaje urbano se vehicula a través de ordenanzas municipales, que abordan (de forma integral o especializada) cuestiones relativas a la publicidad exterior, terrazas y quioscos, señalización y rotulación de vías, y protección lumínica, entre otras muchas<sup>74</sup>. Estas reglamentaciones, en su mayor parte, tampoco delimitan lo que haya de entenderse por paisaje urbano, ciñéndose con carácter general a relacionar sus diversos componentes<sup>75</sup>.

Particular mención, por su carácter excepcional, merece la Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife<sup>76</sup>, que en su Exposición de Motivos lo define, de forma completa y exhaustiva, en los siguientes términos: “El paisaje urbano, como derecho colectivo, es un valor jurídicamente protegible, cuyos componentes naturales, históricos, culturales, arquitectónicos, urbanísticos, públicos, privados, temporales o permanentes, son los elementos constituyentes de una determinada identidad urbana, puesto que responde a la conciencia cultural y estética de los habitantes de la ciudad en cada momento histórico”.

Además de la normativa reglamentaria, algunas iniciativas municipales han aprobado propuestas, directrices, orientaciones o recomendaciones, sin carácter normativo, y por tanto sin relevancia u obligatoriedad jurídica, aunque (y ese es su principal objetivo) dirigidas siempre a dotar de contenido a la política municipal para que pueda actuar eficazmente sobre el paisaje urbano. Ejemplos tales como el Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid de 2009<sup>77</sup> y, más recientemente, el Plan de Calidad del

---

71 Es el caso, p.ej., de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña; o de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria.

72 Arts. 8, letra f), 35.3 y 41.4 del 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 de la Generalitat Valenciana.

73 El Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, hace referencia, como criterio de actuación de los Planes o Proyectos de Interés General (tal y como ocurre en otros muchos casos) al necesario respeto al paisaje urbano.

74 GIFREU FONT, J.: “La tutela jurídica del paisaje...”, Op. cit., 2017, p. 66.

75 Por tratarse de una de las primeras normativas municipales que abordara esta cuestión, siendo su redacción posteriormente transcrita por otros textos reglamentarios (generales o específicos para determinadas actuaciones), y de planificación urbanística, puede citarse en tal sentido la Ordenanza Municipal de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona de 1999 (publicada en el B.O. de la Provincia de Barcelona Núm. 146, de 19/06/1999), que en el núm. 10 de su Exposición de Motivos indica que son elementos del paisaje urbano “los espacios públicos, las construcciones (sobre todo, las que integran el patrimonio cultural), los espacios libres de edificación –edificables o no- y el espacio aéreo”.

76 B.O.P.S.C.T. Núm. 160, de 23/12/2015.

[https://arquitectosgrancanaria.es/medios/documents/urbanismo/151223\\_bop\\_1.pdf](https://arquitectosgrancanaria.es/medios/documents/urbanismo/151223_bop_1.pdf).

77 <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Vivienda-urbanismo-y-obras/Publicaciones/Plan-de-Calidad-del-Paisaje-Urbano-de-la-Ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b436255f99254210VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=cf6031d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>.

Paisaje Urbano de la Ciudad de Lorca de 2015<sup>78</sup>, resultan sumamente ilustrativos a dichos efectos<sup>79</sup>. A diferencia de la mayoría de planes municipales de contenido urbanístico, que asumen un papel necesariamente normativo, la única pretensión, en casos como los citados, es “dirigir futuras acciones hacia un objetivo genérico como es la mejora de la escena urbana”<sup>80</sup>. El Plan madrileño, enmarcado (como el lorquino) en los criterios y compromisos del CEP, incide, desde una posición integradora, en numerosas materias antes reguladas por separado, contribuyendo, según criterios de sostenibilidad, a la mejora de la calidad de la escena y el paisaje de la ciudad en todos sus ámbitos y componentes, desde el centro a la periferia, reforzando y enriqueciendo la cultura de la ciudad, conjugando historia, identidad e innovación, fomentando un mayor entendimiento y reconocimiento de la ciudad por sus ciudadanos y visitantes, y promoviendo, finalmente, una mayor integración y cohesión social. Para el logro de esos objetivos, dicho Plan identifica y caracteriza las denominadas “unidades del paisaje” (veinte en total) que diferencian los variados y heterogéneos “paisajes” en que se divide la capital (escenas de barriada, paisajes de bloque abierto o de colonias, escenas de ciudad-jardín, o de casco antiguo, de ensanches, paisajes endogámicos, paisajes productivos, etc.).

## 2. Paisajes urbanos degradados

Una categoría específica, dentro del paisaje urbano, es la constituida por dicho paisaje cuando se encuentra en un estado de degradación<sup>81</sup>. En su vertiente ambiental, la degradación urbana genera evidentes alteraciones en la convivencia y reduce la calidad de vida de la población, por lo que constituye una responsabilidad de los poderes públicos la puesta en marcha de políticas activas que aborden decididamente algunas de

---

78

<https://sitmurcia.carm.es/-/plan-de-calidad-del-paisaje-urbano-de-lor1#:~:text=El%20Plan%20de%20Calidad%20del.fomenten%20una%20mayor%20calidad%20urbana.>

79 Particularmente significativo resulta el primer objetivo que, con carácter general, se marca el Plan lorquino: “considerar el territorio en su totalidad (urbano, periurbano, natural, degradado, etc)”.

80 En tal sentido se pronuncia el Plan de Calidad del Paisaje Urbano de la Ciudad de Madrid, en su parte introductoria, pág. 11.

81 Según el Diccionario de la RAE, en su segunda acepción, se entiende por “degradar”, la acción de reducir o desgastar las cualidades inherentes a alguien o algo, definición que, aplicada a los lugares o espacios físicos en general, y a los paisajes urbanos en particular, está sujeta a importantes dosis de subjetividad, al depender del punto de vista desde el que se mira (CANCER POMAR, L.A.: *La degradación y la protección del...*, Op. cit., 1999, p. 15). El relativismo constituye otra nota caracterizadora de dicho término, al ir referido a situaciones que se consideran parcial o totalmente indeseables en relación a otras que se valoran como satisfactorias, a la vista de las circunstancias económicas, sociales y ambientales que concurren (GÓMEZ OREA, D.: *Recuperación de espacios degradados*. Artes Gráficas Cuesta, 2004, Barcelona, p. 29). Para MULERO, dos fenómenos, íntimamente relacionados, han influido en el proceso de degradación del medio ambiente urbano experimentado a finales del siglo XX. De una parte, el impacto desencadenado por el desorbitado crecimiento demográfico. De otra, la acelerada urbanización. (MULERO MENDIGORRI, A.: “Reflexiones en torno a las causas de la degradación ambiental en los espacios urbanos españoles”, *Estudios Regionales*, núm. 51, 1998, p.p. 172-183). Entre las principales patologías de los contextos urbanos, que permiten diagnosticar los efectos negativos de la vida en la ciudad, LYNCH citaba, en 1965, la carga de tensión perceptiva impuesta por la urbe “cuando el entorno es demasiado violento, ruidoso y desconcertante”, así como la carencia de identidad visual, que crea “una sensación de despego hacia el entorno o de estar en un lugar ajeno a sus propios habitantes” (QUINTERO GARCÍA, J.A.: “El entorno urbano degradado como proyección de un proceso socio-ambiental desde un sistema fractal: caso periferia sur de la ciudad de San Luis Potosí de 2010 a 2018”. En *Problemas urbanos y del territorio*, Vol IX de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, Comecso, 2018, p. 273). El autor esquematiza las problemáticas urbanas puestas de manifiesto por LYNCH, K. en *La ciudad como medio ambiente*, Editorial Alianza, Madrid.



las principales problemáticas que, a nivel paisajístico, vienen planteándose en los núcleos habitados de las sociedades contemporáneas, entre otras las relativas a la protección, conservación y/o restauración del patrimonio arquitectónico de las ciudades y la preservación de sus características culturales e identitarias<sup>82</sup>.

La Ley 7/2000, de 19 de junio, de la Comunidad de Madrid, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación, ofrece una definición legal de espacios urbanos degradados, extensible por similitud a los paisajes en general, que incluye un doble componente: urbanístico-ambiental y social. Dentro del componente urbanístico-ambiental aparecen comprendidos, en la citada ley, los conjuntos o zonas de interés urbanístico, arquitectónico, histórico, artístico, sociocultural o ambiental, con graves deficiencias urbanas o ambientales, significativo deterioro o decadencia funcional de la edificación o las infraestructuras, dotaciones o espacios libres que los sirvan. Atendiendo al componente social, en la ley madrileña se consideran tales las áreas urbanas que, con entera independencia de los valores arquitectónicos o urbanísticos que en ellas concurren, presenten deficiencias y carencias sociales de especial gravedad.

A principios de los años 90, mediante la planificación urbanística y la adopción de específicas políticas por las Administraciones Públicas de distintos países, se toma conciencia de la compleja realidad de la ciudad de nuestros días, y de los problemas que la afectan, y comienza a cambiar una orientación, hasta entonces exclusivamente dirigida a la expansión periférica, por otra perspectiva que pone su acento en la recuperación y renovación de la ciudad existente<sup>83</sup>. Se diseñaron instrumentos legales y se ejecutaron actuaciones dirigidas a la defensa, protección y rehabilitación del patrimonio edificado de los centros históricos, considerado elemento fundamental del paisaje y de la estética e imagen urbana<sup>84</sup>. En el mismo sentido, se intervino en los

---

82 Como ponen de manifiesto BERNABÉ y GÓMEZ, los espacios situados en la parte más antigua de las ciudades están cargados de significado histórico, pues la historia se materializa en las formas físicas. Son “paisajes con memoria”, que se heredan y se transmiten, dan carácter al lugar y permiten reconocerlo como espacio de referencia. Pero además, el marco edificado es perecedero, pues los edificios “envejecen, se arruinan y mueren, pero también se destruyen por la especulación y se sustituyen por nuevas arquitecturas poco respetuosas con el conjunto”, lo que hace necesario intervenir en la ciudad histórica actuando, en la medida de lo posible, en congruencia con las estructuras preexistentes. (BERNABÉ CRESPO, M.B.; GÓMEZ ESPÍN, J.M.: “Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015)”, *Cuadernos Geográficos*, núm. 55, 2016). En el momento actual, un número considerable de edificios de los centros históricos se han transformado en viviendas para residencia de una población de bajo nivel social (cuando no marginal), y en espacios para el ejercicio de actividades económicas de escaso dinamismo (ya que las iniciativas comerciales y productivas más desarrolladas se han trasladado a la periferia). Si a ello le unimos los problemas de salubridad y unas deficientes condiciones de movilidad urbana en ciudades, muchas de ellas, con estructuras y trazados medievales (falta de plazas de aparcamiento, dificultades de tránsito peatonal, caos circulatorio, contaminación acústica, etc.), la consecuencia que de ello se deriva es un creciente deterioro de las áreas centrales por el abandono y/o escasa o nula conservación y mantenimiento de las mismas por parte de sus ocupantes.

83 RODRÍGUEZ CONCHA, M.I.: *Regeneración urbana: la recuperación de las áreas urbanas centrales. Una metodología para la intervención territorial*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso (Chile), 2015, p.p. 49-54. Dependiendo de los objetivos y estrategias que se persigan, se proponen distintas intervenciones: restauración (recuperación del patrimonio histórico construido, preservando los elementos constructivos y decorativos), rehabilitación (enfocada principalmente a los sectores centrales no históricos, y en la que a la mejora de las condiciones físico-espaciales se une la búsqueda de soluciones que reconozcan el dinamismo del hecho urbano, asumiendo los cambios no como factores negativos, sino innovadores y vitales, aunque necesitados de control y orientación), o renovación/remodelación (reconstrucción parcial o total de las distintas partes del tejido urbano deteriorado por falta de mantenimiento o completo abandono de los edificios -lo que genera situaciones de peligro material, tales como derrumbamientos, pérdidas o fugas de consecuencias imprevisibles en las infraestructuras, etc.-, así como situaciones de peligro social debidas en muchos de los supuestos al ejercicio de actividades ilegales).

84 GEHL pone de manifiesto que se ha pasado de unas ciudades y barrios residenciales animados a otros sin vida, a resultas de la industrialización, la segregación de las diferentes funciones urbanas y la confianza en el automóvil. Las

espacios libres, en las calles y en las plazas, que si bien no se contemplan como elementos básicos de dicho paisaje, sino como arterias y lugares para la circulación y el aparcamiento, deben ser asimismo rehabilitados y mejorados mediante su peatonalización<sup>85</sup>.

Para GONZÁLEZ y RAMÍREZ los principales instrumentos normativos utilizados por las autoridades locales para resolver estas problemáticas, orientados a retener a la población residente y a la atracción de nuevos vecinos, son el planeamiento urbanístico general (PGMOU), el planeamiento especial o de desarrollo (planes parciales, planes especiales y estudios de detalle) y los programas de rehabilitación de viviendas y renovación de centros históricos<sup>86</sup>.

Las políticas públicas de intervención recurrirán, en función de cada situación, a planteamientos estrictamente conservacionistas, a estrategias más amplias de rehabilitación y recuperación e incluso, en último término, a propuestas de renovación y remodelación urbana. En todos los referidos procesos, la participación ciudadana debería adquirir un destacado protagonismo, tanto en la fase de consultas, como en la toma de decisiones, como en la concienciación y sensibilización poblacional, para que todos los habitantes se involucren en la protección y conservación de los paisajes urbanos.

La acción de “rehabilitar”, primera de esas políticas de intervención, implica habilitar de nuevo o restituir algo a su antiguo estado. Por tanto, la rehabilitación urbana, en su vertiente jurídico-urbanística, sería aquel proceso que busca la mejora de los aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada degradada, manteniendo en gran medida su carácter y estructura tras la intervención, incluso aunque haya sufrido una notable transformación. Dicho proceso comprendería, como mínimo, la rehabilitación de los edificios y la reurbanización de los espacios públicos, así como desmontajes y demoliciones totales y parciales y nuevas construcciones, siempre que no se altere en exceso el carácter del conjunto urbano. La intervención rehabilitadora ha de ser respetuosa con el área transformada, pero no necesariamente con su integridad material, no teniendo por qué implicar en ningún caso su conservación rigurosa o su

---

ciudades, sostiene, resultan aburridas y monótonas y están necesitadas de estímulos. Para hacer frente a esta situación, plantea dicho autor estrategias de “humanización del espacio urbano”, con propuestas de “espacios para caminar y lugares para estar” (caminar, estar de pie, sentarse, ver, oír y hablar, lugares agradables en todos los aspectos, bordes suaves...). De esta forma, afirma, las ciudades volverían a estar vivas, pues la gente podría interactuar, serían estimulantes, ricas en experiencias, a diferencia de las ciudades sin vida, que apenas pueden evitar ser pobres en experiencias, y, por tanto, aburridas, por mucho colorido y variedad formal que se introduzca en los edificios. (GEHL, J.: *La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*, Estudios Universitarios de Arquitectura, Ed. Reverté, Barcelona, 2006, p. 29). Según LLOP, la transformación de los espacios urbanos representa una oportunidad única para la inversión privada, pública y mixta. Entre otras actuaciones, propone la transformación del tejido urbano residencial mediante la regeneración de áreas y barrios en crisis o deprimidos, actuaciones de vivienda social o pública, planes integrales de barrios en todos los aspectos sociales, económicos y urbanísticos (con la necesaria participación ciudadana) y, en los centros históricos, políticas de rehabilitación. (LLOP, J.M.: “Las transformaciones de las Ciudades Europeas Intermedias”, 2007, [www.sestosg.net/CmsReply/ImageServlet/JM\\_Llop.pdf](http://www.sestosg.net/CmsReply/ImageServlet/JM_Llop.pdf)).

85 BERNABÉ CRESPO, M.B.; GÓMEZ ESPÍN, J.M.: “Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015)”, *Cuadernos Geográficos*, núm. 55, 2016, p.p. 241-253. Los autores centran su estudio en el centro histórico de la ciudad de Madrid, si bien sus postulados pueden igualmente generalizarse a todas y cada una de las ciudades y poblaciones con un mínimo bagaje histórico.

86 GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J.; RAMÍREZ ROSETE, N.M.: “La rehabilitación urbana sostenible en centros históricos: los casos de León (España) y Puebla (México)”, *Estudios Geográficos*, núm. 279, 2015, p.p. 535-540.

reconstrucción<sup>87</sup>. En resumen, se trata de actuar sobre estos espacios para su recuperación y mejora, respetando en lo posible su estado y características identitarias.

Por “renovar” se entiende, en segundo lugar, hacer algo como si fuera nuevo. Los procesos de renovación urbana, que suelen afectar a extensas áreas, se basan en la demolición de los inmuebles existentes y la construcción de otros nuevos, manteniendo la estructura urbana y las trazas del espacio público, pudiendo comprender asimismo operaciones de realojo de residentes<sup>88</sup>. Se ejecutarían intervenciones de demolición, construcción de nuevos inmuebles y reurbanización del espacio público preexistente, con el objetivo de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas y de usos.

Por último, en tercer lugar, el término “remodelación” urbana se asemeja y confunde con la renovación. Consiste en la transformación de un área de la ciudad por eliminación de la mayor parte de las construcciones existentes y del trazado viario, así como su reparcelación, reurbanización y construcción de nuevas edificaciones. Dicha actuación estaría fundamentada, generalmente, en las deficiencias de la habitabilidad o en altas tasas de desocupación de los inmuebles. Las intervenciones remodeladoras son frecuentemente criticadas, dado que habitualmente el resultado de las mismas suele ser la expulsión de los habitantes de los espacios ocupados, justificándose las mismas en la necesidad de proceder a una reactivación económica.

La Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad, aprobada por los participantes en la Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles celebrada en Aalborg (Dinamarca), el 27 de mayo de 1994, planteó iniciativas tales como programas de renovación del centro de las ciudades, planificación de nuevas zonas suburbanas asociando diferentes funciones para reducir la movilidad, mejorar la accesibilidad y mantener el bienestar y los modos de vida urbanos, reduciendo el transporte, o la priorización de medios de transporte respetuosos con el medio ambiente (desplazamientos a pie, en bicicleta o usando el transporte público).

En la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada en 2007 con motivo del Encuentro de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, se consideró que “la calidad de los espacios públicos, de los paisajes urbanos de creación humana y de la arquitectura y desarrollo urbanos, desempeña un papel fundamental en las condiciones de vida de la población urbana”. Consecuentemente, “la interacción entre la arquitectura, y la planificación urbana y de infraestructuras, debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación al medioambiente de vida, una „Baukultur“”.

La Declaración de Toledo, de 22 de junio de 2010, aprobada en el marco de la Reunión Informal de Ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano de la UE, apuesta decididamente por la Regeneración Urbana Integrada<sup>89</sup>. Dicha estrategia no necesariamente ha de ser incompatible con el crecimiento de la ciudad, puesto que los

---

87 MOYA GONZÁLEZ, L.; DÍEZ DE PABLO, A.: “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, *Urban*, Núm. 4, 2012, p. 118.

88 MOYA GONZÁLEZ, L.; DÍEZ DE PABLO, A.: “La intervención en la ciudad...” Op. cit., 2012, p. 119.

89 Concebida como un proceso planificado que ha de trascender los habituales enfoques parciales para abordar la ciudad como un todo funcional, con el objetivo de desarrollar y equilibrar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas, impulsando al mismo tiempo una mayor “ecoeficiencia” ambiental. Este enfoque apuesta por la complejidad, compacidad, diversidad funcional, pluralidad e integración social entre todas las dimensiones de la “sostenibilidad”.

<https://paisajetransversal.org/2012/04/regeneracion-urbana-integrada>.

planeamientos territorial y urbano deben permitir la urbanización de la cantidad de suelo precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. Sin perjuicio de lo cual, se afirma en la Declaración, “conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana, ya que... el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida... del sentimiento de declive o de falta de calidad percibido por los ciudadanos en algunas partes de la ciudad existente”. Herramientas como los Planes y Programas de Regeneración Urbana Integrada harán posible, según la Declaración, un conjunto articulado de acciones enfocadas “a la rehabilitación física de los edificios y del espacio urbano con otras integradas de carácter sectorial... y con directrices de naturaleza urbanística que establezcan los criterios para las intervenciones de rehabilitación física, para la gestión de usos, para la mejora de los espacios públicos y de la escena urbana, para la protección del paisaje y del patrimonio, etc”. Conforme a las directrices de la Declaración de Toledo, se ha de apostar por la Regeneración Urbana Integrada como un nuevo concepto transversal, integral y dinámico, apoyado más en lo precedente que en nuevas actuaciones, dirigido no solo a la reconstrucción física de edificios y espacios públicos, sino también a la mejora global de las condiciones sociales, económicas y ambientales. Ese nuevo concepto está llamado a hacer frente al fenómeno del deterioro urbano y a las causas y factores que lo originan<sup>90</sup>.

Distintos textos legales han abordado en nuestro país la cuestión relativa al deterioro del paisaje urbano.

En el ámbito estatal, tras la derogación<sup>91</sup> y declaración de inconstitucionalidad<sup>92</sup> de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, la LS 2015 establece en su introducción que el término rehabilitación urbana engloba, de manera comúnmente admitida, tanto ésta, como la regeneración y renovación de los tejidos urbanos. En su art. 1, letra b), precisa dicha ley que su objeto es regular, para todo el territorio nacional, las condiciones básicas que garanticen 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 la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes. Siguiendo la línea iniciada por la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>93</sup>, y legislación urbanística posterior, estatal y autonómica, el art. 20.2 de la LS 2015 hace referencia a la norma de aplicación directa (aplicable con carácter necesario, exista o no planeamiento territorial o urbanístico, vinculante tanto para la Administración competente como para los operadores urbanísticos) consistente en la adaptación de las construcciones al ambiente urbano. Según el citado artículo, las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos

---

90 GÓMEZ PORTILLA, P.; CABARGA-VARONA, A.; NOGUÉS LINARES, S.: “La regeneración urbana integrada. Una respuesta a la crisis urbana”, Congreso Latinoamericano Rehabend, 2014, Santander, España, p.p. 248-253.

91 Por la Disposición Derogatoria Única b) del R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

92 Por la sentencia del TC Núm. 143/2017, de 14 de diciembre, resolviendo el recurso promovido por la Generalitat de Cataluña sobre el alcance de los títulos competenciales estatales relacionados con la materia urbanística, condicionando las competencias autonómicas.

93 En cuyo art. 60 se establece que las construcciones de toda clase en terrenos urbanos habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas, y a tal efecto las construcciones en lugares inmediatos o que formaren parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo. Igual limitación se observará cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiere varios o alguno de gran importancia o calidad.

urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

Interesante resulta, por la especificidad de su contenido, la cita de la Ley 7/2000, de la Comunidad de Madrid, anteriormente citada. En dicha ley autonómica se contempla como objetivo prioritario, tanto en las construcciones nuevas como en la restauración de las existentes, la conservación de las características estructurales y ambientales del conjunto urbano sobre el que se actúa, la protección de las vistas de los conjuntos urbanos y de los hitos paisajísticos desde el exterior, así como las perspectivas urbanas de interés dentro de los propios cascos, y la protección contra la degradación resultante de la instalación de soportes, cables eléctricos o telefónicos, antenas de televisión y signos publicitarios, carteles, letreros comerciales y medios de propaganda en general (art. 4). Una iniciativa legislativa similar viene representada por la Ley 2/2004, de 4 de junio, de la Generalitat de Cataluña, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren una Atención Especial. Mas reciente, la Ley 1/2019, de 22 de abril, de Rehabilitación y de Regeneración y Renovación Urbanas de Galicia, en su art. 3.1, obliga a la Administración Autonómica y a las Entidades Locales a favorecer, con sus planes, proyectos y programas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, aplicando los principios de protección, conservación y reutilización del patrimonio construido, cohesión social, perspectiva de género, desarrollo urbano compacto, sostenibilidad y eficiencia energética. La ley gallega introduce principios y criterios de naturaleza social, mediambiental y paisajística (característicos de la Regeneración Urbana Integrada) en las actuaciones urbanísticas a ejecutar en los espacios y paisajes urbanos. El incumplimiento de los deberes de rehabilitación edificatoria o regeneración y renovación urbanas habilitará a la Administración municipal (art. 4.3 de dicha ley) para la ejecución subsidiaria de las obras o labores pertinentes, así como para la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, o de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, sin perjuicio de otras medidas que se contengan en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Aunque el planeamiento urbanístico general ha de contemplar, en términos globales, las estrategias y directrices de desarrollo urbano que permitan conservar la imagen típica de cada localidad, los principales instrumentos jurídicos de los que hasta el momento han hecho uso los Ayuntamientos para conservar y restaurar el paisaje urbano son los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) y los Planes de Protección Especial de sus cascos históricos, referidos al patrimonio histórico-artístico.

Los Planes Especiales permiten, mediante delimitación de las unidades de actuación (para la equidistribución de beneficios y cargas), la vinculación de las actuaciones de regeneración urbana con las determinaciones del planeamiento general. Las intervenciones no se limitan a la rehabilitación, remodelación, renovación, o mejoramiento, sino que todas ellas habrán de entrecruzarse y compaginarse mutuamente. Además de los elementos pertenecientes al paisaje urbano histórico, esta política conservacionista tendrá que abrirse también a intervenciones en espacios, barrios y edificaciones pertenecientes a épocas más recientes, representativos de la historia contemporánea de cada ciudad. A tales efectos, se han puesto en marcha en

algunas regiones españolas y centroeuropeas los instrumentos de planeamiento especial comúnmente denominados como Planes de Mejora Urbana<sup>94</sup>.

Además, los Estudios de Impacto Ambiental exigibles en la tramitación de los planes urbanísticos constituyen un mecanismo útil de protección del paisaje, en la medida en que incluyen, como elemento de diagnóstico, las medidas a adoptar para la adecuada integración paisajística de los nuevos desarrollos urbanos.

Y ello sin olvidar el trascendental recurso que representan los Planes Paisajísticos, utilizados en países como Alemania, Italia o Suiza, mediante los que se inventarían, ordenan y protegen, a nivel municipal, estos recursos urbanos de origen natural o humano<sup>95</sup>. En nuestro país dichos Planes se corresponderían con los Planes Especiales o normativa de planeamiento urbanístico de desarrollo. Recurriendo a esos instrumentos normativos, el esfuerzo dirigido a dar un tratamiento unificado a edificios e infraestructuras públicas ha mejorado las condiciones urbanísticas de centros históricos como Barcelona, Lyon o Copenhague, ciudades que, en los últimos tiempos, han recuperado espacios de uso común mediante intervenciones de recualificación urbana y paisajística<sup>96</sup>.

Un ejemplo de estrategia municipal dirigida a evitar la degradación de los paisajes urbanos es el Proyecto Madrid Centro, elaborado en 2010 a iniciativa del Ayuntamiento de la capital, de carácter orientador de la planificación y ejecución del planeamiento, pero no normativo<sup>97</sup>. El propósito de dicho proyecto era hacer del centro un espacio más habitado, habitable, integrado socialmente y más sostenible, para promover la mejor calidad de vida de los residentes y usuarios de la almendra central de la ciudad. Para conseguir esos objetivos el Proyecto Madrid Centro contemplaba diferentes estrategias. En primer lugar, una nueva ordenación urbana. En segundo lugar, una nueva movilidad,

---

94 Así, p.ej., el Plan de Rehabilitación y Mejora Urbana del Ayuntamiento de Arganda del Rey de 2015 tiene entre sus objetivos, en el marco de las competencias que, en materia urbanística, le son reconocidas a los municipios en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Régimen Local (urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas), “restaurar y recuperar áreas degradadas dentro del propio núcleo urbano”. Y continúa: “Pero garantizar unos determinados niveles de calidad de vida de la ciudadanía, más allá de la esfera de sus necesidades particulares, también debe tener su reflejo en la mejora de su entorno, de los espacios públicos por los que deambulan, en los que conviven, en los que se relacionan y de los que disfrutan. Mejorar el entorno urbano, sin duda, tiene su repercusión en la mejora de la visión que los ciudadanos tienen de su ciudad, del lugar en el que residen. Mejorar el entorno urbano no tiene sólo una dimensión física, debe tener una dimensión humana y social. en palabras de Lewis Mumford, sociólogo y urbanista, “la ciudad es la forma y el símbolo de una relación social integrada”. Por último, pero no por ello menos importante, es necesario destacar que las actuaciones comprendidas en este Plan se centran en dar solución a las necesidades de adecuación urbana, pero no sólo a aquellas que los servicios municipales han contemplado para acometer necesariamente, sino también a aquellas que responden a las demandas y sugerencias formuladas por los propios vecinos y vecinas de los diferentes barrios de Arganda del rey donde se van a efectuar. Por ello, la participación ciudadana ha sido primordial en la confección del presente Plan de rehabilitación y Mejora Urbana: contar con la inestimable opinión de los ciudadanos y ciudadanas a la hora de acometer aquellas mejoras que hagan más habitable su entorno urbano”.

95 ARMENGOL BUTRÓN DE MÚJICA, D.; BRIONES ALCAÑIZ, M.: El medio ambiente urbano en Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 1997, p.p. 128-135.

96 MONCLÚS FRAGA, J.: “Regeneración urbana integrada”. En Regeneración Urbana. Propuestas para el Barrio de San Pablo, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 2014, p.p. 10-17.

97 Configurado como perspectiva estratégica para la puesta en valor del capital social, económico, espacial y simbólico del Centro de Madrid y el entendimiento de la ciudad desde los procesos reales que la configuran y no desde la superestructura normativa, adoptando un estilo de gestión abierto en el marco de estrategias “fuertes”, capaces de suscitar un amplio respaldo social.

<https://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/06/06/un-nuevo-urbanismo-de-transformacion-y-reciclaje-proyecto-madrid-centro/>.

priorizando la movilidad peatonal, el transporte público y la bicicleta. En tercer lugar, la naturalización de la ciudad (estrategia activa de construcción de un nuevo paisaje urbano basada en el concepto del *Greening* anglosajón, contrario al tradicional desarrollo de la ciudad, ajeno a los valores de la naturaleza y el medio ambiente). Y en cuarto y último lugar, la rehabilitación y el reciclaje, poniendo en valor los ámbitos más deteriorados del centro, con una acción integral sobre todos sus problemas, favoreciendo la cultura de la regeneración urbana. Todas esas actuaciones debían llevarse a cabo en el marco de un nuevo modelo de gobernanza que integrara a la ciudadanía en la toma de decisiones en materia de ordenación y gestión urbana.

En relación a la movilidad urbana, en particular, los municipios tienen que hacer frente a los problemas de congestión, circulatorios y de tráfico, producidos en sus redes viarias, con la consiguiente afectación a los paisajes urbanos, haciendo uso de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible. Dichos Planes configuran un recurso que se ha generalizado en los últimos años en las ciudades de tamaño medio y en las grandes aglomeraciones urbanas. Definidos por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009 como “las grandes orientaciones de la política de movilidad en las ciudades y áreas circundantes, con la finalidad de garantizar un equilibrio a largo plazo entre las necesidades de movilidad y el medio ambiente”, lamentablemente, pese a estar previstos en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (art. 101), siguen siendo un instrumento no obligatorio para las Administraciones Públicas.

### 3. Paisajes urbanos contaminados visualmente

Los paisajes en general, los urbanos en particular, integrados por elementos del ambiente protegidos por el Derecho en función de sus valores estéticos, pueden ser contaminados visual o perceptivamente<sup>98</sup> cuando son agredidos o deteriorados por medio de la intromisión de elementos que afean o desfigurán su contemplación<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> ORTIZ y MURILLO dan una definición sumamente gráfica y sencilla de la “contaminación visual o estética urbana”, entendiendo por tal el fenómeno mediante el que se ocasionan impactos negativos importantes en la percepción visual, por la distorsión o cualquier forma de alteración del entorno natural, histórico y urbano de la ciudad, que deteriore la calidad de vida de las personas. (ORTIZ RECIO, A; MURILLO GONZÁLEZ, S.: Contaminación visual: análisis del casco urbano de San José (Tesis de Maestría), Universidad de Costa Rica, San José, 2006, p. 8. Recogido de [www.monografias.com/trabajos](http://www.monografias.com/trabajos), “Nuevas competencias en el Derecho Municipal Argentino y la Contaminación Visual”). En una línea similar, para MÉNDEZ se produce contaminación visual cuando existe un cúmulo de elementos en el paisaje urbano o natural que, en su conjunto, afecten negativamente a quienes los perciben a través del sentido de la vista. (MÉNDEZ VELANDIA, C.M.: “La contaminación visual de espacios públicos en Venezuela”, *Revista Gestión y Ambiente*, vol. 16, núm. 1, 2013, p. 58).

Es un hecho contrastado que las ciudades, lugares en los que tienen lugar las principales actividades que identifican el hábitat humano, se encuentran sujetas a un constante proceso de adaptación funcional a los nuevos modos de vida de sus habitantes. Pero esa dinámica, que en sí misma considerada es positiva, por ser sinónimo de evolución y de vitalidad, genera al mismo tiempo unas importantes problemáticas, tanto en las urbes históricas como en las modernas. Las nuevas actividades productivas, las tecnologías de la comunicación, los nuevos materiales y técnicas de construcción, los medios de transporte públicos y privados, y los cambios sociales y culturales de diversa índole que están teniendo lugar, aunque indispensables, a menudo interaccionan negativamente con el medio en el que se ubican, constituyéndose en muchos casos en generadores de contaminación visual o estética, al perjudicar ostensiblemente la percepción y disfrute del paisaje urbano: (JAIME LÓPEZ, F.: “La contaminación visual o perceptiva en el patrimonio histórico. Una breve aproximación para el caso de Osuna”, *Cuadernos de los Amigos de los Museos de Osuna*, núm. 14, 2012, p.p. 98-99). Los elementos contaminantes originan, por sí solos o en su conjunto, una saturación del espacio público que dificulta la lectura del paisaje, de tal modo que el manejo abusivo de los mismos por parte del hombre, y la falta de planeamiento urbanístico que limite o imponga restricciones, “generan en la percepción del ciudadano una sobre estimulación visual excesiva, agresiva e indiscriminada”, que deteriora la

Pese a la generalización de esta problemática en los últimos tiempos, y al igual que ocurre con otras formas de contaminación ambiental o paisajística, son pocas las referencias expresas en nuestra legislación positiva a la contaminación visual o estética. Y cuando éstas se dan, se circunscriben casi en exclusiva al ámbito de la protección del patrimonio cultural.

En la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria se contiene una definición “implícita” de la contaminación visual. Según el art. 3.e) de dicha ley, existe fragilidad en el paisaje siempre que se da una vulnerabilidad de un paisaje al cambio, cuando se desarrolla un uso o actuación sobre éste que implique la pérdida de su carácter, y en especial el deterioro de sus valores naturales, culturales, visuales y perceptivos.

Conforme al art. 19.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, se entiende por contaminación visual o perceptiva aquella intervención, uso o acción en el bien o en su entorno de protección que degrade los valores de un bien integrante del Patrimonio Histórico, y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación. De las dos partes de que consta la anterior definición legal, es sin duda la segunda (la interferencia impeditiva o distorsionadora de la contemplación) la que podría ser aplicable, en idénticas condiciones que al patrimonio histórico, a cualesquiera de los elementos integrantes del paisaje urbano. El apartado 2 de dicho art. 19 obliga a los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía a que recojan en el planeamiento urbanístico, o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización, medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva. Dichas medidas han de comprender, como mínimo, el control de los siguientes elementos: a) las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar la percepción visual; b) las instalaciones necesarias para los suministros, generación y consumo energéticos; c) las instalaciones necesarias para telecomunicaciones; d) la colocación de rótulos, señales y publicidad exterior; e) la colocación de mobiliario urbano; y f) la ubicación de elementos destinados a la recogida de residuos urbanos. Los citados elementos contaminantes del patrimonio histórico municipal lo son también, inequívocamente, del paisaje urbano en general, aunque no agotan la posible casuística. En todo caso, resulta destacable que, a nivel legal, se obligue a los Ayuntamientos a recoger, en su planeamiento urbanístico y en sus ordenanzas, prescripciones dirigidas a controlar y evitar los negativos efectos derivados de la proliferación de contaminación perceptiva en nuestras ciudades, incluso concediéndoles plazos concretos para la adopción de las medidas pertinentes. Así, el apartado 3 del artículo que nos ocupa fija un plazo de 6 meses para la retirada de las instalaciones o elementos, a partir de la

---

imagen de la ciudad y la concepción que de la misma tiene la ciudadanía. (MARTÍNEZ NIETO, A.: “La contaminación del paisaje”, *Actualidad Administrativa*, tomo 2, 1998, p. 435).

Coinciden las voces críticas a la hora de identificar y caracterizar los elementos generadores de contaminación visual o estética, y de ejemplificar los principales contaminantes visuales. El cableado aéreo, los rótulos y carteles publicitarios, el mobiliario urbano, las pintadas y graffitis, las señales de tráfico, las antenas, las instalaciones de refrigeración, la mezcla caótica de estilos arquitectónicos, las fachadas y medianeras deterioradas, los solares abandonados, los aparcamientos incontrolados en zonas de afluencia turística, entre otros, son elementos que contaminan el paisaje urbano. En todas estas circunstancias el sentido de la vista adquiere un papel determinante, puesto que del mismo depende nuestra apreciación de la calidad del entorno, al involucrar tanto a quien percibe como al medio percibido, haciendo posible la emisión de opiniones y juicios de valor, no exentos de subjetividad y relativismo, sobre las excelencias o negatividades del paisaje visualizado. (MÉNDEZ VELANDIA, C.M.: “La contaminación visual de...”, Op. cit., 2013, p. 48).

99 MARTÍNEZ NIETO, A.: “La contaminación del paisaje”, *Actualidad Administrativa*, tomo 2, 1998, p. 435.



extinción de su uso. Por su parte, la Disposición Transitoria Tercera de la referida ley, relativa a la descontaminación visual, establece que en el plazo de 3 años a contar desde su entrada en vigor (8 de enero de 2008), los municipios que se encontraran en el supuesto contemplado en el citado art. 19 deberían elaborar un plan de descontaminación visual o perceptiva, que debía ser aprobado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. Además, las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos, existentes a la entrada en vigor de la ley, están obligadas a retirarlos en el plazo de 3 años, preceptos ambos de no fácil cumplimiento<sup>100</sup>.

El Defensor del Pueblo Andaluz, tras reconocer la importancia que para un bien cultural reviste su visibilidad, es decir, la posibilidad de ser adecuadamente contemplado y percibido, considera que el legislador autonómico ha hecho uso de una herramienta práctica, el concepto jurídico indeterminado de “contaminación visual”, para evitar los atentados o agresiones visuales contra dichos bienes. Sin embargo, matiza dicho alto comisionado, la referida herramienta se ha revelado insuficiente para cubrir todo el haz de posibilidades de afección negativa a los valores patrimoniales de un bien, como consecuencia de actuaciones que impliquen la alteración o disminución de sus valores perceptivos. En todo caso, concluye el Defensor, es previsible que la aplicación práctica del CEP haga posible el desarrollo de estrategias de futuro que otorguen una protección efectiva a los valores paisajísticos tanto de los bienes naturales como de los bienes culturales<sup>101</sup>.

---

100 El historiador MARTÍNEZ DE CARVAJAL opina que en la ejecución de esta Disposición Transitoria de la Ley es donde verdaderamente se pondrá a prueba la importancia real y el alcance de esta novedad de la Ley andaluza de 2007, pues como dicho texto legal dispone al definir la “contaminación visual”, será verdaderamente difícil eliminar “toda interferencia que impida o distorsione su contemplación”, de tal modo que aunque la voluntad del legislador está clara y es positiva, “veremos dentro de tres años”. (MARTÍNEZ DE CARVAJAL, A.I.: “La Ley del Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el Patrimonio Urbanístico”, *Revista E-rph, Revista Electrónica de Patrimonio Histórico, semestral, diciembre 2008*, 2008, p. 28).

101 Puntualiza el Defensor del Pueblo Andaluz que, sin embargo, hasta la fecha, “y pese a la teórica aplicabilidad directa del Convenio desde su ratificación por España, la realidad es que resulta muy difícil trasladar los postulados proteccionistas contenidos en el texto del Convenio a los supuestos concretos de paisajes culturales amenazados, ya que carecemos de criterios valorativos claros para determinar qué elementos paisajísticos son merecedores de una especial protección y cuándo una actuación concreta atenta contra dichos valores paisajísticos y, lo que quizás sea aún más relevante, no disponemos de instrumentos jurídicos concretos para su efectiva protección”, concluyendo que “mientras tanto no se produzca el desarrollo normativo del Convenio Europeo del Paisaje, seguiremos careciendo de criterios válidos para evaluar la incidencia de una determinada actuación sobre los valores paisajísticos insitos en un bien cultural y, lo que es mas importante, careceremos de instrumentos eficaces para impedir que dichos valores puedan verse menoscabados” (Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 2009 en materia de Cultura y Deportes, p.p. 11-13).

Lo anteriormente expuesto debe ponerse en relación con las sugerencias formuladas en el año 1998 por el mismo Defensor del Pueblo Andaluz a los Ayuntamientos, para eliminar los impactos visuales sobre los bienes histórico-culturales, consistentes en la inclusión de disposiciones en las Ordenanzas municipales, en las que: 1) se contenga una referencia descriptiva y otra enumerativa (sin que constituya un catálogo cerrado) de los distintos tipos de instalaciones generadoras de impactos visuales; 2) se establezcan plazos para la eliminación de las instalaciones que afecten y/o distorsionen la estética y características singulares de estos bienes inmuebles y su entorno; 3) se confeccione un inventario de dichas instalaciones; 4) se proceda a aprobar formalmente un plan de actuaciones en el que se defina el marco de financiación en el que los distintos responsables, públicos y privados, asuman las obligaciones hasta ahora incumplidas, la prioridad de las actuaciones, y los plazos en los que, escalonadamente, se llevarán a efecto las mismas. (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *La contaminación visual del patrimonio histórico andaluz*, Editorial Defensor del Pueblo Andaluz, 1998, p.p. 111-112).

En todo caso, no cabe duda de la influencia que en la redacción de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, tuvieron las sugerencias del Defensor del Pueblo Andaluz, formuladas diez años antes, en relación a la regulación de la contaminación visual o perceptiva.

La cuestión relativa a la competencia municipal para regular los aspectos de estética y medioambientales, en las edificaciones e instalaciones de todo tipo situadas en los núcleos habitados, ha sido ampliamente tratada por nuestros tribunales, especialmente al abordar la problemática generada por las antenas e instalaciones de telecomunicaciones y su incidencia en la seguridad pública y en el paisaje urbano. En los supuestos planteados se ha reconocido la existencia de unas competencias concurrentes entre el Estado y los Ayuntamientos, especialmente en el ámbito de las telecomunicaciones.

Ello no impide el pleno ejercicio por los municipios de las atribuciones que la legislación vigente les otorga, entre otras materias, en las que conciernen al planeamiento urbanístico. Asimismo, tal y como se ha expuesto anteriormente, corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro de los límites previstos en las leyes. Siendo ello así, pueden los municipios regular, mediante ordenanzas y reglamentos, aquellas cuestiones específicas relativas a seguridad en lugares públicos, protección del medio ambiente urbano, protección del patrimonio histórico-artístico, y protección de la salubridad pública, todas ellas estrechamente relacionadas con la contaminación visual o perceptiva de los paisajes urbanos<sup>102</sup>.

## **V. SUELO PERIURBANO: FRAGMENTACION Y MULTIFUNCIONALIDAD**

En las sociedades avanzadas se ha pasado de un modelo urbano tradicional, basado en la ciudad compacta (de ocupación vertical, cohesionada, contigua, con una aceptable densidad ocupacional) a otro característico de la ciudad difusa (de ocupación horizontal, diseminada, ineficiente, de baja densidad poblacional), que diferencia los usos funcionalmente y segrega a sus habitantes<sup>103</sup>. En la ciudad diseminada proliferan las

---

102 Por todas, puede citarse la STS 6745/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de diciembre de 2010, que resume el contenido de sentencias anteriores, al poner de manifiesto que “La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales. Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de „calas y canalizaciones” o instalaciones en edificios (art. 4.1 a) LRBR y 5 RSCL), tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos (art. 25.2 a), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (art. 25.2 b), protección civil, prevención y extinción de incendios (art. 25.2 c), patrimonio histórico-artístico (art. 25.2 e) y protección de la salubridad pública (art. 25.2 f). 2º) El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.”

103 Efectivamente, la diferenciación entre campo y ciudad, urbanidad y mundo rural, en otros tiempos fácilmente perceptible e incuestionada, no resultará tan evidente a partir de un determinado momento histórico, coincidente, con carácter general, con los últimos decenios del pasado siglo, en que se produce un acelerado proceso urbanizador en los territorios rurales próximos a los núcleos urbanos de los distintos países, desarrollados y menos desarrollados. Hasta la Revolución Industrial, la ciudad se identificaba con el centro urbano que albergaba las instancias políticas, administrativas y religiosas, un espacio delimitado por precisos contornos físicos. A partir de ese momento histórico la periferia irá paulatinamente adquiriendo un mayor protagonismo. Pero será sobre todo a raíz de la ocupación masiva de los espacios agrarios cuando irán apareciendo nuevos modelos de asentamientos urbanos, totalmente

viviendas unifamiliares y las propiedades horizontales y surgen nuevos sectores urbanizados, provistos de todos los servicios que demanda una sociedad moderna. El resultado final será la aparición de paisajes en los que priman las discontinuidades, fruto de la conjugación de densidades y de vacíos<sup>104</sup>, una nueva ciudad fragmentada y marcada por las rupturas y las intermitencias<sup>105</sup>.

---

contrarios y aún opuestos a los tradicionales (PRADO FIGUEROA, D.: Vigo. Entre ciudad compacta y ciudad difusa: fenómenos de transformación en su periferia, Escola Superior Gallaecia, 2013, p. 31).

El progresivo crecimiento demográfico ha ido expandiendo los alrededores de las urbes, generando nuevas áreas residenciales a las que se desplazan, según cada concreto lugar y circunstancia, tanto los sectores poblacionales con mayor nivel social y poder adquisitivo, como aquellos otros que, profundamente afectados por los envites de la crisis, se encuentran en situación de pobreza extrema. Para identificar estos nuevos espacios, que expresan la interfase rural-urbano, se ha empleado la expresión “periurbano” (PUEBLA, G.: “Caracterización del periurbano en países centrales y periféricos a través de cuatro autores. Breve recopilación y análisis bibliográfico”, *Breves contribuciones del I.E.G.*, Núm. 21, 2010, p. 139. La autora argentina destaca, en particular, el carácter heterogéneo de estos espacios: revalorizados en determinados casos por las capas sociales de mayor poder adquisitivo, a la búsqueda de espacios verdes y libres de contaminación; degradados en otros supuestos por el olvido de la gestión oficial... identifican realidades propias del capitalismo global tales como la fragmentación social, la segmentación espacial, la ausencia de políticas públicas y/o el avance del mercado inmobiliario).

Sin embargo, los autores (geógrafos y urbanistas principalmente) han recurrido asimismo a conceptos asimilados, tales como “suburbano” o “conurbano”, sin que las diferencias entre unos y otros términos resulten demasiado precisas ni estén nítidamente establecidas, hasta el punto de ser utilizados frecuentemente como equivalentes. En este trabajo se empleará la mención “periurbano”, para seguir la específica denominación utilizada en el art. 2 del CEP.

104 Considerado lo periurbano, atendiendo a la etimología del término, como “el contorno de un círculo, y, por extensión, el contorno de la ciudad”, CAPEL lo singulariza como el espacio de la indeterminación, la ciudad-difusa en la que entran en contacto los elementos inherentes a lo estrictamente urbano con lo rural, un espacio complejo y extenso que presenta la ventaja de estar parcialmente vacío, y por lo tanto de ser flexible a las intervenciones humanas (CAPEL SÁEZ, H.: “La geografía y las periferias urbanas: reflexiones para arquitectos”, *Anthropos: Boletín de Información y Documentación*, Núm. 43, 1994, p.p. 136-143). En un sentido similar, BRUYELLE define el fenómeno de la periurbanización como “un metaformismo o transformación difusa del medio rural por la ciudad y por el género de vida y actividad humana” (BRUYELLE, P.: “Périurbanisation, rururbanisation, suburbanisation”. Actes du Colloque Pluridisciplinaire sur la Periurbanisation, 1981, p. 10). Complejidad y heterogeneidad son las notas que, en opinión de ZÁRATE, caracterizan, desde un punto de vista social, el espacio periurbano. Dicho espacio, añade, es el resultado de la invasión de los espacios rurales por los modos de vida urbanos, de las modificaciones demográficas introducidas por las familias de reciente instalación, de la coexistencia de clases acomodadas y trabajadoras, de la intensidad de flujos de personas desde y hacia el centro, de las relaciones más personalizadas de vecindad entre sus habitantes, o de la permanencia de modos de vida urbanos cada vez más relacionados con el consumo. Estos modos de vida y relaciones convivenciales permiten definir estos espacios, de límites sumamente imprecisos, como “el lugar donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad y donde se producen los cambios morfológicos, funcionales y de población más rápidos y profundos de todo el espacio urbano” (ZÁRATE MARTÍN, M. A: *El espacio interior de la ciudad*, Editorial Síntesis, 1996, Madrid, p. 142). Para VALENZUELA el espacio periurbano sería el “último episodio del estallido urbano, trascendiendo ampliamente anteriores procesos de difusión espacial de las ciudades, por lo que, más aún que aquéllos, es plural y complejo en sus efectos socio-espaciales” (VALENZUELA RUBIO, M.: “Los espacios periurbanos”. En *IX Coloquio de Geógrafos Españoles*, Murcia, 16-21 de diciembre de 1985, Actas, discursos, ponencias y mesas redondas, Universidad de Murcia, 1986, p. 90).

Así pues, podrían considerarse “paisajes periurbanos” aquellas áreas residuales, en algunos casos degradadas, a mitad de camino entre lo urbano y lo rural, generalmente carentes de unas infraestructuras, dotaciones y servicios mínimos. En cualquier caso, la variedad de posibilidades que ofrecen estos espacios, sobre todo en nuestro país, imposibilita cualquier propósito de generalización y conceptualización. En opinión de FERNÁNDEZ y YÁÑEZ, estos territorios en la periferia de las ciudades exteriorizan un doble movimiento: desde y hacia la ciudad. Desde la ciudad han de ser considerados como áreas de transición, que han de planificarse o diseñarse como continuación de los procesos naturales de desarrollo urbano y como vías de circulación de materias y de energías, contribuyendo a mejorar la estabilidad y el funcionamiento de los ecosistemas con los que se comunican. Hacia la ciudad, han de condicionar el desarrollo urbano, haciendo posible una ciudad que guarde la debida consonancia con el medio natural que la rodea, luchando, entre otros factores, contra el cambio climático como vía para lograr modelos urbanos de vida saludables (FERNÁNDEZ PABLOS, E.M.; YÁÑEZ CONDE, E.: “El valor de las áreas periurbanas como espacios multifuncionales en el suroeste de Madrid”, *Tecnologí@ y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Universidad Alfonso X El Sabio, Vol. XIII, 2015).

Los impactos medioambientales ocasionados sobre el territorio por este nuevo modelo de desarrollo urbano son enormes. Por citar solamente los más representativos, cabe indicar que se realiza un mayor consumo de suelo, de

Resulta fundamental, por tanto, a nivel jurídico, la aprobación y ejecución de una regulación y ordenación de estos espacios, en el ámbito municipal, que permita conjugar los intereses urbanísticos con los propios del mundo rural y de los espacios naturales, y en la que se controlen los efectos perniciosos que provoca la dispersión urbana, preservando el medio agrícola próximo a las zonas urbanas.

Para ello habrán de abordarse medidas concretas, siendo una de las más destacadas la puesta en marcha de proyectos de ordenación periurbanos que contemplen tanto los espacios urbanos, como los espacios naturales, como los espacios agrícolas, como si de un conjunto coherente se tratara<sup>106</sup>.

Especial significación adquirirá la comprobación práctica de cuál pueda ser la capacidad real de los instrumentos de planeamiento urbanístico (generales o particulares), redactados por las Administraciones municipales, para reconocer y proteger la multifuncionalidad de los suelos periurbanos<sup>107</sup>, entendidos éstos “como parte fundamental de una red continua que pone en relación los espacios de alto valor ambiental con los principales espacios libres públicos urbanos”<sup>108</sup>.

En este trabajo se abordará el fenómeno de la ciudad difusa y sus implicaciones en la sostenibilidad del territorio y en el paisaje urbano. La generalización y extensión superficial de esta problemática, de la que prácticamente no queda excluido ningún núcleo urbano, hace necesario, con carácter previo, un estudio del tratamiento que recibe esta temática por la legislación y por los tribunales de justicia. Dados los desafíos que se nos presentan, debe avanzarse en la búsqueda de respuestas y, si fuera posible, de soluciones apropiadas, no siempre fáciles de alcanzar. En particular, se prestará especial dedicación a una de las principales manifestaciones de dicho patrón de desarrollo: la multiplicación de viviendas unifamiliares aisladas en las periferias urbanas, un modelo de ocupación abusivo<sup>109</sup>, que ha generado una caótica y desordenada urbanización del medio rural y, en muchos de los casos, áreas residenciales al margen de todo proceso planificador<sup>110</sup>, sin consideración de los valores ambientales existentes.

---

agua y de energía, que surge la necesidad de mayores infraestructuras y que aumentan exponencialmente los problemas de movilidad.

105 SERRA, M.: “Explorando a forma da cidade periférica: una abordagem sintáctica”, *Arquitectura e Arte*, núm. 67, p.p. 72-75.

106 ALBERDI COLLANTES, J.C.: “Bases para una correcta ordenación del espacio periurbano: Proyecto Sudoe”, *Lurralde: Investigación Espacial*, núm. 35, Universidad del País Vasco, 2012, p. 242.

107 Uno de los usos más característicos de los espacios situados en los bordes urbanos es el agrícola. En efecto, en 1979, la OCDE definió la agricultura periurbana como aquella que se practica en espacios comprendidos en un radio de 20 kilómetros desde un centro urbano de más de 200.000 habitantes, o de 10 kilómetros en ciudades de entre 50.000 y 100.000 habitantes. Sin embargo, aún admitiendo que el uso agrícola pueda ser el más característico de las áreas periurbanas, no es el único. Junto al mismo, estos espacios posibilitan otros usos y permiten el desempeño de otros papeles sumamente importantes que no pueden desconocerse: en relación al equilibrio territorial, al amortiguar los efectos de la ciudad sobre el campo; abastecen de alimentos a las ciudades y promueven mercados locales con circuitos cortos de consumo, reduciendo los desplazamientos de mercancías y personas; pueden utilizarse como espacios de educación agroambiental; o como espacios verdes para usos recreativos y de ocio; y pueden, finalmente, ser valorizados culturalmente (HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, V.; OCÓN MARTÍN, B.; VICENTE GUILLÉN, J.: “Espacios periurbanos, transición de la ciudad al campo”, *Ecosostenible*, núm. 9, 2009, p.p. 6-7).

108 RODRÍGUEZ ALONSO, R.; SIMÓN TENORIO, S.: “Oportunidades en la planificación del espacio periurbano. Los casos de Aranjuez y Ciudad Real”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 2016, núm. 26, p. 65.

109 RUIZ ARNAIZ, G.: Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas, La Ley, Madrid, 2006, p. 454.

110 A partir de los años 80, en nuestro país, cualquier persona mínimamente observadora que desde la parte más elevada de una población hubiera contemplado la extensión territorial que la rodeaba, fácilmente habría advertido cómo los espacios rústicos o no urbanizables (en especial los mejor comunicados con el núcleo urbano) aparecían

Por otra parte, es incuestionable que el espacio periurbano se encuentra en una crisis continua, al tener que responder a múltiples funciones, dado que recibe todo aquello que arroja la ciudad o que, por diversos motivos, no tiene cabida en ella. Su régimen de aprovechamiento tradicional ha experimentado profundos cambios debido, entre otros factores, a la desvalorización en términos económicos de las actividades agrícolas, a la indiscriminada expansión urbana altamente consumidora de suelo, a la ejecución de obras de infraestructura, a la gran producción de desechos, a la obsolescencia de antiguas construcciones, y, por supuesto también, a la presión de la ciudadanía que reclama nuevos lugares de esparcimiento públicos y privados. Semejantes circunstancias hacen aconsejable abordar algunas de las principales manifestaciones de degradación paisajística que afectan a los bordes urbanos. El trabajo incidirá especialmente en las problemáticas derivadas de la crisis de la agricultura periurbana, en la existencia de edificaciones e instalaciones en desuso o abandonadas, en el deterioro ambiental de dichos suelos y en las carencias de los accesos a los núcleos poblacionales. El recurso más adecuado para dar solución a estas disfunciones es el ofrecido por el planeamiento urbanístico y de gestión, tal como se expondrá en su momento.

Una particular dedicación requerirá la problemática generada por las urbanizaciones y edificios inacabados.

Por último, se propondrán diferentes estrategias de actuación para los espacios periféricos a las ciudades, necesarias para la resolución de algunas de sus más características disfunciones. Para el tratamiento de estas cuestiones se recurrirá al instrumento normativo de las ordenanzas locales, una fórmula complementaria a la ofrecida por el planeamiento urbanístico, especialmente idónea para la regulación de desafíos tales como los que suponen los depósitos residuales o los caminos de acceso a las poblaciones, entre otras cuestiones. Se analizarán los efectos producidos por cada concreta problemática, así como las medidas puestas en práctica por los poderes públicos para darles solución o, cuanto menos, paliar o mitigar sus negativos efectos. La pretensión última será alcanzar un conocimiento suficiente de las mismas que nos permita plantear alternativas jurídicas, soluciones ambientalmente sostenibles, y estrategias paisajísticamente defendibles, unos objetivos ambiciosos pero no imposibles de alcanzar.

---

poblados de multitud de edificaciones de primera o segunda residencia. Ha sido éste un fenómeno progresivo, discontinuo y a saltos, sin consideración alguna hacia los recursos paisajísticos del entorno, favorecido por la carestía del suelo urbano, el impulso del desarrollismo urbanístico y la supuesta mayor calidad de vida del medio rural, entre otras posibles causas.



# CAPITULO SEGUNDO.- ELEMENTOS QUE DEGRADAN Y CONTAMINAN VISUALMENTE EL PAISAJE URBANO

## I. REGENERACION Y RENOVACION DEL TEJIDO URBANO DEGRADADO

### 1. Desarrollo urbano sostenible

La herencia del desarrollismo urbano de los años 60<sup>111</sup> tiene su reflejo en unos barrios profundamente envejecidos en los centros de las ciudades, con estructuras constructivas de baja calidad, que han de hacer frente a las nuevas coyunturas económicas, demográficas y sociales, e incardinarse al tiempo dentro de los nuevos parámetros exigidos por la ciudad sostenible. En la actualidad, en el plano teórico, algunas tendencias priorizan la contención del desarrollo urbano, siendo el movimiento del Nuevo Urbanismo<sup>112</sup> uno de los más destacados, al apostar por la vuelta al pasado en el planteamiento de los hábitat urbanos, como mecanismo para detener el continuo crecimiento en mancha de aceite característico de nuestros días, que tan graves daños medioambientales está generando. En la Carta del Nuevo Urbanismo, aprobada en 1996, se contienen los objetivos y principios claves de dicha corriente doctrinal, que hace hincapié en “la restauración de las ciudades y los centros urbanos existentes dentro de regiones metropolitanas coherentes, la reconfiguración de barrios periféricos de crecimiento descontrolado a comunidades de verdaderos vecindarios... y la conservación de nuestro legado arquitectónico”. Se defiende en dicha Carta que “los lugares urbanos deban estar rodeados de arquitectura y diseño de paisajes que realcen la historia local, el clima, la ecología y las prácticas de construcción”, asumiendo el compromiso de “restablecer la relación entre el arte de construir y el hacer de la comunidad, a través de la planificación y diseño participativo y con base en los

---

111 La puesta en marcha en nuestro país del Plan Nacional de Estabilización Económica (1959), y la salida de la política autárquica seguida hasta entonces, trajo como consecuencia, en las siguientes décadas, un despegue económico sin precedentes en el territorio nacional. Hasta mitad de los años 70, el ritmo de crecimiento anual superaría el 7%, muy superior al de otras naciones de nuestro entorno. Las ciudades españolas no permanecieron indiferentes a este fenómeno expansivo, experimentando grandes y aceleradas transformaciones debido a los importantes desplazamientos poblacionales que tuvieron lugar, lo que permitió que el crecimiento urbano se autoalimentara. La instalación en dichos barrios de inmigración extranjera en situación irregular, de los sectores sociales intensamente afectados por el desempleo, la ocupación ilegal de viviendas, la marginalidad en sus diferentes manifestaciones, y la huida a las periferias de las capas poblacionales con mayores recursos económicos, han contribuido a que las edificaciones existentes (en estado de deterioro, degradación e ineficiencia constructiva) participen del círculo vicioso que genera la segregación espacial. A partir de 2008, la explosión de la burbuja inmobiliaria traería consigo un cambio en los parámetros urbanísticos. El protagonismo del suelo urbanizable y la extensión superficial de los núcleos urbanos fueron sustituidos por una concepción distinta que apostaría más que por la expansión por el control, más que por el aumento del número de viviendas por la contención y el mantenimiento del *status quo* en el seno de la ciudad edificada. De todos modos, dicha coyuntura económica, aunque importante, no sería la causa directa, única y exclusiva, del fin del modelo desarrollista seguido hasta entonces.

112 Nacido en Estados Unidos en la década de los años ‘90, siendo sus principales representantes los arquitectos y urbanistas Peter Katz, Andrés Duany y Elizabeth Plater-Zyberg. Se consolida a través de los Congresos del Nuevo Urbanismo, que vienen teniendo lugar, anualmente, desde el año 1993.

ciudadanos”. Según GARCÍA-MORENO, el Nuevo Urbanismo persigue la regeneración y renovación de los barrios y de aquellas zonas de la malla urbana degradadas social o económicamente, buscando crear ciudades lo más compactas posibles, enlazando reforma interior con sostenibilidad urbana a través de la implementación de modelos ecológicos (Eco Cities, Ecobarrios...) y de los nuevos avances tecnológicos (Smart Cities). Una aspiración nada fácil de alcanzar, puesto que nuestro ordenamiento urbanístico ha estado enfocado, desde la LS 1976, a la potenciación del suelo urbanizable y no del suelo urbano, habiendo generado el modelo desarrollista una inercia en el imaginario colectivo muy difícil de abandonar<sup>113</sup>. Frente a la urbanización y ejecución de nuevos espacios residenciales, el Nuevo Urbanismo centra su atención en la reforma interior. La rehabilitación, regeneración y renovación del tejido urbano construido constituye el mecanismo más adecuado para reducir el consumo energético, hacer posible la sostenibilidad ambiental del territorio y revitalizar el paisaje de entornos tradicionales. También queda fuera de toda duda, por otra parte, que las intervenciones dirigidas a actuar sobre los tejidos residenciales preexistentes, para la consecución de una mayor calidad de vida de sus habitantes, son más dificultosas que las que ocupan espacios vacíos con nuevas edificaciones.

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007, orientada a la promoción de espacios urbanos más habitables, recomienda prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad, a través de una política de integración social que reduzca las desigualdades, y mediante la prevención de la exclusión social. Se potenciarán unas viviendas más saludables, apropiadas y asequibles, que permitan que esas barriadas resulten más atractivas tanto para jóvenes como mayores. Concluye la Carta, cuyas connotaciones sociales son evidentes, instando a los gobiernos para que ofrezcan incentivos orientados a la mejora de las condiciones de los residentes de esas zonas.

La Declaración de Toledo de 2010 recomienda el impulso de políticas urbanas de plenitud, mediante enfoques urbanos globales que administren la extensión física de la ciudad según lo necesario, y conjuguen la apuesta por la regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada con un modelo sostenible e integrado de crecimiento en los nuevos desarrollos urbanísticos. En dicha Declaración se proponen modelos basados en la reivindicación del “concepto tradicional de ciudad europea”, reconocibles por su búsqueda de la complejidad, la compacidad, la diversidad funcional, la pluralidad y la integración social, con el objetivo final de lograr un mayor equilibrio e integración entre todas las dimensiones de la sostenibilidad.

El Reglamento (UE) Nº 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, contemplaba en su articulado la contribución de dicho organismo, a través de los fondos de cohesión, entre otras prioridades, a la conservación y protección del medio ambiente y a la promoción de la eficiencia de los recursos mediante acciones para mejorar el entorno urbano y revitalizar las ciudades<sup>114</sup>.

A nivel nacional, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, primer texto legal que aborda decididamente estos aspectos, recoge actuaciones de rehabilitación de

---

113 GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: “Problemática jurídica de la regeneración y renovación urbana a la luz de su teoría y praxis: en particular, su falta de definición por el legislador estatal. Una propuesta delimitadora”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Núm. 147, 2017.

114 Art. 5, núm. 6, letra e).



las viviendas y núcleos urbanos, protección del medio ambiente y uso racional de los recursos. En el Capítulo IV del Título III, regulador de la Rehabilitación y Vivienda, se recogían específicas intervenciones, que han quedado sin efecto al ser derogados los arts. 107 a 111 por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

La Ley 8/2013<sup>115</sup> proclamaría en su preámbulo que el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, y la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requerían volcar todos los esfuerzos en las actuaciones de rehabilitación, de regeneración y renovación urbanas. Solo así, indica, podría hacerse efectivo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, exigiendo al tiempo a los propietarios el mantenimiento de los inmuebles en unas adecuadas condiciones de conservación. Se aprecia en dicha redacción la combinación de propuestas de contenido económico (para hacer frente a los efectos de la crisis inmobiliaria) con las nuevas directrices imperantes en el concierto internacional, tendentes a la potenciación de modelos urbanos más sostenibles.

Por último, en la LS 2015 se regulan, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan 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 (art. 1, letra b). En su art. 2.1 se consideran “actuaciones sobre el medio urbano” aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones. Se entienden comprendidas dentro de tales actuaciones las de regeneración y renovación urbana cuando afecten tanto a edificios como a tejidos urbanos, pudiéndose incluir las obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

En todas estas regulaciones se echa en falta una mayor atención a las cuestiones paisajísticas, allí donde pudieran existir espacios urbanos en estado de degradación o deterioro, en la línea marcada por el CEP.

## **2. Rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana**

Como queda dicho, hasta fechas relativamente recientes la legislación urbanística se había centrado en la potencialidad de los nuevos desarrollos y en la adecuada gestión de los mismos. Ello ha sido así, además de por los beneficios económicos que dichas intervenciones llevan aparejados, porque la regulación del suelo urbano presenta considerables dificultades técnicas a la hora de afrontar las operaciones regeneradoras, lo que ha favorecido una configuración continuista en el planeamiento. El suelo urbano ha estado sometido a unos estándares dotacionales similares a los del suelo urbanizable (con muy escaso margen de flexibilidad), ha sido compleja la gestión de los derechos preexistentes, y se han alcanzado unos precios de mercado artificialmente altos, sin considerar la degradación constructiva ni las problemáticas de su regulación en el

---

115 Derogada por la LS 2015.

planeamiento. Esta situación ha desincentivado, en opinión de CORCHERO PÉREZ, cualquier intento de realizar operaciones de “cirugía urbana”<sup>116</sup>.

En la actualidad, las políticas públicas en materia de urbanismo y vivienda deben orientarse prioritariamente a la intervención sobre la ciudad existente, apostándose decididamente por la regeneración urbana en lugar de por la expansión. Regenerar consiste, según HERNÁNDEZ AJA<sup>117</sup>, en un proceso planificado en el que confluyen políticas integradas en aquellas áreas menos favorecidas por el desarrollo urbano (al estar degradadas, desfavorecidas o ser vulnerables), con el objetivo último de desarrollar plenamente y equilibrar las estructuras sociales, productivas y urbanas, e impulsar una mayor sostenibilidad ambiental. En los barrios desestructurados de las áreas interiores de la ciudad, afectados por graves problemas sociales y constructivos, será preciso actuar recurriendo a planes integrales que atiendan articuladamente la resolución de los problemas existentes, aún reconociendo que cada caso concreto requerirá a su vez de un diagnóstico distinto para decidir en qué concretas dimensiones se debe intervenir y qué medidas específicas resulten más necesarias.

A diferencia de anteriores leyes sobre uso del suelo y rehabilitación, redactadas en base a diversos y cuestionables títulos competenciales, la Disposición Final 2ª de la LS 2015 establece que la regulación de la rehabilitación (arts. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 15, 18 y 19) afecta a las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, las bases del régimen de las Administraciones Públicas, la planificación general de la actividad económica, la protección del medio ambiente y el régimen energético, al estar dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal en el art. 149.1.1ª, 13ª, 23ª y 25ª de la CE. En opinión de TORRES MARTÍNEZ, el texto refundido de 2015 representa “un único cuerpo normativo sobre la legislación estatal referente al suelo y a la rehabilitación, con el apoyo de una base constitucional urbanística”<sup>118</sup>.

Entre otros, son objetivos de dicha ley, para todo el territorio estatal, regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible del medio urbano, así como el impulso y fomento de las actuaciones conducentes a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes (art. 1.b). El art. 2.1, al definir las actuaciones sobre el medio urbano, utiliza tres conceptos jurídicos indeterminados: rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas. Aunque dicho artículo no ofrece una definición precisa de ninguno de esos términos, parece claro que las obras de rehabilitación van referidas únicamente a las edificaciones (y no a los tejidos urbanos), en aquellos supuestos en que existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de su funcionalidad, seguridad y habitabilidad. Las obras de regeneración y renovación urbanas, aunque consideradas de forma unitaria, sólo son enunciadas por el legislador, sin definir las. Solamente se precisa que pueden afectar tanto a edificios como a tejidos urbanos, e incluso incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las mismas tendrán carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas

---

116 CORCHERO PÉREZ, M.; SÁNCHEZ PÉREZ, L.: “El urbanismo de la ciudad consolidada”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, Núm. 138, 2016, p.p. 78-85.

117 HERNÁNDEZ AJA, A.; RODRÍGUEZ SUÁREZ, I.: “De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada”, *Ciudades*, 20, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, 2017, p. 11.

118 TORRES MARTÍNEZ, J.: “El R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por que el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Su especial incidencia en la regulación de la Rehabilitación Urbana”, *Práctica Urbanística*, Núm. 138, Editorial La Ley, 2016.

enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. Para suplir esta falta de conceptualización resulta apropiado acudir a la legislación autonómica.

En la legislación aragonesa (Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo) se establece la distinción entre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Constituye éste un excelente recurso hermenéutico para diferenciar cada una de dichas actuaciones y completar la indefinición de la legislación básica estatal. El art. 183.1, tras definir las actuaciones de rehabilitación urbana en general como aquel conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico, o de ambos, las diferencia a continuación. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria consisten en la realización de obras de conservación, mejora, reforma, modificación y actualización, tanto de los elementos comunes o privativos de las edificaciones como de las instalaciones existentes, en edificios y en los espacios comunes privativos vinculados a los mismos (art. 183.1.a). Las mismas podrán ejecutarse a través del correspondiente proyecto técnico, que conlleve la propuesta de intervención concreta sobre un determinado inmueble (art. 183.2.a). Las actuaciones de regeneración urbana son aquéllas que incluyen obras de rehabilitación edificatoria y otras que afecten a la urbanización material del espacio público del ámbito de que se trate (art. 183.1.b). Dichas actuaciones regeneradoras conllevan la delimitación de un ámbito de intervención o área de reforma interior, continua o discontinua. Si se ejecutan en suelo urbano consolidado como actuaciones aisladas, podrán desarrollarse a través del correspondiente proyecto técnico o previo Plan Especial (PERI). Si conllevan una actuación de transformación urbanística, suponen la definición de una unidad de ejecución y, por tanto, la categorización del suelo como urbano no consolidado. La ordenación pormenorizada del ámbito, así como las actuaciones a desarrollar, se pueden definir directamente desde el PGMOU o a través del correspondiente PERI o Plan Especial Mixto (art. 183.2.b). Las actuaciones de renovación urbana, por último, son aquéllas que requieren la ejecución de obras de edificación de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, así como las obras complementarias que se realicen sobre la urbanización material del ámbito correspondiente (art. 183.1.c). El régimen jurídico de las mismas es idéntico al previsto en el art. 183.2.b de la ley aragonesa.

En resumen, a través de la rehabilitación edificatoria se realizan intervenciones concretas, previa redacción y aprobación del correspondiente proyecto técnico, sobre edificaciones e instalaciones existentes. Por medio de la regeneración urbana se ejecutan obras de rehabilitación edificatoria y de urbanización, siendo preciso proyecto técnico en suelo urbano consolidado para llevar a cabo actuaciones aisladas y PERI en transformaciones urbanísticas en suelo urbano no consolidado. La renovación urbana presupone la demolición previa de edificaciones y la ejecución de obra nueva y urbanización del ámbito a que afecte, resultando necesarios, como en la regeneración, según el grado de consolidación del suelo, o proyecto técnico o PERI. A diferencia de las intervenciones de rehabilitación edificatoria, que se inician *motu proprio* por los interesados o tras requerimiento practicado por la Administración municipal a través del instituto de la orden de ejecución, la regeneración y renovación urbanas presuponen, normalmente, la puesta en práctica de actuaciones integradas, afectantes a distintos ámbitos, siendo el PERI (o planeamiento derivado de similar denominación) el mecanismo jurídico utilizado a tales efectos.

En su art. 24, regulador de las reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano, la LS 2015 prescribe (primer párrafo, aptdo. 1) que las actuaciones que

impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente observarán los trámites procedimentales requeridos por la legislación aplicable para realizar la correspondiente modificación. En definitiva, toda actuación a ejecutar sobre el suelo urbano que no esté legitimada o prevista en el planeamiento urbanístico, no podrá acometerse si previamente no se tramita la modificación del mismo, por los cauces procedimentales establecidos en la legislación autonómica. Por el contrario, las actuaciones sobre el medio urbano que resulten conformes con el planeamiento precisarían (segundo párrafo, aptdo. 1) de la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos legitimados, mencionados en el art. 8<sup>119</sup>, y a elección del Ayuntamiento. Al haber sido declarado inconstitucional este concreto párrafo por la sentencia TC (Pleno) 143/2017, de 14 de diciembre<sup>120</sup>, por invasión de las competencias autonómicas, corresponderá a dichas Administraciones territoriales la regulación y desarrollo normativo de estas actuaciones.

Según dispone el art. 42.3 de la LS 2015, la delimitación espacial de un ámbito para la realización de actuaciones (de rehabilitación, regeneración y renovación) sobre el medio urbano, sea conjunta o aislada, una vez firme en vía administrativa, comporta la declaración de utilidad pública, o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución.

### 3. El cumplimiento de los estándares urbanísticos

Las actuaciones de transformación urbanística, entre las que se incluyen aquéllas que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (art. 7.1.a LS 2015), comportan la necesidad de cumplimiento de una serie de deberes legales, previstos en el art. 18.1 LS 2015<sup>121</sup>, los denominados por la doctrina “estándares dotacionales o urbanísticos”. Seguramente resida aquí uno de los mayores escollos al abordar operaciones de reforma interior. Coincidiendo con el posicionamiento de EMBUENA MANUEL<sup>122</sup>, la aplicación de los estándares

---

119 Son sujetos legitimados, a los indicados efectos, las Administraciones Públicas, entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, propietarios, comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de vivienda, propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualquiera de los anteriores.

120 BOE de 17 de enero de 2018.

121 Son éstos: la entrega a la Administración competente del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención (letra a); la entrega a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación (letra b); el costeamiento y, en su caso, la ejecución de todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas (letra c); y la entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, de las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública (letra d).

122 EMBUENA MANUEL, G.M.: “Los estándares urbanísticos en la Rehabilitación Urbana: la realidad material de la ciudad construida”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, Núm. 138, 2016, p.p. 86-94.

urbanísticos puede posibilitar, o imposibilitar, en ocasiones, la cohesión urbana y la calidad de vida cuando rehabilitamos, regeneramos o renovamos la trama urbana existente. Ello es debido, afirma dicha autora, a que la ciudad que necesitamos reformar interiormente es tanto la heredada como la creada por las distintas etapas expansionistas acaecidas entre los siglos XIX y XXI. Y en determinadas circunstancias, resulta inviable la aplicación de estándares sobre tejidos urbanos preexistentes y consolidados, que ya no tienden a expandirse sino a rehabilitarse, renovarse, regenerarse, reformarse, etc., resultando de contenido imposible las opciones materiales de ordenación, ante la colmatación de la trama urbana. Sin embargo, el art. 18.1.a LS 2015 prescribe el estricto cumplimiento del deber urbanístico de entregar a la Administración municipal el suelo reservado a viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas cuando se ejecutan operaciones de transformación urbanística (actuaciones de urbanización y de dotación). El efecto que de ello se deriva para quienes tienen que ejecutar el planeamiento urbanístico es doble. De una parte, supone un freno para la regeneración o renovación de tejidos urbanos ampliamente consolidados. De otra, puede llegar a alterar o desvirtuar paisajes urbanos tradicionales, característicos de la historia local y asumidos como tales por la colectividad.

En todo caso, consciente el legislador de que una formulación excesivamente rigurosa de los estándares urbanísticos puede suponer más un obstáculo que una mejora real en la gestión futura del suelo urbano (sujeto a diferentes grados de urbanización y edificación, expresión de un paisaje sentido, ocupado por patrimonio monumental...), ha sido flexible en la exigibilidad al planificador municipal, a través del planeamiento derivado, de los deberes legales. Así, siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, en actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato (art. 18.4 LS 2015). Dicho precepto podría constituir la válvula de escape a las cesiones dotacionales complejas o dificultosas, atribuyendo al planificador municipal la facultad de eximir su aplicación, previa justificación de su inviabilidad técnica y económica. Afirma OLMEDO PÉREZ<sup>123</sup> que aún cuando las actuaciones de renovación cuentan con un régimen de deberes urbanísticos similar a las actuaciones de nueva urbanización, pueden sin embargo, a través de la acreditación de la inviabilidad de su exigibilidad, contar con un elenco de deberes urbanísticos más flexible, resultado de las exenciones dotacionales del art. 18.4.

En el ámbito autonómico, todas las leyes contienen, con mayor o menor grado de precisión, diversos estándares urbanísticos que asimismo limitan la libertad del planeamiento<sup>124</sup>. En algunos supuestos, las cesiones dotacionales son sustituidas por compensaciones económicas, sobre la base de un estudio de mercado y un informe de los servicios técnicos municipales<sup>125</sup>. En otros, son sustituidas por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa de valor equivalente, materializada en

---

123 OLMEDO PÉREZ, S.: “Ordenación, ejecución y régimen de deberes de las actuaciones en el medio urbano tras la STC 143/2017”, *Práctica Urbanística*, Núm. 159, 2019.

124 BUSTILLO BOLADO, R.O.: “La clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico* (Tomo I), Aranzadi, Navarra, 2009, p. 323.

125 Art. 127.4.e) Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

régimen de complejo inmobiliario dentro del mismo edificio<sup>126</sup>. En la Comunidad castellano-manchega se contempla la posibilidad de que el planeamiento incremental o disminuya las superficies dotacionales legalmente previstas, según proceda y de forma suficientemente motivada, en función de los objetivos de la reforma interior<sup>127</sup>. En definitiva, la mayor parte de las autonomías recogen supuestos de excepción, en los planeamientos general o de desarrollo, a las cesiones de espacios dotacionales y de servicios, en términos similares a los previstos en la legislación estatal. Por todas, sirva como ejemplo la redacción del art. 62.8 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra<sup>128</sup>.

#### 4. La “rehabilitación aislada”

Se entiende por rehabilitación edificatoria la comúnmente denominada “rehabilitación aislada”, aquella que, incidiendo sobre el patrimonio deteriorado o degradado de las ciudades, para su recuperación, considera al objeto sobre el que recae en su propia individualidad, sin implicaciones ni conexiones con los elementos circundantes. Esta rehabilitación afecta fundamentalmente a los edificios destinados a uso residencial, y tiene por finalidad dotar a las viviendas de las condiciones de habitabilidad necesarias para dicho uso, llevándose a cabo por los propietarios o titulares de derechos reales sobre el inmueble<sup>129</sup>. En este estudio se considerarán, en exclusiva, las obras de rehabilitación de carácter estructural, cuya finalidad es proporcionar seguridad constructiva a la edificación, garantizando su estabilidad, resistencia, firmeza y solidez.

La legislación estatal básica, art. 15.1.b) LS 2015, recoge el deber de los propietarios de construcciones y edificaciones de conservarlas en las debidas condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento de dicho deber se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable, o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio (art. 15.3 LS 2015). La Administración podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento de dicho deber legal de conservación. El acto firme de aprobación de la orden de ejecución determina la afección real del inmueble al cumplimiento del deber de conservación. En caso de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública, sustituyendo ésta al titular/es del inmueble/es y asumiendo la facultad de edificar, o de

---

126 Art. 29.5.a) Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears.

127 Art. 69.1 Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

128 En el que se establece que, con carácter excepcional, y siempre y cuando se justifique que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, la Administración competente para la aprobación del Plan Especial de Actuación Urbana que planifique actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, podrá exonerar de nuevas entregas de suelo tanto en concepto de incremento de aprovechamiento como para dotaciones públicas.

129 GARCÍA GARCÍA, M.J.: “Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 33, 2008, p.p. 225-226.

rehabilitar con cargo a aquéllos, o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta (art. 15.4 LS 2015). El incumplimiento del deber de conservar (art. 49.1 LS 2015) habilita a la Administración actuante para decretar la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación urbanística.

De la anterior regulación se deriva que la legislación estatal contempla el deber legal de conservar, no así el de “rehabilitar”, contrariamente a las disposiciones contenidas en las leyes de desarrollo aprobadas por las Comunidades Autónomas, que utilizan ambos términos, “conservación” y “rehabilitación”. En todo caso, parece que dicha obligación de rehabilitar debiera asimismo entenderse contenida, de modo implícito, en la redacción del propio art. 15, que hace mención, en su apartado 4, a la facultad administrativa de “rehabilitar” los inmuebles en aquellos supuestos en que tiene lugar la inejecución injustificada de las obras ordenadas.

La falta de una delimitación suficiente de ambos conceptos en algunas leyes autonómicas obliga a interpretar el significado de los mismos. A nivel doctrinal y jurisprudencial se ha considerado que el concepto de rehabilitación implica un deber personal distinto del deber de conservar, ya que comprende la realización de obras que van más allá de la simple conservación, por superar sus límites cualitativos. Las actuaciones de rehabilitación tendrán por objeto procurar el acondicionamiento de los edificios para recuperar o mejorar las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro, y además deberán mejorarse las condiciones de accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas, las dotaciones de servicios de los edificios y las condiciones de calidad e higiene de las viviendas<sup>130</sup>. No siempre resultará tarea fácil el establecimiento de los límites o fronteras entre lo que haya de entenderse como una mera conservación y la rehabilitación edificatoria. En cualquier caso, en la actualidad, con mayor o menor nivel de detalle, todas las leyes autonómicas contienen en su articulado referencias a las órdenes de ejecución y a la obligación legal de rehabilitar.

A destacar, por lo exhaustivo de su regulación, la ley valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio), que en su art. 189 (apartado 1) contempla el deber de propietarios de construcciones y edificios de mantenerlos en condiciones de seguridad, funcionalidad y habitabilidad. Cuando la antigüedad de las viviendas supere los 50 años, las personas propietarias quedarán obligadas a promover, al menos cada 10 años, la realización de una inspección técnica a cargo de facultativo competente, que evalúe el estado de conservación del edificio (art. 189, apartado 2). Según el art. 192.1, los Ayuntamientos podrán dictar órdenes de ejecución de obras de rehabilitación de los edificios deteriorados y de los inmuebles que estén en condiciones deficientes para ser utilizados, cuyo incumplimiento injustificado les faculta para exigir la ejecución subsidiaria a costa del obligado, la imposición de hasta diez multas coercitivas o la convocatoria del procedimiento de ejecución sustitutoria (art. 192, apartado 5).

---

130 En tal sentido se pronuncia, en su Exposición de Motivos, la Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones del Ayuntamiento de Madrid.

En lo que concierne a las repercusiones paisajísticas de la rehabilitación urbana, afirma VILLANUEVA<sup>131</sup>, es incuestionable que la propiedad también obliga a quien la ostenta, de modo tal que el propietario no sólo ostenta derechos sobre la misma, sino también deberes, entre ellos el de rehabilitar, allí donde proceda, debiendo además hacerlo, siempre y en todo caso, en consonancia con el paisaje y con el entorno. En la sentencia TS, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de junio de 1991, ya se ponía de manifiesto que a la obligación de la propiedad de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad y salubridad se une, como otro de los fines perseguidos, la contribución al sostenimiento de la “imagen urbana”<sup>132</sup>. En efecto, como expone PÉREZ EGUÍLUZ, las actuaciones de regeneración y rehabilitación urbana deben proporcionar efectos beneficiosos más allá de su propio ámbito, lo que requiere realizar un diagnóstico que abarque toda esa realidad urbana de la que forman parte, es decir, una visión holística, de conjunto, de la ciudad, de los procesos que tienen lugar en ella y de los retos apremiantes que se plantean, contribuyendo a hacerles frente en la medida de lo posible. Surge entonces, según dichos autores, de modo irremediable, la cuestión del desarrollo urbano sostenible, una preocupación creciente en todos los debates urbanos recientes<sup>133</sup>. Idénticas consideraciones pueden hacerse en lo que se refiere a la incidencia paisajística de dichas intervenciones. Surge así una oportunidad única para el reciclado sostenible de las ciudades, siendo uno de los grandes temas, que marcará la hoja de ruta para los próximos años, el que propone el aumento del nivel de las actuaciones de rehabilitación, para extenderlas también al “entorno”, en procesos más amplios de regeneración urbana de áreas<sup>134</sup>.

Algunas modificaciones recientes en las legislaciones urbanísticas autonómicas se han hecho eco de estos nuevos criterios de actuación. Sirva como ejemplo el representado por el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, que en su art. 198.1 faculta a los Ayuntamientos para dictar órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios de bienes inmuebles a realizar las obras necesarias para el cumplimiento del deber de rehabilitación y del deber de adaptación al ambiente establecido en el art. 86 de dicha ley. El art. 86 prescribe que las construcciones habrán de adaptarse al ambiente cultural en que estuvieren situadas, a cuyo efecto deberán presentar todos sus paramentos exteriores y cubiertas totalmente terminados, con empleo en ellos de las formas y los materiales que menor impacto produzcan, así como de los colores tradicionales en la zona, o, en todo caso, los que favorezcan en mayor medida la integración en el entorno inmediato y en el paisaje (letra c).

---

131 VILLANUEVA LÓPEZ, A.: “Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana sobre las mismas”, *Práctica Urbanística*, Núm. 132, 2014.

132 La referida sentencia se pronuncia en los siguientes términos: “En efecto, nuestro ordenamiento –arts. 76 y 87.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo- da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos –art. 18.1 del citado Texto-, y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la „imagen urbana””.

133 PÉREZ-EGUÍLUZ, V.; FERNÁNDEZ-MAROTO, M.; RODRIGO GONZÁLEZ, E.: “Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León”, *Ciudades*, Núm. 20, 2017, p. 79.

134 RUBIO DEL VAL, J.: “Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Núm. 179, 2014, p. 124.



De modo similar, el art. 272.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, establece que los Ayuntamientos deberán dictar órdenes de ejecución de obras de rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados o en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo, introduciendo la novedad de habilitar a dichas Administraciones para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al entorno, debiendo ir referidos los trabajos y las obras ordenados a elementos ornamentales y secundarios del inmueble del que se pretenda restituir su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación.

## II. LOS VACIOS URBANOS

### 1. Registros Municipales de Solares

En el actual contexto socio-económico, la crisis del sector inmobiliario ha ocasionado una ralentización de la actividad constructiva debido a la falta de inversión privada, favoreciendo la presencia de solares sin edificar, conocidos como “vacíos urbanos”, a los que no se da ningún uso y que, previsiblemente, permanecerán en esta situación durante un prolongado periodo de tiempo<sup>135</sup>. Sobre los propietarios de estos suelos urbanizados recae el deber de edificarlos en los plazos establecidos en la normativa, cuando así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas (art. 17.1 LS 2015). El instrumento normativo en el que normalmente se especifican cuáles son los plazos edificatorios es el PGMOU. El incumplimiento de dicho deber habilita a los Ayuntamientos para decretar, de oficio o a instancia de terceros interesados, la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas

---

135 Los motivos de la existencia de estos suelos sin aprovechamiento urbanístico son de lo más variado. La falta de rentabilidad para las empresas constructoras, el desconocimiento de los propietarios (son frecuentes los supuestos de multipropiedad o de herencias yacentes), los bajos precios del suelo en el mercado inmobiliario que impiden o desincentivan su venta, la falta de recursos económicos de los propietarios, condicionantes urbanísticos (previsión de ejecución de viales, dotaciones, zonas verdes), la incertidumbre motivada por las políticas municipales (planes urbanísticos obsoletos o pendientes de revisión), son algunas de las causas. En cualquiera de estos supuestos aparecerán terrenos inmersos en la trama urbana que no cumplen el destino específico que a los mismos reserva el planeamiento urbanístico, empobrecen el paisaje, perjudican la calidad de vida de los vecinos, y generan focos insalubres por el vertido de residuos y la aparición de insectos y roedores. Los “vacíos urbanos” son espacios desocupados, ajenos al entorno o paisaje, faltos de una de las notas inherentes al tejido urbano, su edificación. Para CLICHEVSKY son el resultado de múltiples y complejas acciones de los agentes públicos y privados, cada uno de ellos con distintos intereses (políticos, económicos, sociales, demográficos, culturales, medioambientales...). CLICHEVSKY, N.: Tierra vacante en ciudades latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy, Canadá, 2002, p. 48.

SOLÁ MORALES identifica estos espacios como los *terrain vagues*, ajenos al paisaje, obsoletos y marginales, a la espera de ulterior desarrollo constructivo, “islas interiores vaciadas de actividad, son olvidados y restos que permanecen fuera de la dinámica urbana”, “lugares aparentemente olvidados donde parece predominar la memoria del pasado sobre el presente”. (SOLÁ MORALES I RUBIO, I.: Territorios, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2002, p. 187). Sin embargo, la infrautilización de estos suelos degradados en muchos casos, no impide reconocer el potencial que atesoran. De cambiar su actual configuración, o de asignarse a los mismos nuevos usos o funciones, podrían solucionarse algunas de las carencias más apremiantes de los tejidos urbanos, así como dar respuesta a las demandas ciudadanas de dotaciones e infraestructuras de uso público.

o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación urbanística (art. 49.1 LS 2015).

Algunos municipios han aprobado ordenanzas reguladoras de los Registros Municipales de Solares, en los que han de inscribirse los solares sin edificar (en el plazo establecido desde la entrada en vigor de las mismas) y aquéllos que contaren con edificación deficiente. Tras su inclusión, los Ayuntamientos podrán requerir a los propietarios para que edifiquen, normalmente en el plazo máximo de un año, transcurrido el cual podría derivarse alguna de las consecuencias legales antes citadas. Sobre los mismos recaerá, siempre y en todo caso, el deber de conservar los solares en las debidas condiciones legales de salubridad (art. 15.1. LS 2015). Sin embargo, debieran plantearse alternativas viables para solucionar esta temática, distintas a la radicalidad de medidas (la ejecución subsidiaria, la expropiación forzosa o la venta forzosa) que, aunque amparadas en la ley, pueden generar tensiones tanto en propietarios como en las Administraciones, y que, por otra parte, tampoco acaban resolviendo definitivamente el problema.

## **2. La modificación del planeamiento como opción**

Las dificultades para edificar en suelo urbano pueden salvarse mediante la modificación puntual del PGMOU, en especial si se trata de grandes superficies a desarrollar mediante el planeamiento derivado. Por medio de la modificación, afirma GIFREU<sup>136</sup>, podrían dinamizarse estos espacios, llevando a cabo una mutación del uso preexistente por otros usos más adecuados a las circunstancias actuales de cada municipio, con una vocación de permanencia. En otros casos, añade, podría mantenerse el uso principal, pero ampliar el espectro de usos compatibles, para facilitar alternativas de gestión del espacio. E incluso, finalmente, cabría arbitrar una mixtura de usos, combinando incluso usos públicos y privados, para ampliar las posibilidades de utilización. A través de este mecanismo, las actuaciones sobre los vacíos urbanos dejarían de estar provistas de las notas de temporalidad y provisionalidad para pasar a plantear propuestas definitivas de intervención.

Sin embargo, dos obstáculos se oponen a la efectividad de esta medida. De una parte, la complejidad de la tramitación procedimental, sujeta a múltiples trámites formales que se prolongan considerablemente en el tiempo. De otra, la contrariedad que puede suponer modificar el planeamiento cuando los vacíos afecten no a solares de grandes dimensiones sino a pequeños espacios distribuidos aleatoriamente por la ciudad, lo que desincentivará cualquier iniciativa orientada en tal sentido.

## **3. El uso provisional**

---

136 GIFREU FONT, J.: “La activación de la temporalidad urbana como paradigma de una gestión adaptativa y participativa”. En: El uso temporal de los vacíos urbanos, Diputació de Barcelona, Serie Urbanismo y Vivienda, Colección Estudios, Barcelona, 2016, p.p. 144-146.

Los inconvenientes planteados hacen que la alternativa consistente en el uso provisional se configure como la más adecuada. Señala BELLET SANFELIU que, frente a la planificación urbanística tradicional (perspectiva *top-down*), el movimiento del Urbanismo Emergente o Crítico basa la construcción de la ciudad en la actitud proactiva de la ciudadanía. Desde abajo, el ciudadano puede adquirir un rol activo en la programación, diseño y gestión del espacio urbano (*bottom-up*), siendo una de sus manifestaciones más características la puesta en marcha de políticas muy permisivas sobre usos temporales y efímeros de los vacíos urbanos<sup>137</sup>. Según la citada autora, al empoderamiento ciudadano (que define las áreas potencialmente ejecutables, diseña los planes, identifica los solares infrautilizados para su posible recuperación, y genera un urbanismo de código abierto cuyos protagonistas son los individuos o colectivos), se habrá de sumar la actuación proactiva de las Administraciones locales que, como intermediarios, facilitarán dichos procesos a través de ordenanzas municipales flexibles, que permitan los usos temporales, medien en los convenios de cesión de terrenos, aceleren el otorgamiento de licencias, e intervengan sobre los derechos de propiedad, entre otras actuaciones. Y todo ello en el marco de nuevas políticas urbanísticas, más flexibles y dinámicas, especialmente en la permisividad de los citados usos temporales<sup>138</sup>.

En las dos últimas décadas se ha recurrido a esta fórmula de intervención para dar solución a la situación de degradación y abandono en que se encuentran numerosos solares sin edificar, favoreciendo su puesta en valor y su aprovechamiento para fines

---

137 BELLET SANFELIU, C.: “La activación de solares urbanos: de práctica alternativa a objeto de programas municipales”, *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2014, <http://www.ub.edu/geocrit>.

138 Admitida tanto la oportunidad, como la legalidad, del uso provisional de los solares sin edificar, con carácter previo a cualquier intervención deberían realizarse los estudios necesarios para valorar sus posibles efectos e incidencias. Dichos estudios deberían abarcar diversos aspectos: económicos (costes de la puesta en valor), sociales (crecimiento urbano, accesibilidad), medioambientales (gestión de residuos, gestión del verde, gestión de los recursos hídricos), paisajísticos (impacto sobre el ámbito circundante), culturales (respeto al contexto histórico), y patrimoniales (solución al déficit de espacios públicos). Por otro lado, puesto que la regeneración de estos espacios residuales cambiará la percepción ciudadana hacia el concreto lugar, será necesario involucrar a la comunidad en la concepción y mantenimiento de estos proyectos, para fortalecer los lazos de pertenencia e identidad. La apertura de un proceso participativo, como mecanismo para conocer las necesidades colectivas y las expectativas existentes, resultará esencial. La información así obtenida se canalizará y completará con los conocimientos técnicos de los expertos, resultando un proyecto final que, nuevamente, debiera ser explicado a la ciudadanía. GÁLVEZ propone el desarrollo de ese proceso en las siguientes siete etapas: identificación del problema, acercamiento al problema, definición de objetivos y valores, convocatoria de participantes, talleres participativos, retroalimentación y evaluación de resultados. La búsqueda de la mayor implicación ciudadana comportará la realización, además de talleres, de actuaciones tales como sondeos directos, entrevistas con representantes de las asociaciones vecinales, concursos de diseño en los colegios, encuestas ex-post, buzones de sugerencias, creación de blogs en Internet, o consultas a profesionales. (GÁLVEZ PETZOLDT, C.S.: Regeneración de vacíos urbanos por medio de diseño participativo Caso Previ N° 3-Callao, Tesis doctoral, Universidad de Lima, Perú, 2019, p.p. 194-195).

Los atractivos paisajísticos y socio-ambientales de la propuesta de ocupación de los espacios vacíos degradados que existen en la ciudad compacta son considerables. Dichos espacios serán sustituidos temporalmente por ambientes interactivos, con mobiliario, arquitectura efímera y vegetación. Adquirirán el carácter de “pulmón de la ciudad”. Y se fomentará su condición de lugar de encuentro y espacio de ocio para la población cercana, conforme a la idea de plaza, parque o espacio de reunión público. La fragmentación del tejido urbano generada por los vacíos será sustituida por distintos tipos de implantaciones que contribuirán a “coser la ciudad” al ocupar esos espacios, mejorando las cualidades estéticas del lugar y resolviendo algunas de las problemáticas relacionadas con la seguridad y la salubridad públicas. (ZEITUNE, E.; POLITI, S.A.; CZYTAJLO, N.: “Los vacíos urbanos. Dinámicas urbanas y respuestas innovadoras frente al derecho a la ciudad”, Proyecto de investigación CIUNT „Rol estratégico del periurbano en el SIMET: Indicadores de sustentabilidad” (2018-2019), PICT 2016/2027, *Desafíos metropolitanos de Tulumán. Instrumentos para un nuevo programa urbano. Ciudad Inclusión Derechos*).

públicos de lo más diversos<sup>139</sup>. A nivel teórico, puede reseñarse, por su interés, el proyecto “Recetas Urbanas” del arquitecto Santiago Cirugeda, consistente en la creación de un sistema de espacios y equipamientos públicos a partir de la reutilización de los solares vacíos, residuales e inoperantes, para asignarles un uso temporal mientras no se ejecute ninguna obra sobre los mismos y se garanticen beneficios a los propietarios<sup>140</sup>. Trabajando con diferentes colectivos (arquitectos, urbanistas, activistas, paisajistas, etc.), y utilizando la información como herramienta de trabajo, mediante encuentros presenciales y a través de las plataformas digitales, fue posible la gestión conjunta del citado proyecto de “Recetas Urbanas” entre el Ayuntamiento de Sevilla y la ciudadanía, alcanzando soluciones innovadoras a específicas problemáticas urbanas. Algunas de estas soluciones fueron después incorporadas al planeamiento urbanístico. En concreto, en el art. 3.3.13 del PGMOU de Sevilla, de 2007, regulador del destino provisional de los solares, se indica que en todos los terrenos que tengan la consideración de solar, hasta el momento que para los mismos se otorgue licencia de edificación, podrán autorizarse, con carácter provisional, los siguientes usos: descanso y estancia de personas, recreo para la infancia, esparcimientos con instalaciones provisionales de carácter desmontable, y vallas publicitarias en las condiciones establecidas en las ordenanzas municipales.

La mayoría de iniciativas que se han puesto en marcha en nuestro país han tenido como común denominador el que su impulso y canalización ha partido de las instancias de gobierno municipales, por lo que su pretendida espontaneidad, ausencia de formalismo y flexibilidad han sido más una aspiración que una realidad.

La utilización de los solares en el suelo urbano ha de ser conforme con las determinaciones del planeamiento urbanístico. En ningún caso podrían autorizarse usos distintos de los previstos en el mismo. Sin embargo, en nuestra tradición legislativa estatal sobre régimen del suelo se ha venido contemplando, desde sus inicios, la posibilidad excepcional de autorizar usos y obras justificadas de carácter provisional en suelo urbano, siempre que no hubieren de dificultar la ejecución del Plan, las cuales debían ser demolidas cuando así lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización (art. 58.2 LS 1976). La referida regulación (aún vigente en aquellas autonomías que no hubieren regulado estos aprovechamientos) ha abierto la puerta a la ocupación legal (siempre temporal) de los vacíos urbanos, para fines distintos de los previstos, aunque en las condiciones que establezca el planeamiento.

En el ámbito autonómico el panorama es de lo más diverso. En algunas Comunidades Autónomas (Andalucía o Madrid) los usos provisionales no están regulados. En otras, sólo son admisibles en suelo urbano no consolidado (Castilla La Mancha, art. 172.1 Ley 1/2010). Otras Comunidades, en cambio, admiten sin más los usos provisionales en

---

139 Un ejemplo destacado de estas iniciativas es el programa municipal “Pla de Buits Urbans amb Implicació territorial i Social” (Pla BUIITS), cuyo objetivo es la dinamización de terrenos en desuso en la ciudad de Barcelona, a través de actividades de interés público de carácter provisional, impulsadas por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, favoreciendo la implicación de la sociedad civil en la regeneración y dinamización del tejido urbano. Las actividades y usos de los diferentes espacios tienen una duración de un año prorrogable a tres años máximo, tienen la consideración de interés público o de utilidad social, carácter temporal, y sus instalaciones son fácilmente desmontables. Las actividades son de ámbito educativo, deportivo, lúdico o recreativo, cultural o artístico, ambiental o paisajístico, social o comunitario, o análogos. Una Comisión de Evaluación se encarga de evaluar las propuestas y valora que los proyectos tengan implicación en el entorno, sean económicamente autosuficientes, incluyan criterios de sostenibilidad ambiental, sean creativos e innovadores y tengan un gran impacto y rendimiento social.

<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/plan-buits> (Consultado el 05-06-2021).

140 PAULA MONTES, A.: “La gestión del vacío urbano: contextos, casos y propuestas”, *Revista de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica*, Vol. 5, Núm. 2, 2016, p. 16.

suelo urbano, cualquiera que sea su nivel de desarrollo (Valencia, art. 216.1 Ley 5/2014; Región de Murcia, art. 89.3 Ley 13/2015; Canarias, art. 32.1 Ley 4/2017). Un tratamiento diferenciado reciben los usos y obras provisionales en Cataluña, donde son admisibles en cualquier clase de suelo, siempre que esté destinado a sistemas urbanísticos (art. 53.6 Ley 1/2010), una restricción criticada por PAREJA I LOZANO por lo gratuito de la misma, dado que no existe justificación para la mayor bondad que supone permitir los usos y obras provisionales en suelos destinados a sistemas generales y, en cambio, no admitirlos en suelo urbano no destinado a dichos sistemas, pero que puede encontrarse vacante por falta de desarrollo de las previsiones del planeamiento urbanístico<sup>141</sup>.

En función de la situación y condiciones físicas de cada solar, y de las necesidades de interés general existentes en cada zona, los vacíos urbanos permitirán desarrollar funciones o servicios de diferente naturaleza. Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse, como más habituales, la ocupación para instalaciones deportivas, huertos urbanos, almacenes de servicios públicos, mercados ambulantes, aparcamientos, espacios de ocio, juegos infantiles, parques y jardines, auditorios, construcciones desmontables (vivienda para jóvenes, centros sociales y asistenciales, educativos), entre otros. Sin embargo, las ventajas de la utilización temporal de los vacíos urbanos no enmascaran los posibles conflictos que pueden surgir en la práctica. Cita FERNÁNDEZ, entre tales conflictos, la falta de actualización de los Registros de la Propiedad (que puede dificultar la tramitación de los procedimientos de ocupación de los terrenos), las reticencias de los propietarios, de la Administración e incluso de los vecinos (resistencia al cambio o a la novedad, miedo al retraso, normativa urbanística restrictiva, falta de apoyo institucional o social), problemas de seguridad, el costeamiento de la limpieza del solar, o la búsqueda del difícil equilibrio entre la actuación administrativa y la gestión comunitaria (el impulso municipal de estas iniciativas puede ir en detrimento del empoderamiento ciudadano, si no se le tiene en cuenta en la toma de decisiones)<sup>142</sup>.

### III. MOVILIDAD Y DEGRADACION URBANA

#### 1. Peatonalización urbana

La congestión circulatoria en las ciudades ocasionada por el continuo aumento del tráfico rodado, y la existencia de viarios obsoletos e inadecuados para acometer las nuevas necesidades de movilidad, centraron el interés de los técnicos y de los responsables políticos, que, desde mediados del pasado siglo, intentaron dar una solución adecuada a esta problemática<sup>143</sup>. Define MACHÍN la peatonalización como la

---

141 PAREJA I LOZANO, C.: “La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, 2015, p. 34.

142 FERNÁNDEZ ÁÑEZ, V.: “Vacíos urbanos. Un derecho. Una oportunidad”, *N-Aerus*, Núm XII, 2011, p.p. 18-19.

143 En 1963, BUCHANAN denunciaba la amenaza que representa el vehículo privado motorizado para el ámbito urbano y la inconveniencia de que las ciudades se planifiquen sólo pensando en los vehículos. En contraposición a esta tendencia, proponía un nuevo concepto, el de “áreas ambientales”, las primeras zonas urbanas en las que se establecerían restricciones al tráfico. A partir de entonces, la atención se dirigió hacia un nuevo protagonista, el

creación de nuevas zonas para ser recorridas a pie por los ciudadanos, transformando espacios urbanos mediante su modificación en áreas exclusivas para los viandantes, algunas veces a partir de vías anteriormente destinadas a todo tipo de vehículos. Dentro de estos parámetros pueden también ser incluidos aquellos espacios urbanos que si bien alguna vez tuvieron actividad en su conformación y puesta en uso, con el paso del tiempo dejaron de funcionar, siendo intervenidos transformándolos en nuevos espacios peatonales<sup>144</sup>. El Real Automóvil Club de Cataluña (RACC) identifica los procesos de peatonalización urbana como aquéllos cuyo objetivo es retornar a un ámbito urbano más tranquilo, donde los desplazamientos a pie o en bicicleta tengan prioridad frente a otras alternativas de movilidad y faciliten la comunicación social y un uso más humano de la vía pública. Por ello, es vital devolver el espacio público al peatón, generando lazos de integración social que ayuden a fomentar entre los habitantes el sentimiento de ciudadanía e identidad perdido con el paso del tiempo, retornando a paisajes urbanos más humanizados<sup>145</sup>.

En el ámbito del derecho urbanístico y paisajístico, opina PASSANTINO que la movilidad lenta, los desplazamientos no necesariamente paralelos a los márgenes de las calles y las resoluciones oblicuas de las trayectorias circulatorias (por la liberación que supone la ausencia de vehículos), permiten una revalorización perceptual del paisaje urbano, y ponen a disposición posibilidades de costuras entre espacios de la calle, anteriormente inadvertidos por la presencia del coche<sup>146</sup>. Las primeras intervenciones llevadas a cabo sobre los viarios fueron dirigidas a solucionar carencias y disfunciones puntuales apreciadas en los cascos antiguos de las ciudades. A éstas siguieron propuestas más amplias y complejas, que incluso admitían polivalencias de usos, en función de cada sector<sup>147</sup>.

En la Carta Europea de los Derechos del Peatón, de 1988<sup>148</sup> se reconoce el derecho del mismo a vivir en centros urbanos organizados a la medida del hombre y no del

---

peatón, la persona que anda o camina, y se intentaría dar respuesta a las nuevas dinámicas que de su presencia se derivan para la movilidad urbana. Las emergentes políticas públicas de peatonalización urbana iniciarán procesos modernizadores, en los que los espacios viarios serán también habilitados para ser utilizados por personas que se desplazan a pie. (AYUNTAMIENTO DE ALICANTE, IDOM, Metodología tipo para la peatonalización de una zona/vía urbana consolidada, 2017, p. 7).

144 MACHÍN GIL, H.: Elementos peatonales de las ciudades medias españolas: tipos, orígenes, relaciones y articulaciones, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2015, p. 18.

145 RIVERA CRUZ, A.; CACHAY DÍAZ, R.O.: Evaluación de los impactos generados por los proyectos de peatonalización: estudio de un caso en la ciudad de Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias e Ingeniería, 2013, p. 22.

146 PASSANTINO, L.D.: “La trama del peatón sobre la trama urbana. La impronta de las lógicas internas del desplazamiento a pie en la cualificación de los ámbitos urbanos”, *QRU: Quaderns de recerca en Urbanisme*, Núm. 7, 2017, p. 208.

147 Los beneficios del proceso peatonizador son incuestionables. Se mejora la movilidad urbana (disminución de la siniestralidad y de las contaminaciones atmosférica y acústica), se producen positivos impactos ambientales (desarrollo sostenible y mejora de la habitabilidad), sociales (salud y bienestar ciudadano, aumento de la seguridad, práctica deportiva) y paisajísticos (revitalización de paisajes y entornos urbanos degradados). Sin embargo, las propuestas de peatonalización no han estado exentas de carácter polémico, al tener que hacer frente a críticas procedentes de distintos ámbitos. A nivel urbanístico, la peatonalización puede modificar los usos del suelo urbano, al desaparecer usos residenciales para ser sustituidos por otros mayoritariamente comerciales. En lo que al tráfico rodado se refiere, se llevan a cabo alteraciones de sistemas viarios largamente consolidados en el tiempo y de compleja sustitución, se desplazan los problemas circulatorios del centro a los sectores adyacentes a los viarios peatonalizados, y disminuyen considerablemente los estacionamientos. Por último, se ha puesto de manifiesto que podrían generarse problemas de terciarización si se produce una excesiva proliferación de las actividades ligadas a los sectores hostelero y al ocio nocturno, con el consiguiente malestar vecinal.

148 Resolución del Parlamento Europeo de 12 de Octubre de 1988.

automóvil, y a disponer de infraestructuras a las que se pueda acceder fácilmente a pie o en bicicleta (núm. 2), así como a que se le reserven zonas urbanas lo más amplias posibles, que no sean meras “islas de peatones”, sino que se inserten coherentemente en la organización general de la ciudad (núm. 5). Dos efectos principales se derivan del despliegue del proceso peatonizador. En primer lugar, la supresión del tráfico vehicular, quedando el espacio viario en exclusiva para su utilización por el peatón. En segundo lugar, se ejecuta la reurbanización de dicho espacio, adaptándolo a los nuevos usuarios, lo que implica la ejecución de obras de pavimentación y remodelación del vial, puesta en marcha y gestión de diferentes servicios, e instalación de nuevos elementos (señalística) y de mobiliario urbano.

La LS 1976, en su art. 12.2, estableció que los PGMOU debían contener, en suelo urbano, determinaciones acerca de las características de la red viaria. No se hacían más precisiones. Por tal motivo, desde el punto de vista del derecho urbanístico, las zonas de tránsito peatonal han venido quedando circunscritas en nuestro país, con carácter general, a las aceras paralelas a las calles y a determinadas zonas urbanas aisladas y sin conexión entre sí (parques, jardines o zonas verdes), en las que se podía caminar a pie. Más preciso resultó el RPU, al regular los Planes Parciales, especificando que en suelo residencial se preverá, como mínimo, la red de itinerarios peatonales (art. 2.1).

Sin embargo, esta insuficiente regulación jurídica cambió drásticamente a partir de los años ‘90, momento en el que numerosos Planes Generales recogieron en su redacción referencias a los “itinerarios peatonales”, aunque sin conferirles carácter obligatorio. A partir de entonces se abrieron paso sucesivos procesos de peatonalización en los centros urbanos, que se han generalizado al amparo de lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica.

Algunos Estatutos de Autonomía han reconocido, como propia, la competencia municipal sobre los servicios de movilidad (tal es el caso del art. 84.2.h) del Estatuto catalán, L.O. 6/2006, de 19 de julio) o sobre la ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas en las vías urbanas (art. 92.2.f) del Estatuto andaluz, L.O. 2/2007, de 19 de marzo).

Tras la modificación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se ha establecido que los municipios ejercen, como competencia propia, en los términos de la legislación estatal y autonómica, en materia de movilidad (art. 25.2.g LRBRL). En opinión de CAÑETE SÁNCHEZ<sup>149</sup>, dicha regulación supone que, por primera vez, a nivel de legislación estatal, se ha reconocido que la movilidad constituye una competencia propia de todos los municipios españoles, segregada del tráfico, al entender que abarca un concepto más amplio que incluye tanto la movilidad no motorizada (fundamentalmente bicicletas), como la peatonal, así como el conjunto de actuaciones que ello implica. Por ello, afirma, a las entidades locales les corresponde la concreción, entre otras, de las reglas relativas a la circulación no motorizada y a la peatonalización, en ejercicio de sus potestades reglamentaria y planificadora.

En lo que a la legislación urbanística se refiere, las Comunidades Autónomas han recogido las nuevas prescripciones en materia de movilidad urbana sostenible. Por citar sólo un ejemplo, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, establece en su art. 36 bis.a) (en la nueva redacción dada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre), que el planeamiento urbanístico promoverá la movilidad sostenible y el

---

149 CAÑETE SÁNCHEZ, A.: “Delimitación de competencias en materia de movilidad urbana sostenible. Especial consideración a Andalucía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Núm. 18, 2016, p.p. 2056-2065.

urbanismo de proximidad, a cuyo efecto se aplicarán estrategias de desarrollo orientadas en función del transporte, tales como la utilización de criterios de urbanización y diseño de vías públicas que favorezcan los modos no motorizados, en especial los recorridos peatonales y ciclistas.

## 2. Hacia una movilidad urbana plenamente sostenible

A diferencia de los centros históricos, que siempre reclamaron la atención de los responsables municipales, al considerarlos elementos característicos del paisaje y de la imagen urbana, los espacios libres (calles y plazas principalmente) no se han contemplado como componentes básicos de dicho paisaje, sino como arterias y lugares para la circulación y el aparcamiento. Hoy en día está plenamente asumido que la rehabilitación y mejora de dichos espacios, para eliminar o suavizar los problemas medioambientales relacionados con la movilidad, pasa por su peatonalización, una vez asumidos los principios sobre desarrollo sostenible de la Carta de Aalborg y de la Agenda 21 Local<sup>150</sup>.

Aunque la CE reconoce en su art. 45 el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, por otra parte proclama la libertad de circulación (art. 19) como uno de los derechos fundamentales. Hay que valorar, como indica VEGA PINTADO, que en el momento de redactar el texto constitucional era dominante la cultura del automóvil. En el momento actual, se admite que la prioridad se centra en el ciudadano, lo que significa que nuestra norma de mayor rango legal no sólo no está adaptada al presente paradigma de la movilidad urbana (consecuencia del desarrollo urbano sostenible) sino que, por añadidura, dificulta y tampoco prevé la inserción de los nuevos elementos en el paisaje urbano<sup>151</sup>. A nivel legislativo, en cambio, en el art. 3.3.f) LS 2015 se indica que una de las políticas que deben formular y desarrollar los poderes públicos en el medio urbano consiste en garantizar la movilidad en coste y tiempo razonable, potenciando los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

Particular interés reviste, por la clarificación conceptual que aporta su regulación, la distinción de categorías de la red viaria que establece, en su Anexo IV, el 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 de la Comunidad Valenciana, regulador de las condiciones funcionales de dicha red. En el referido Anexo se define el viario de prioridad peatonal como aquél en el que se establece la prioridad peatonal y se restringe la circulación de vehículos a motor a residentes, carga y descarga y servicios de emergencia, estando diseñado para incrementar las actividades de relación ciudadana y el intercambio social. Como contraposición al anterior, el viario de tránsito es aquel elemento de la red viaria que presta servicio al tránsito rodado, sin perjuicio de lo cual los Ayuntamientos podrán decidir la peatonalización de estos elementos viarios en coherencia con la política municipal en materia de movilidad, sin que resulte necesaria la modificación del Plan. Resulta sumamente importante esta última precisión legal, que

---

150 BRANDIS GARCÍA, D.; DEL RÍO LAFUENTE, I.: “Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015)”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 55, Núm. 2, 2016, p. 253.

151 VEGA PINTADO, P.: Los planes de movilidad urbana sostenible en España (PMUS): dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019, p. 73.



resuelve, en sentido negativo, la cuestión relativa a si es o no obligatorio modificar el planeamiento urbanístico cuando las instancias municipales deciden peatonalizar viales hasta entonces utilizados en exclusiva para la circulación de vehículos.

En ejercicio de la competencia que a los municipios les confiere el art. 25.2.g) LRRL, éstos pueden ordenar el tráfico y la movilidad en las vías urbanas, lo que les atribuye la potestad de establecer limitaciones, de restringir, e incluso de prohibir el tránsito de vehículos a través de la adopción de acuerdos y medidas de peatonalización viaria, en las condiciones que, motivadamente, consideren más adecuadas. En tal sentido se pronuncia la sentencia TS 954/2003, de 13 de febrero de 2003, que establece que “del artículo 25.2 b) y d) LRRL resulta la competencia del Ayuntamiento para la ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas, de donde deriva la potestad municipal de declarar una vía pública municipal de uso exclusivo peatonal, sin que frente al ejercicio de esta potestad los ciudadanos puedan oponer derecho adquirido a un determinado uso de las vías”. En aplicación del anterior precepto, el TS (sentencias de 16 de enero de 2001, 13 de diciembre de 1999 y 25 de mayo de 1998, entre otras) “ha considerado válidos acuerdos de peatonalización de espacios de la red viaria sin exigir para ello que se produjera una modificación del planeamiento urbanístico correspondiente”.

Indudablemente, la toma en consideración en el planeamiento municipal del principio de movilidad urbana sostenible ha conferido un nuevo significado a los espacios por los que discurre el tránsito peatonal, que, además de ser lugares prioritarios para el desplazamiento no motorizado, se convierten en zonas cualificadas por sus condiciones ambientales. Dichas zonas hacen posible una mayor sociabilidad ciudadana, y además, y en último término, mejoran los paisajes urbanos, degradados por la incesante circulación de vehículos a motor. Siendo ello así, es incuestionable que la implantación de espacios para el uso peatonal requerirá de la previa existencia de una planificación por parte de los Ayuntamientos, que, si no tiene por qué ser necesariamente urbanística, sí debería guardar relación con las prescripciones de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible que afectara a la totalidad de la población. Un Plan de Movilidad que tendría que estar basado en una completa y detallada información para justificar los nuevos usos.

En el Libro Verde de la Comisión Europea, de 25 de septiembre de 2007, “Hacia una nueva cultura de la Movilidad Urbana”<sup>152</sup>, tras indicar que la movilidad urbana debe facilitar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades y la protección del medio ambiente, propone, como una de las opciones posibles, la promoción de la marcha a pie y en bicicleta. Para ello, según el Libro, las autoridades locales deberán velar por que estos modos de desplazamiento se integren plenamente en la elaboración y seguimiento de las políticas de movilidad. Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible constituyen, se indica, las herramientas más adecuadas para alcanzar estos objetivos. Dichos Planes, al fomentar la peatonalización de los espacios urbanos y con ello la consecución de paisajes más amables, harán posible la existencia de ciudades plenamente adaptadas al ciudadano que se desplaza a pie o en vehículos no motorizados, creando zonas libres de contaminación ambiental y acústica. Lo que nos lleva a reconocer que en ningún modelo como en éste será tan necesaria la participación de la ciudadanía en la definición y delimitación de las áreas afectadas.

---

152 COM (2007) 551 Final.

Desde un punto de vista exclusivamente técnico, tres son los requisitos que, según GARCÍA VILLANOVA, se exigen a un espacio para proceder a su peatonalización, a través del correspondiente Plan de Movilidad o Plan de Peatonalización. En primer lugar, el espacio en cuestión habrá de tener una extensión suficiente para albergar en su interior actividades diversas y complementarias entre sí, sin que se generen zonas muertas en determinados tramos horarios. En segundo lugar, ha de plantearse una posibilidad real de atenuar el tráfico en su interior, sin que ello provoque el colapso de las vías periféricas. Y en tercer lugar, debe garantizarse el acceso al mismo de determinados vehículos en razón de sus propios derechos, del servicio público que prestan o de las necesidades de suministro de las industrias o comercios existentes en el área, teniendo en cuenta que, normalmente, no se pretenderá la supresión de todo el tráfico rodado, aunque sí el establecimiento de modelos de tráfico atenuado<sup>153</sup>.

Aún reconociendo las ventajas, en el ámbito urbanístico, de la peatonalización, no todas las vías resultan aptas para tal fin, siendo más adecuado adoptar medidas de templado/calmado del tráfico rodado. En las operaciones masivas que se llevan a cabo en los centros urbanos, en particular, debe estudiarse si la relación entre la intensidad de tránsito peatonal existente o potencial, y la superficie que quiere cerrarse al tráfico rodado, asegura que no vayan a crearse espacios carentes de interés para quienes se desplazan a pie<sup>154</sup>.

## IV. FACHADAS

### 1. Incidencia en la armonía arquitectónica de la ciudad

La percepción visual del paisaje urbano está condicionada por las características físicas del entorno, compuesto normalmente por una ordenación alineada de edificaciones. El horizonte o escena que se aprecia carece de profundidad, dado que su límite más próximo, a modo de cierre, está constituido por las fachadas de las construcciones próximas. Por otra parte, la protección, conservación y mejora de dicho paisaje dependerá, en buena medida, de la apreciación que del mismo tengan quienes lo perciben en su devenir cotidiano<sup>155</sup>.

---

153 GARCÍA VILLANOVA, J.; SERÓN DE LA TORRE, A.: “El centro histórico: un proyecto de ciudad amable”, [http://www.programaseuropeos-malaga.com/subidas/archivos/arc\\_2091.pdf](http://www.programaseuropeos-malaga.com/subidas/archivos/arc_2091.pdf) (Consultado: 1 julio 2021).

154 MOYA BLANCO, L.: “Estudio de medidas de movilidad ambiental en el entorno europeo”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 49, 2006, p. 57.

155 Tras un proceso interpretativo, a través del sentido de la vista, nuestra mente interrelacionará elementos perceptibles del entorno inmediato, pudiendo surgir o no a partir de ahí un sentimiento estético. En el ámbito urbano, ese sentimiento será mayor allí donde se dé una repetición de modelos o patrones fácilmente reconocibles e identificables por los habitantes del lugar, que los patrimonializarán como propios. Afirma MORGAN que en las ciudades más antiguas existe una marcada similitud entre los edificios que conforman el paisaje urbano, debido al predominio de un mismo lenguaje arquitectónico, que utiliza materiales homogéneos y tecnologías constructivas características, lo que genera una agradable estética holística y, consecuentemente, un gran “sentido de lugar”. Sin embargo, la aparición de nuevas construcciones, en yuxtaposición con los edificios cuyas fachadas dan identidad visual a un espacio, podría provocar el deterioro del entorno visual y la fragilidad estética del paisaje, por falta de sensibilidad contextual. (MORGAN BAL, D.: “Los usuarios del espacio público como protagonistas en el paisaje urbano”, *Revista de Arquitectura Universidad Católica de Colombia*, Vol. 8, 2006, p.p. 35-36).

Las actuales urbes, influidas por acelerados procesos tecnológicos que repercuten en las tipologías constructivas, y por continuos cambios en los patrones culturales y en los gustos de sus habitantes, suelen carecer de ese sentimiento estético uniforme. Aunque las fachadas forman parte de la estética de la ciudad, la naturaleza patrimonial-privada de dichos elementos arquitectónicos les exoneraría, en principio, de su sujeción a las prescripciones legales que, en materia paisajística, pudieran dictar los Ayuntamientos, siempre que cumplieran unos parámetros mínimos, exigidos por el planificador municipal, en lo que a materiales, diseño, huecos, aperturas, bordes, colores o textura se refiere. Dicha afirmación se ha visto desnaturalizada a resultas de los cambios experimentados en la sociedad actual, que cada vez en mayor medida considera que las fachadas forman parte integrante del espacio público, pues a través de las mismas se satisfacen necesidades públicas, en los campos visual, de circulación y de preservación histórica, cultural o arquitectónica. Por tal motivo, deben ser objeto de regulación reglamentaria por la Administración municipal, al conformar un aspecto sumamente relevante en la apariencia de las edificaciones, lo que podrá incidir en la armonía arquitectónica de la ciudad<sup>156</sup>. En el ámbito del derecho latinoamericano se ha desarrollado una corriente jurisprudencial, que ha trascendido recientemente a la legislación positiva, que, al interpretar extensivamente el concepto “espacio público”, refuerza el valor paisajístico de las fachadas en el contexto urbano<sup>157</sup>.

## 2. Conservación y reforma de fachadas: seguridad, estética y paisaje

Cuando el mal estado de conservación de las fachadas pueda representar un peligro para los transeúntes, por riesgo de caída de objetos en la vía pública o en los edificios colindantes, los Ayuntamientos, como medida de disciplina urbanística, obligarán a los propietarios al mantenimiento de dichos elementos arquitectónicos en las debidas condiciones de seguridad pública<sup>158</sup>. De igual forma procederá actuar ante la existencia

---

156 <https://www.habitatbogota.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20Enlucimiento%20de%20las%20fachadas%20%281%29.pdf>. (Consultado: 9 agosto 2021).

157 Puede citarse, como ejemplo, la sentencia C-364, de 1997, de la Corte Constitucional de Colombia, que pone de manifiesto que “El concepto de espacio público conceptualmente ya no es el mismo de antaño, limitado a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes y caminos), según la legislación civil, sino que es mucho más comprensivo, en el sentido de que comprende en general la destinación de todo inmueble, bien sea público o privado, al uso o a la utilización colectiva, convirtiéndose de este modo en un bien social. En su virtud, constituyen “ el espacio público de la ciudad... los elementos constitutivos del “amoblamiento” urbano en todas sus expresiones,... para la preservación... de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje ”. A nivel legislativo, el art. 139 de la Ley 1801, de 2016, del mismo país, define el espacio público como “el conjunto de muebles e inmuebles públicos. y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas, que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional”, estando incluidos como tales, en particular, “las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones”. A su vez, el art. 2.2.3.1.5 del Decreto Nacional 1077 de 2015, define los elementos constitutivos del espacio público como “las áreas y elementos arquitectónicos espaciales y naturales de propiedad privada que, por su localización y condiciones ambientales y paisajísticas, sean incorporadas como tales en los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen, tales como cubiertas, fachadas, paramentos, pórticos, antejardines o cerramientos”.

158 Los materiales de que están recubiertas las fachadas tienen una gran importancia no sólo en lo que a funcionalidad se refiere, sino también en lo concerniente a la estética de las construcciones de las que forman parte. El inevitable deterioro de los mismos como consecuencia del paso del tiempo, al que se une la influencia de los

de deficientes condiciones de salubridad en las mismas. Se utilizará para ello el mecanismo de las órdenes de ejecución, en las que se detallarán las obras a realizar y el plazo concedido para ello. El costeamiento de las obras será asumido por la propiedad, si resulta suficientemente acreditado que las actuaciones a llevar a cabo están comprendidas dentro del límite impuesto por el deber legal de conservación.

Distintos serán aquellos supuestos en que la Administración municipal trate de imponer la ejecución de obras en las fachadas de particulares justificadas en consideraciones ornamentales. La LS 1976 (art. 182), y el RDU (art. 11), contemplan la posibilidad de que los Ayuntamientos ordenen, por motivos de interés estético, la ejecución de obras de conservación y reforma en fachadas, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación. En el mismo sentido se pronuncia, con carácter general, la legislación autonómica. Es evidente que este deber de reparar y reformar por motivos estéticos tiene un contenido mucho más amplio que el que solamente se justifica en la seguridad o salubridad públicas. Mientras en un caso comprende la imposición de las obras necesarias para dar cumplimiento al estricto deber legal de conservar, en el otro se imponen obligaciones más cualificadas y rigurosas, al superar dicho límite. En este segundo supuesto, la financiación de las obras deberá compartirse entre propietario y Ayuntamientos, dado que el beneficiario último de las mismas, que se justifican en el interés general, será la colectividad en su conjunto.

Mención aparte merecen aquellas leyes autonómicas que, al regular las obras de conservación y reforma de las fachadas, dan un paso más y amplían la casuística para dar cabida a un tercer supuesto o posibilidad. Dichas legislaciones hacen también referencia a motivaciones “de interés público” (art. 270.2 Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia), de adaptación de los inmuebles “a las condiciones del ambiente” (art. 106.1.b) Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León), o “al entorno” (art. 233.1.b) Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias). Definido el “entorno” en el Diccionario de la RAE como “ambiente, lo que rodea”, y asumiendo (en los términos expuestos en este trabajo) la similitud conceptual existente entre “paisaje” y “medio ambiente”, puede afirmarse que la mayor parte de los legisladores autonómicos han contemplado medidas para que no se produzca una

---

agentes atmosféricos, el ejercicio de actividades e intervenciones antrópicas de diversa naturaleza e intensidad, el vandalismo, y otras incidencias, repercuten negativamente en la percepción paisajística del entorno urbano. Múltiples son los efectos perjudiciales producidos por la incidencia en las fachadas de factores de diversa naturaleza. Factores de origen térmico (contrastes y variaciones de temperatura e incendios), hidrológico (hidratación y cambios de humedad), salino (humedades capilares, ambientes costeros, altos contenidos en sales, fugas de saneamiento, porosidad), erosivo (meteorización, envejecimiento, acción antrópica, falta de limpieza, salpicaduras hídricas, surcos por pérdida de masa, formación de costras), desprendimientos (meteorización, dilataciones, retracciones, cristalizaciones salinas), ataques químicos (procesos industriales, fraguados, usos de aditivos, limpiezas químicas, deyecciones de animales, agua capilar, acción de los cloruros, corrosiones, sulfataciones, bicarbonatación), biológicos (bacterias, hongos, líquenes, plantas), o la contaminación atmosférica (agentes climáticos, ensuciamiento por hollines, cenizas, minerales o esporas), inciden de distintas formas en las fachadas. A causa de la repercusión de estos factores, en las fachadas de los inmuebles aislados, o en conjuntos de ellos agrupados en sectores o manzanas, aparecen fenómenos tan característicos como los agrietamientos, fisuras, penetraciones masivas de agua, desprendimientos de materiales, manchas, descamaciones, fracturas, disgregaciones y pérdidas de masa, formación de costras, de superficies irregulares o romas, huecos y agujeros, pérdida o caída de revocos, de alicatados, de aplacados, erosiones, cambios de coloración, roturas intersticiales, o el desarrollo concéntrico de hongos y líquenes. (LEÓN VALLEJO, J.: “Patologías de fachadas urbanas”, IIIª Jornadas sobre Rehabilitación de Edificios, Escuela de Edificación Roberto de Molesmes, Bilbao, 18 y 19 de diciembre de 2012).

contaminación visual o estética, en los espacios urbanos, provocada por el mal estado de las fachadas (y de las medianeras).

En algunos casos, esa garantía legal dependerá de la naturaleza de los bienes a los que afecta, allí donde con la integración ambiental y paisajística de las fachadas se pretende la preservación del patrimonio cultural. En tal sentido se pronuncia el anteriormente citado art. 233.1.b), en relación con el art. 109 (normas de aplicación directa), de la ley asturiana, según el cual los Ayuntamientos podrán dictar órdenes de ejecución, que obligarán a los propietarios de bienes inmuebles a realizar las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, en los conjuntos urbanos que posean características histórico-artísticas, típicos o tradicionales. Entre dichas obras se cita la conservación y reforma de fachadas o espacios visibles desde las vías públicas. Similar regulación, la citada, a la de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, cuyo art. 34.2 dispone que en los conjuntos urbanos de características históricas, típicos o tradicionales, los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas habrán de armonizar con el lugar en que vayan a emplazarse, correspondiendo a los instrumentos de planeamiento la concreción, pormenorización y definición de los criterios a seguir, bien con carácter general para todo su ámbito de aplicación, bien más específicamente para ámbitos concretos (art. 34.3).

En otros casos, la protección legal extiende su ámbito de aplicación a cualquier tipología de inmuebles, y no solamente a aquéllos sujetos a un régimen jurídico especial o cualificado. El Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, al hacer referencia a las normas de directa aplicación en materia de protección del paisaje, dispone en su art. 214 que la actividad urbanística deberá integrar la consideración del paisaje en todas sus fases, de conformidad con lo establecido en la legislación de ordenación del territorio y la legislación sobre el paisaje (aptdo. 1), debiendo ser la tipología de las construcciones congruente con las características del entorno, por lo que los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas habrán de armonizar con el paisaje en el que vayan a emplazarse (aptdo. 3).

Como es sabido, la finalidad de las normas de aplicación directa es doble. Por una parte, dichas normas constituyen principios que han de regir en la ordenación de un territorio en ausencia de planeamiento (función supletoria o integradora). Por otra, son normas de derecho necesario (función normativa directa), que se aplican y superponen al planeamiento, permitiendo incluso la impugnación de concretos actos conformes al plan pero contrarios a dichas normas. Teniendo en cuenta que el CEP obliga a las Administraciones Públicas a integrar el paisaje dentro de las políticas de ordenación del territorio y urbanismo, y a aplicar políticas orientadas a su protección, gestión y ordenación, no cabe duda de que las previsiones legales sobre compatibilidad paisajística de fachadas, cubiertas y medianeras adquieren una importancia fundamental, remitiéndose al planeamiento urbanístico municipal como elemento necesario que permite una mayor concreción y seguridad jurídica, limitando posibles zonas de incertidumbre y evitando la adopción de decisiones discrecionales<sup>159</sup>.

Como manifestación concreta de esa relevancia normativa puede citarse la regulación que el art. 144.1 del PGMOU de Palencia hace de la modificación de las fachadas, al

---

159 DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L.: "Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la Administración o conceptos jurídicos indeterminados?", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 292-293, 2011, p.p. 283-284; 311-313.

establecer que en los edificios no catalogados se podrán modificar las características de una fachada existente de acuerdo con un proyecto de edificación adecuado, que garantice un resultado homogéneo del conjunto arquitectónico y de su relación con los edificios colindantes. Otro ejemplo puede venir representado por el PGMOU de Zamora, revisado en 2011, al hacer referencia al tratamiento de fachadas exteriores en edificios no afectos a catalogación o protección específica, y situados fuera del conjunto histórico, al disponer, en su art. 85, que aunque la composición de las fachadas será libre, las soluciones de ritmos y proporción entre los huecos y macizos utilizadas en su composición, así como los materiales que se propongan para las mismas, se ajustarán en la medida de lo posible a las de los edificios tradicionales próximos si los hubiere, y en todo caso a las características ambientales de cada zona.

Fuera del ámbito del planeamiento, las ordenanzas reguladoras de los usos edificatorios y del suelo, complementarias de aquél, han abordado asimismo la cuestión de la contaminación visual derivada de una inadecuada composición o modificación de las características de las fachadas, si bien es cierto que en las mismas suelen confundirse, como objeto de protección, los aspectos estéticos y los paisajísticos. Es el caso, en concreto, de la Ordenanza Municipal sobre Edificación y Uso del Suelo del Ayuntamiento de Murcia, aprobada en 2008, en cuyo art. 75.1 se dispone que los edificios y construcciones habrán de adaptarse en lo básico al ambiente estético de la zona, sector, calle o plaza, para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situados, ni limiten excesivamente el campo visual para contemplar las bellezas naturales, ni rompan la armonía del paisaje. En el apartado 3 del mismo artículo se recoge la posibilidad de denegar la licencia de edificación al proyecto que constituya un ataque al buen gusto, o resulte extravagante, ridículo, impropio o inadecuado al ambiente de su situación o emplazamiento. El art. 76 de la ordenanza murciana declara la composición estética libre en la construcción de las fachadas de los edificios, aunque deberán evitarse siempre los efectos discordantes entre las fachadas de una misma manzana, plaza o calle, contiguos o próximos, a fin de obtener la armonía del conjunto.

## V. MEDIANERAS

### 1. Entre la eliminación y la “arquitecturización”

Define CONTRERAS SALDAÑA la medianera como la pared divisoria de dos propiedades, parte de la piel de un edificio que, junto con las fachadas, conforma el paramento exterior de un espacio construido. A diferencia de las fachadas, dicha pared no es concebida para hacerse visible, sino para quedar oculta. Sin embargo, conforme se modifica el tejido de la ciudad, puede quedar expuesta y a la vista, sin ningún acabado ni expresión estética, rompiendo la continuidad de las edificaciones existentes, mostrando una imagen discontinua e incompleta que, al formar parte del paisaje urbano, lo contamina visualmente<sup>160</sup>. El Instituto Municipal del Paisaje Urbano y la Calidad de

---

160 CONTRERAS SALDAÑA, E.D.: El modelo Barcelona de espacio público y diseño urbano. Arte en el paisaje urbano: medianeras como elementos para potenciar el espacio público, Universidad de Barcelona, 2014, p. 31.

Vida de Barcelona (IMPUQV)<sup>161</sup> define las paredes medianeras como aquellas paredes anónimas, divisorias de propiedades, sin ningún protagonismo en el aspecto exterior del edificio, que, como resultado de los cambios urbanos, quedan expuestas a nuestra visión, en permanente estado provisional. Cuando ello ocurre, aparece una discontinuidad en el paisaje, una fractura en el tejido urbano que genera problemas constructivos y de habitabilidad vecinal<sup>162</sup>.

Además de las connotaciones asociadas a su funcionalidad como estructura constructiva, existe un amplio consenso acerca de la consideración de la medianera como problema estético<sup>163</sup>. Como consecuencia de lo cual, se ha formulado una doble propuesta de actuación, para abordar esta perturbadora imagen urbana: su eliminación del paisaje a través de normativas arquitectónicas, o su “arquitecturización”<sup>164</sup>.

Una de las mayores dificultades que genera la existencia de las paredes medianeras radica en su condición de propiedad particular. Al no tener la consideración de fachada (elemento arquitectónico sujeto a las prescripciones del planeamiento urbanístico o de las ordenanzas edificatorias), sus propietarios no aprecian la necesidad de proceder a su conservación, mejora y adecentamiento, que correría de su cargo. Se genera así un claro conflicto entre el interés *ad intra* del propietario y la condición de las medianeras de constituir elementos o componentes *ad extra* del paisaje urbano, un bien jurídico protegido de naturaleza colectiva que, como ocurriera con las fachadas, se ve perjudicado por la presencia de estos antiestéticos muros. Un conflicto que sólo podrá resolverse, a nivel municipal, mediante una reglamentación que contenga disposiciones preventivas, de conservación y corrección paisajística. Las intervenciones sobre las medianeras, financiadas por sus propietarios o subvencionadas total o parcialmente con fondos públicos, podrán basarse, conforme a la normativa municipal aplicable, en la aplicación de tratamientos de diversa índole: arquitectónicos, pictóricos (revocados de color, trampantojos), vegetales, publicitarios (paneles, carteles, lonas, audiovisuales...), y/o artísticos (murales, graffitis...).

## 2. Tratamientos arquitectónicos-composiciones artísticas

Por una parte, para la mejora de la estética de las medianeras se ha propuesto la aplicación de tratamientos arquitectónicos que, además de evitar humedades o

---

161 Organismo autónomo local constituido por acuerdo del Consejo Plenario del Ayuntamiento de Barcelona, en sesión celebrada el 27 de junio de 1997. En la actualidad asume, como iniciativa, un amplio proyecto de transformación y mejora de la ciudad, asociado a los nuevos conceptos de “paisaje urbano” y “calidad de vida”.

162 Definición contenida en su página web <https://ajuntament.barcelona.cat/paisatgeurba/es/el-instituto>, al abordar el Plan de Paredes Medianeras, cuyo objetivo es la integración de las discontinuidades urbanas dentro del tejido urbano que las rodea, promoviendo la recuperación de paredes medianeras con proyectos de integración arquitectónica que buscan dar sentido a estos espacios y aportar identidad cultural y social a lugares que la habían perdido.

163 La fealdad de estas paredes ciegas, sobre las que el tiempo ha dejado impresas todo tipo de huellas (grietas, rajaduras, descascamiento de los revoques y las pinturas, chorreaduras, etc.), constituye una constatación ampliamente compartida por urbanistas, paisajistas y la población en su conjunto. A lo que se suma su contribución a formar parte de la cara visible de la tan criticada heterogeneidad del tejido urbano.

164 KOZAK, D.; WILLIAMS, F.: “Medianeras”, Editorial Piedra, Papel y Tijera, *Revista Plot*, Edición Especial, 2017, p. 195.

contribuir al mantenimiento de las paredes, realcen el espacio visual urbano, sin que resulte imprescindible que guarden una relación, formal o visual, con las edificaciones entre las que se insertan<sup>165</sup>. Por otra, además de la solución arquitectónica, una segunda opción consistiría en transformar dichas paredes en lienzos o murales de composición artística, en los que poder plasmar el arte urbano, haciendo uso, entre otras técnicas, del “trampantojo”, consistente en engañar la percepción visual a partir del recurso a la perspectiva y al realismo<sup>166</sup>.

El PGMOU del Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) obliga a que las medianeras que queden al descubierto sean tratadas como las fachadas, decorándose con los mismos materiales y características de las existentes, o con otros de suficiente calidad. Además, y como excepción a la regla general que obliga a los propietarios a adoptar una actitud activa de conservación y mejora de las medianeras, dicho Plan contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento asuma a su coste, por razones de ornato urbano, la ejecución de obras de mejora de aquéllas en determinados espacios de importancia visual y estética (art. 5.11, apartado 5.11.15).

En la Ordenanza Municipal de Condiciones Estéticas de la Edificación del Ayuntamiento de Tomares (Sevilla)<sup>167</sup> se incluye, en su art. 16, una referencia general a la adecuación estética de los paños medianeros, estableciéndose que, cuando éstos quedan al descubierto, deben tratarse de forma que su aspecto y calidad sean tan dignos como los de las fachadas, estando obligado el Ayuntamiento a elaborar criterios estéticos y de diseño, de obligatoria observancia, en las obras de mantenimiento y decoro de las medianerías, a cuyo efecto serán requeridos los propietarios de los inmuebles para que procedan a su debido cumplimiento.

De mayor interés resulta la regulación de la Ordenanza municipal de Edificación del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife<sup>168</sup>, perfecto ejemplo de regulación orientada a la protección de la estética y adecuación paisajística de las medianeras. En el art. 6.5.1 de la reglamentación tinerfeña se hace mención a la necesidad de dar a las medianeras el tratamiento de fachadas, y de que en los proyectos de obra nueva, remodelación, urbanización y derribo que dejen a la vista una pared medianera, propia o ajena, o que tengan relación con la visión de una medianera, se incluya un estudio de impacto visual y las medidas correctoras necesarias para garantizar la homogeneidad del conjunto. En el mismo artículo, tras indicar que se deberán suprimir de las medianeras todos los elementos obsoletos (apartado 5), se añade que el uso natural de las mismas se realizará a través de tratamientos pictóricos, arquitectónicos o vegetales, con la finalidad de

---

165 En la mayor parte de los supuestos el tratamiento consistirá en dar a la medianera calidad de fachada, llegando incluso al extremo de proceder a la apertura de huecos o ventanas, lo que no dejará de generar conflictos con el vecindario por la constitución de servidumbres de vistas. La solución más ampliamente utilizada, sin embargo, será la aplicación de pintura del mismo color que la fachada, mimetizando así su presencia. En otros casos se construyen sencillos muros de pared de ladrillo, u otros más decorativos a base de ladrillos esmaltados. En menor medida se recurre, en exclusiva o complementariamente a las soluciones arquitectónicas, a la colocación de jardineras o superficies vegetales con plantas de tipología diversa.

166 Fórmula ésta ampliamente utilizada en los Estados Unidos durante la década de los años “70, de la mano del movimiento Hip Hop, un lenguaje ciudadano más tarde extendido al continente europeo. Los murales contienen expresiones plásticas de la más diversa naturaleza, desde representaciones pictóricas (el graffiti como técnica más destacada), hasta fotográficas, paneles con imágenes, o los *collages*. Las amplias posibilidades que se ofrecen para la utilización del dibujo, el color, los planos, los trucos de sombreado, o las perspectivas, abren un mundo infinito de oportunidades. (DE KUNA, G.: “Que las medianeras potencien el paisaje”, *Revista Arquitectura Clarín*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015).

167 [https://sedeelectronica.tomares.es/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_115\\_1.PDF](https://sedeelectronica.tomares.es/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_115_1.PDF).

168 B.O. de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife Núm. 97, de 14 de agosto de 2017.



armonizarlas con el paisaje urbano, debiendo proyectarse actuaciones de larga duración, integradas en el tratamiento global de todo el paramento, de forma que se mejoren las condiciones estéticas, constructivas y medioambientales del conjunto (apartado 6).

## VI. ANTENAS DE TELEVISION

Las cubiertas de los edificios conforman una parte destacada de la imagen urbana. Además de su destino principal, la protección de los inmuebles de las inclemencias meteorológicas, cumplen otras funciones, una de ellas la de servir de apoyo para la ubicación de antenas. De entre sus diferentes tipologías, este trabajo dedicará su atención en particular a las antenas de televisión, que forman un peculiar paisaje en las alturas, contaminando la visión del firmamento con la proyección de sus formas y siluetas. Para FERNÁNDEZ MUERZA las antenas de televisión constituyen uno de los elementos más representativos de la producción de contaminación visual en las ciudades<sup>169</sup>. Componentes esenciales en el proceso que encadena la emisión, conducción y recepción de las señales, llegan a alcanzar importantes tamaños, hasta el punto de ser visibles desde largas distancias<sup>170</sup>.

Las leyes urbanísticas, ambientales y paisajísticas se han desentendido del problema. Restan, con carácter de excepción, las someras regulaciones recogidas en planes y ordenanzas municipales, aprobados/as a posteriori, una vez producido el daño, y que tampoco recogen medidas restauradoras o reparadoras del mismo. Una situación que persiste en el tiempo y a la que los poderes públicos siguen sin dar solución.

### 1. Instalación en bienes del patrimonio cultural

El art. 19.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español prohíbe la colocación de cualquier clase de antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural. Se trata de la única norma estatal que afronta la problemática de la colocación

---

169 FERNÁNDEZ MUERZA, A.: “Contaminación visual. El exceso visual de carteles, antenas, tendidos eléctricos o elementos arquitectónicos inadecuados perjudica a los ciudadanos y al medio ambiente”. (Consultado: 18 febrero 2022).

<https://www.consumer.es/medio-ambiente/contaminacion-visual.html>.

170 Actualmente muchas antenas están en desuso, debido a los cambios tecnológicos que se han producido en los sistemas de recepción de la señal televisiva, tras la transformación del sistema de televisión analógica a la digital. A pesar de todo, siguen extendiéndose irregular y desordenadamente entre las construcciones vernáculas, alterando la sencillez de sus formas. Escasas han sido, sin embargo, las voces críticas que se han alzado contra esta generalizada situación. A destacar, como una de las escasas iniciativas emprendidas hasta la fecha, la moción presentada en junio de 2012 por el Grupo Municipal Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía, para su debate y posterior aprobación en sesión del Ayuntamiento Pleno del Ayuntamiento de Granada. En la citada moción, el grupo proponente planteaba el impulso municipal, en colaboración con las restantes Administraciones Públicas competentes, de un plan para la eliminación de la contaminación visual generada por las antenas de televisión en el Albaicín. Aún reconociendo lo acertado de este tipo de propuestas, en el caso concreto planteado su ámbito de actuación quedaba reducido al Albaicín, una zona de la ciudad granadina declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, dados sus destacados valores culturales. El problema, sin embargo, no puede quedar circunscrito al terreno de la protección del patrimonio cultural.

de antenas de televisión (y de otros tipos), si bien limita su ámbito a los bienes relevantes del patrimonio cultural, al prohibir su instalación en los Jardines Históricos y en cualquier monumento declarado BIC, dada la distorsión que pueden producir en su percepción.

La mayoría de Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de gestión para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental (art. 149.1.28 CE), han asumido facultades legislativas en esta materia, aunque el alcance de sus aportaciones ha sido muy dispar. Algunas autonomías sencillamente no hacen mención a la contaminación visual o perceptiva producida por las antenas de televisión, o de otro tipo<sup>171</sup>. Pese al tiempo transcurrido desde su aprobación, la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, constituye una legislación pionera en la materia, al prohibir, en su art. 35.1.f), la colocación, en monumentos y jardines históricos, de antenas y conducciones aparentes en las fachadas y cubiertas del bien, así como instalaciones de servicios públicos o privados, “que alteren gravemente su contemplación”. Resulta interesante la referencia de la ley catalana a la alteración de la contemplación de estos inmuebles, pues supone una clara alusión a la contaminación visual que estos elementos pueden llegar a producir. Surge la duda acerca de si, *ad sensu contrario*, podrían instalarse antenas allí donde no se perjudique “gravemente” la percepción visual. Por ello, parece más acertada la regulación de la ley estatal, en la que la interdicción de la colocación de antenas es absoluta, sin abrir la puerta a interpretaciones en función de la gravedad de cada caso. Por otra parte, en el art. 35.2.b) de la ley catalana se establece, adicionalmente, que las antenas de televisión, en los conjuntos históricos de interés nacional, tendrán que situarse en lugares en que no perjudiquen la imagen urbana o de parte del conjunto. Esta norma restrictiva abarca un radio de acción más amplio que el previsto anteriormente, al extenderse a los conjuntos históricos, o sea, a las agrupaciones de construcciones sobresalientes en atención a sus particulares valores, susceptibles de ser delimitados. En idéntico sentido se pronuncia la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, en su art. 57.2.a).

Otras leyes autonómicas son más flexibles en su regulación, al prever la posibilidad excepcional de alojar antenas en monumentos, sitios históricos y jardines históricos declarados de interés cultural cuando, aún pudiendo perjudicar la apreciación de los mismos, “no existan soluciones técnicas que resulten más compatibles con sus características”<sup>172</sup>. La Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, tras contemplar la prohibición de la colocación de antenas en los sitios históricos, establece la salvedad de que éstas “se sitúen sobre suelo urbano”, en cuyo caso “se podrán autorizar dichas instalaciones, siempre que guarden armonía con el ambiente en el que se encuentren” (art. 42.5). Asimismo, la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura supedita la instalación de antenas en monumentos, jardines históricos, sitios históricos y lugares de interés etnográfico, a la obtención de “la previa autorización administrativa” (art. 33.2).

A resaltar la regulación de la legislación sobre patrimonio cultural riojana, que prevee la retirada obligatoria de aquellos elementos que se consideren perturbadores o distorsionadores de los valores de los Bienes de Interés Cultural. En concreto, la D.T. Quinta.1 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y

---

171 Es el caso, p.ej., de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

172 Art. 53.2.b) de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia.

Artístico de La Rioja, dispone que en el plazo de cinco años a contar desde su entrada en vigor, deberán retirarse, entre otros elementos, las antenas y conducciones aparentes existentes en las fachadas y cubiertas de los inmuebles declarados como Bienes de Interés Cultural, así como las instalaciones de servicios públicos o privados que alteren de modo considerable su contemplación. En el supuesto de que los titulares de las instalaciones incumplieran dicho mandato legal, los Ayuntamientos podrían proceder a su retirada a costa de los obligados, sin perjuicio de la imposición de las sanciones o de la exigencia de las responsabilidades a que hubiese lugar. En el apartado 2º de dicha D.T. Quinta, referido, entre otros lugares protegidos, a los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Jardines Históricos o Lugares de Interés Etnográfico, se determina que en el plazo de diez años a contar desde la entrada en vigor de la ley, las antenas de televisión, las pantallas de recepción de ondas y los dispositivos similares se situarán en lugares en que no perjudiquen la imagen del Bien de Interés Cultural.

La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía contempla, en su art. 19.2, la obligación de los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía de recoger, en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización, medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva. Dichas medidas, se indica, han de comprender el control, al menos, de las instalaciones necesarias para las telecomunicaciones. Además, la D.T. Tercera de la ley andaluza obliga a que en el plazo de tres años a contar desde su entrada en vigor, los municipios que se encuentren en el supuesto contemplado en el art. 19 elaboren un plan de descontaminación visual o perceptiva, que deberá ser aprobado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. Las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a que se refiere dicho artículo, existentes a la entrada en vigor de la ley, estarán obligadas a retirarlos en el plazo de tres años.

En resumen, las leyes sobre patrimonio cultural (estatal y autonómicas) establecen las prescripciones necesarias para evitar la contaminación visual producida por las antenas de televisión sobre inmuebles, espacios o conjuntos urbanos protegidos en función de sus valores históricos, artísticos o culturales. En dichas normativas se contempla desde la total prohibición de la instalación de estos elementos, hasta su permisividad excepcional en función de la mayor o menor gravedad de la alteración paisajística producida, la existencia de soluciones técnicas alternativas, la exigencia de autorización municipal, o la no producción de perjuicios a la imagen urbana. Además, se arbitran medidas tales como la retirada obligatoria de los elementos perturbadores del paisaje, el cambio de ubicación de los mismos, la obligatoriedad de los Ayuntamientos de recoger en el planeamiento o en las ordenanzas disposiciones que eviten la contaminación visual, o la elaboración de planes de descontaminación visual. Sin embargo, como queda dicho, no se dispone de una legislación similar en los órdenes urbanístico, ambiental o paisajístico, quedando a criterio de los distintos Consistorios afrontar esta problemática mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria.

## **2. Instalación en otros inmuebles**

Sumamente escuetas son las citas que los planes urbanísticos dedican a las antenas de televisión, en lo que se refiere a su contribución a la preservación del paisaje. Una de las menciones que suele recogerse es su no visibilidad desde la vía pública y la evitación de

que rebasen la cumbre. Únicamente se contemplan algunos supuestos de excepción a esta regla, tales como la remisión a la normativa sectorial aplicable o el estudio de soluciones alternativas adecuadas para integrar unitariamente aquéllas en el edificio del que formen parte<sup>173</sup>. Otra de las normas que aparecen en los planes generales es la obligatoriedad de instalar antenas comunitarias en aquellas construcciones que formen parte de ámbitos paisajísticos que, atendiendo a sus particulares circunstancias, puedan ser considerados sensibles<sup>174</sup>.

Algunos planes, para evitar la densificación de las antenas, y autorizar su instalación, establecen exigencias referidas al cumplimiento de determinadas mediciones y distancias en la ubicación de las mismas. Una de las fórmulas más comúnmente utilizadas consiste en su ubicación en un ámbito delimitado por un círculo que tiene su centro en la antena, siendo su radio igual a dos o tres veces su altura, incluido en su totalidad en la misma propiedad<sup>175</sup>.

En cuanto a la regulación de las antenas por las ordenanzas municipales, suele ser, según FERNÁNDEZ TABALES, muy restrictiva, prohibiendo su instalación en las aperturas, ventanas, balconadas, fachadas y paramentos perimetrales de los edificios<sup>176</sup>. El principio general contenido en las normativas más exigentes establece, según dicho autor, que las antenas de distinto tipo no deben ser visibles desde la vía pública o desde cualquier punto del espacio público. Las ordenanzas de edificación, en congruencia con el planeamiento, al tratar los aspectos morfológicos y estéticos de los edificios, únicamente justifican la existencia de antenas sobre los mismos si se colocan en las cubiertas<sup>177</sup>, y siempre en función de su menor visibilidad desde el espacio público o, en su caso, de su mejor integración en el espacio edificatorio<sup>178</sup>. Algunas de estas ordenanzas, más recientes y de regulación más detallada, diferencian entre la instalación de antenas en edificios de nueva planta, en cuyo caso habrán de incluirse en el proyecto técnico del edificio, y las que se colocan en edificios preexistentes, en cuyo caso se exige, junto a la presentación de la declaración responsable de la obra, el proyecto técnico de la instalación y las características constructivas, que incluirán, entre otros aspectos, el anclaje al edificio<sup>179</sup>. Las antenas tendrán que situarse, comúnmente, en la crujía más profunda del edificio, imponiéndose como condición que no rebasen el ángulo de visión normalmente desde uno o dos metros de altura, desde la fachada opuesta a nivel de calle, con el fin de que no puedan ser vistas desde la vía pública.

---

173 Así viene regulado en el art. 7.4.2 de las Normas Generales de Protección del PGMOU de Villaviciosa de Odón (Madrid), de 1999.

174 Así viene regulado en el art. 9.4.13 del texto refundido del PGMOU de Sevilla, del año 2007.

175 Art. 4.2.13 de las Ordenanzas Generales del PGMOU de Torrejón de Ardoz (Madrid), de 2001.

176 FERNÁNDEZ TABALES, A.; SANTOS PAVÓN, E.: “La difícil convivencia ente paisaje urbano y turismo: clasificación de conflictos y propuestas de regulación a partir del análisis comparativo de normativas locales”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 78, 2018, p.p. 201-202.

177 Se cita, como ejemplo, el art. 95 de la Ordenanza General de Edificación del Ayuntamiento de Pamplona, de 2016.

<https://www.pamplona.es/sites/default/files/2022-01/OGerevisado16-08-2016.pdf>.

178 Se cita, como ejemplo, el art. 66.3 de la Ordenanza Municipal de Edificación de Las Palmas de Gran Canaria. B.O.C. Núm. 75, de 18 de abril de 2018.

<https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/galleries/documentos-normativa/Ord.-Mun.-de-Edificacion.pdf>.

179 Ordenanza Municipal de la Construcción y Urbanización del Ayuntamiento de Denia, art. 22.4. B.O.P.A. Núm. 113, de 16 de junio de 2021.

[https://www.denia.es/adjuntos/normativa/ord\\_construccion.pdf](https://www.denia.es/adjuntos/normativa/ord_construccion.pdf).

Algunos Ayuntamientos se reservan la facultad, a nivel reglamentario, de imponer determinadas soluciones técnicas o urbanísticas que minimicen el impacto visual de la instalación, desde la vía pública<sup>180</sup>.

En relación a la dimensión de las antenas, tendrá que ser la estrictamente necesaria para el uso al que se destinan. Además, no se podrá ejecutar el cableado de las mismas por fachadas que den a la vía pública. En algunos casos se impone a los propietarios de antenas colectivas de televisión la obligación de mantenerlas limpias y en buen estado de conservación<sup>181</sup>. El incumplimiento de dicho precepto faculta a la Administración municipal para dictar la correspondiente orden de ejecución, como medida para salvaguardar el ornato público.

Las ordenanzas específicas sobre protección del paisaje, más centradas en la contaminación visual que pueda producirse en el medio urbano, llegan a considerar a las antenas como “agentes potencialmente contaminantes del paisaje urbano”, por constituir elementos que inciden en él negativamente<sup>182</sup>. Dichas ordenanzas tildan de “antiestética” la colocación de antenas individuales cuando el número de las instaladas sea superior a dos, supuesto en el que será obligatorio habilitar una infraestructura común, incluso en edificios ya construidos<sup>183</sup>. En ningún caso podrán estar instaladas las antenas en elementos o partes singulares de las azoteas o cubiertas de los edificios, sometándose al criterio de la priorización de la racionalización y colectivización del espacio, debiendo refundirse las instalaciones en el menor número posible<sup>184</sup>.

Por último, las ordenanzas específicas sobre antenas, de televisión y/o de otros tipos, en ejercicio de su pretensión de evitar la multiplicación de estos elementos en zonas concretas del suelo urbano, a veces prohíben su instalación en las viviendas unifamiliares adosadas o pareadas. Al mismo tiempo, puede contemplarse la obligatoriedad de reservar un espacio para la instalación de una antena colectiva que de servicio a toda la actuación urbanística que se ejecute, o, al menos, para cada hilera de viviendas unifamiliares<sup>185</sup>. Como criterio general, en estas ordenanzas se prohíbe la

---

180 Art. 44 de las Ordenanzas de Edificación del Ayuntamiento de Santa Lucía (Las Palmas de Gran Canaria), de 2007.

<http://www.santaluciagc.com/docs/ordenanzas/edificacion.pdf>.

181 En tal sentido se pronuncian las Ordenanzas Generales de Edificación del Ayuntamiento de Zaragoza, en su art. 8.5.4. B.O.E. de 12 de enero de 1974.

<https://www.zaragoza.es/sede/servicio/normativa/eli/es-ar-01502973/odnz/1974/01/12/1>.

182 Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona, art. 8. B.O.P.B. Núm. 146, de 19 de junio de 1999.

<https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/es/#vid/usos-paisatge-urba-ciutat-840951907/expression/840951906>.

183 Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona, art. 86.2.

184 Ordenanza de Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, arts. 12.3.3 y 38.7. B.O.P.S.C.T. Núm. 160, de 23 de diciembre de 2015.

[https://arquitectosgrancanaria.es/medios/documents/urbanismo/151223\\_bop\\_1.pdf](https://arquitectosgrancanaria.es/medios/documents/urbanismo/151223_bop_1.pdf).

185 Ordenanza reguladora de la instalación de Antenas del Ayuntamiento de Guadalajara, art. 2. B.O.P.G. de 2 de febrero de 2002.

<https://www.guadalajara.es/recursos/doc/portal/2017/08/30/2002-ordenanza-reguladora-de-la-instalacion-de-antenas.pdf>.

instalación de este tipo de antenas en los espacios libres de edificación, tanto de uso público como privado<sup>186</sup>.

## VII. APARATOS DE REFRIGERACION Y AIRE ACONDICIONADO

### 1. La prioridad de la retirada de las instalaciones

Los aparatos de climatización, y de aire acondicionado en especial, constituyen un elemento funcional presente en las fachadas de los edificios de cualquier población. La profusión de estas instalaciones, sus heterogéneas tipologías, sus deficientes estados de conservación, y su anárquica e incontrolada distribución, hacen de las mismas uno de los componentes más perjudiciales para la imagen y estética urbanas y el paisaje del que forman parte<sup>187</sup>. Seguramente sea la Arquitectura Bioclimática la mejor alternativa para poner fin a la presencia de estos aparatos en el paisaje urbano, habida cuenta que la climatización de los edificios supone hasta el 50% del consumo de energía en los países desarrollados, y es responsable de un 28% de las emisiones<sup>188</sup>. A nivel normativo, la solución más adecuada a esta problemática pasa por la correcta regulación de la implantación de estos elementos en el espacio urbano, e incluso, yendo más allá, por su eliminación, cuando las condiciones lo requieran y permitan.

Conviene precisar que, dada la extensión en nuestras ciudades del régimen jurídico de propiedad horizontal, el art. 17.1 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad

---

186 Ordenanza municipal sobre Instalación de Antenas del Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla), de 2002, art. 5.2.

<https://transparencia.mairenadelalcor.es/export/sites/mairenadelalcor/es/transparencia/galleries/IND-83-Ordenanzas/reguladoras/Ordenanza-Municipal-Sobre-Instalacion-de-Antenas.pdf>.

187 No cabe duda de que estos aparatos, que forman parte de la mayoría de los hogares, mejoran la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos, especialmente en aquellas poblaciones que soportan elevadas temperaturas durante los meses estivales. Sin embargo, su arbitraria ubicación en las fachadas de los edificios y el contraste que ofrecen sus diferentes tamaños y niveles de obsolescencia, afecta negativamente el visionado de las mismas y, por extensión, el medio urbano del que forman parte. Muchas son las voces críticas que se han levantado contra este estado de deterioro de la estética urbana. Una situación que aún se agrava en mayor medida como consecuencia de la coincidencia en el espacio con otros elementos contaminantes. Pese a la claridad de estas evidencias, prácticamente no existen estudios técnicos o jurídicos que hayan abordado, a nivel paisajístico, con un mínimo rigor, esta concreta problemática. Sí que existen, en cambio, numerosos trabajos referidos a la incidencia de los sistemas de refrigeración en el cambio climático. La ONU prevé un aumento de los 3.600 millones de aparatos actuales hasta los 14.000 en 2050, al tiempo que plantea la eficiencia energética, o la arquitectura pasiva (Arquitectura Bioclimática) como las fórmulas más adecuadas para no aumentar exponencialmente las emisiones, y con ellas el calentamiento global. (MARTÍNEZ RULL, E.: "El aire acondicionado calienta el planeta").

<https://www.larazon.es/medio-ambiente/20200731/moqj7qwow5cwjdgjg5by3akxqi.html>.

188 La Arquitectura Bioclimática consiste en la búsqueda de soluciones de refrigeración pasiva para edificios, que haga posible la reducción de su dependencia energética. A tales efectos se ofrecen opciones tales como las fachadas ventiladas, las fachadas dobles, o los tubos enterrados. Estos últimos, en particular, permitirían aprovechar la temperatura constante de la tierra (entre 15-20°) para climatizar los ambientes interiores, tanto en verano como en invierno. Ello se conseguiría generando una corriente de aire desde el exterior que lo sumerja en el interior del suelo, antes de canalizarlo a la vivienda una vez atemperado. Asimismo, podría trabajarse con determinados materiales, como la cal, tal como hacía la arquitectura vernácula.

Horizontal establece que “la instalación de sistemas comunes o privativos” únicamente podrá ser acordada, a petición de cualquier propietario, mediante acuerdo adoptado por un tercio de los integrantes de la comunidad que representen, a su vez, un tercio de las cuotas de participación. La autorización de la comunidad de propietarios solo será posible si, a su vez, el planeamiento urbanístico, o las ordenanzas municipales, no prohíben la colocación de estas instalaciones en las fachadas, debiendo sujetarse a los condicionamientos ambientales, acústicos, estéticos y/o de protección paisajística que se establezcan.

Los tribunales de justicia han admitido un cierto margen de flexibilidad en la instalación de los aparatos de aire acondicionado en el exterior de los edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal, a fin de “permitir la puesta al día de viviendas que en el momento de su construcción no pudieron adaptarse a mejoras tecnológicas más beneficiosas para sus ocupantes”<sup>189</sup>. Una línea jurisprudencial que se ha visto matizada recientemente tras la trascendental sentencia dictada por el TS, sentencia Núm. 453/2016, Sala de lo Civil, de 1 de julio de 2016, recurso núm. 2104/2014, que aunque gravite dentro de la órbita del derecho privado, al ir referida al derecho de propiedad de los comuneros, alberga, sin embargo, un claro componente de protección estética y paisajística. En dicha sentencia el Alto Tribunal condena a los propietarios de pisos con preinstalación de aire acondicionado, y que a pesar de ello colocaron los dispositivos del mismo adheridos a la fachada común, a su inmediata retirada, sobre la base de que esos inmuebles ya disponían de dicha preinstalación, lo que hacía innecesaria la colocación de los aparatos en el exterior del edificio, en perjuicio de su ornamentación y estética y del paisaje del que forma parte<sup>190</sup>.

La legislación estatal no ha abordado la problemática derivada de la presencia de instalaciones de climatización en las poblaciones. El Real Decreto 115/2017, de 17 de febrero, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y por el que se establecen los requisitos técnicos para las instalaciones que desarrollen actividades que emitan gases fluorados, es una norma de contenido exclusivamente técnico, relativa a los requisitos que han de reunir estos equipamientos y a la capacitación profesional de los profesionales que los instalan. Norma dictada al

---

189 Sentencia del TS Núm. 751/2012, Sala de lo Civil, de 5 de diciembre de 2012, recurso 2052/2009, según la cual “La instalación de aparatos de aire acondicionado en viviendas o locales sujetos al régimen de la Propiedad Horizontal, incluso afectando a elementos comunes, ha sido enjuiciada con un cierto margen de flexibilidad para permitir la puesta al día de viviendas que en el momento de su construcción no pudieron adaptarse a las mejoras tecnológicas más beneficiosas para sus ocupantes, y ello ha dado lugar sin duda a una valoración de cada concreto caso y a un indudable casuismo jurisprudencial tratando de armonizar el alcance de la exigencia legal que limita las facultades del propietario para ejecutar obras en elementos privados y comunes del edificio, con la posibilidad de facilitar el acceso de los comuneros a estas innovaciones, de existencia habitual y normal en viviendas y locales de negocio, que se han hecho particularmente significativas en determinadas sentencias de Audiencias Provinciales para dar cobertura a una actuación generalizada de los propietarios a partir de una interpretación amplia de la normativa aplicable, y de la consideración de que su instalación comporta una simple manifestación de la posesión de la vivienda o local de negocio y un uso inocuo de un elemento común autorizado por el artículo 394 del CC”. En el mismo sentido se pronuncia la sentencia del TS Núm. 1182/2008, de 15 de diciembre de 2008, recurso 861/2004, en la que se pone de manifiesto que “es necesaria una interpretación flexible para permitir la refrigeración en viviendas que se construyeron sin tener previsto dicho avance tecnológico”.

190 Sentencia Núm. 453/2016, Sala de lo Civil, de 1 de julio de 2016, recurso núm. 2104/2014: Sin embargo, éste no es el caso, pues la promoción tenía preinstalación de aire acondicionado, por lo que los comuneros demandados debieron proceder a la puesta en marcha de su sistema de aire acondicionado sin alterar, innecesariamente, una fachada que ornamental y estéticamente se percibe cual si fuese principal, al estar abierta sobre un patio de recreo, en el que se desarrolla vida comunitaria, infringiendo los arts. 12 y 17 de la LPH, en la redacción vigente en la fecha de los hechos.

amparo del art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente (Disposición Final Cuarta), ninguna referencia aparece en la misma a la afectación paisajística que producen estas instalaciones. Idénticas consideraciones pueden hacerse en relación al Real Decreto 178/2021, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. El principal objetivo de esta nueva reglamentación es garantizar el cumplimiento de la normativa sobre eficiencia energética y seguridad de los equipos térmicos, lo que exige una inspección más exhaustiva de las instalaciones, entre ellas las de aire acondicionado.

Si la legislación estatal puede calificarse de insuficiente, la autonómica brilla por su ausencia. Ni las leyes urbanísticas ni las paisajísticas de ninguna de las autonomías hacen referencia en su articulado a los aparatos de aire acondicionado, posiblemente por entender que su regulación es competencia de los municipios.

## **2. Reglamentación municipal: entre el desconocimiento y la regulación detallada**

El tratamiento de las instalaciones de aire acondicionado en el planeamiento municipal oscila entre su desconocimiento y la regulación detallada. Seguidamente se hará referencia a las disposiciones de contenido estético, ambiental y paisajístico, sin apenas considerar las que inciden en la seguridad, la salubridad o la protección acústica, precisamente las más abundantes. A la seguridad y salubridad hace referencia en su normativa urbanística el Ayuntamiento de Huelva, al disponer que los aparatos de aire acondicionado colocados en fachadas se situarán como mínimo a una altura sobre el acerado de tres metros, y que la salida de aire caliente siempre se dirigirá hacia arriba, de forma que no pueda molestar al peatón que discurra por el acerado<sup>191</sup>.

Algunos planes se remiten en la regulación de las instalaciones de aire acondicionado a lo que a tales efectos se disponga en las ordenanzas reguladoras del medio ambiente o del paisaje urbano, o a las ordenanzas específicas aprobadas para estas instalaciones. En otros supuestos, los planes hacen referencia a algunos aspectos concretos. Es el caso, en concreto, del PGMOU del Ayuntamiento de Móstoles (Madrid), que en su normativa urbanística<sup>192</sup> obliga a que los edificios de nueva planta incluyan preinstalación de aire acondicionado, de lo que se deriva, de modo implícito, que no se permiten estas instalaciones en la fachada, siguiendo la reciente línea jurisprudencial a la que se ha hecho anterior mención. En dicho municipio también se prohíbe la instalación de los equipos fuera de la alineación de fachada, salvo que formen parte de una solución conjunta acorde con las características estéticas del edificio, a juicio justificado de los servicios técnicos municipales. El Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid) exige que todos los proyectos de nueva planta o de rehabilitación de edificios con uso residencial multifamiliar o terciario prevean los espacios necesarios para la instalación posterior de equipos y conductos de aire acondicionado, o que se incorporen éstos, de manera que se

---

191 Art. 42 Ordenanzas Urbanísticas del PGMOU del Ayuntamiento de Huelva.

192 Art. V.12, núms. 1 y 2.



mantenga la unidad formal y compositiva de las fachadas<sup>193</sup>. La normativa urbanística del Ayuntamiento de Zaragoza establece que en los proyectos de obra nueva de edificios de vivienda colectiva en los que no se contenga la instalación efectiva de aire acondicionado, se incluyan determinaciones relativas a la futura ubicación de equipos individuales tras la finalización del edificio, bien agrupándolos en un espacio común, bien previendo su localización en huecos reservados para este fin<sup>194</sup>. El Ayuntamiento de Sevilla, en cambio, permite las instalaciones de acondicionamiento de aire en la fachada, siempre que no sobresalgan más de treinta centímetros del plano de fachada exterior, ni perjudiquen la estética de la misma<sup>195</sup>. Las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Torreldones (Madrid) permiten que, por encima de la altura máxima de cornisa, además de elementos decorativos y de remates que completen la fachada, se ejecuten instalaciones de acondicionamiento de aire, que no podrán exceder de la altura máxima de cornisa en más de tres metros<sup>196</sup>. Un compendio de las anteriores disposiciones se contiene en el PGMOU del Ayuntamiento de Lorca (Murcia), que tras una minuciosa regulación técnica de estos aparatos, dispone que en los edificios de nueva construcción los compresores se situarán siempre en las azoteas, debiéndose prever un hueco con las dimensiones suficientes para las instalaciones correspondientes. Añade dicho plan general que, en los edificios existentes, la instalación de aparatos de climatización de aire no podrá modificar la composición de fachada, no permitiéndose tampoco conductos de evacuación de aire por la misma<sup>197</sup>. Por último, el Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid) requiere para la instalación de aparatos de aire acondicionado, visibles desde la vía pública, de un estudio de conjunto para su integración en la fachada del edificio, que deberá presentar la comunidad de propietarios o el propietario del mismo. Estas instalaciones podrán sobresalir hasta un máximo de treinta centímetros del plano de fachada, que se amplía a cuarenta y cinco centímetros siempre que se interpongan elementos no macizos que salvaguarden la integración estética de la fachada, tales como celosías, rejillas, etc., o se haya previsto la integración arquitectónica de las mismas en el proyecto de nueva edificación<sup>198</sup>.

Diversa y dispar resulta, asimismo, la regulación municipal, a través de ordenanzas, de las instalaciones de aparatos de aire acondicionado en el exterior de los edificios.

En primer lugar, coinciden la mayoría de ordenanzas en considerar las instalaciones de aire acondicionado como elementos contaminantes del paisaje urbano. La normativa más antigua (data de 1999) y la que más decididamente se ha pronunciado en contra de su instalación en las fachadas es la reiteradamente mencionada Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la ciudad de Barcelona, que los considera “agentes potencialmente contaminantes del paisaje urbano”<sup>199</sup>. Asimismo, en las ordenanzas reguladoras de la convivencia ciudadana, algunos Ayuntamientos recogen la obligación vecinal de evitar la instalación de aquellos elementos que provoquen una contaminación y un impacto visual negativo sobre la tipología urbanística de la ciudad, entre los que se

---

193 Art. 3.2.6.7. Normas Urbanísticas del PGMOU del Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid).

194 Art. 2.5.7.2. PGMOU del Ayuntamiento de Zaragoza, de 2001, texto refundido de 2007.

195 Artículo 7.4.12 Normativa Urbanística del PGMOU del Ayuntamiento de Sevilla.

196 Art. 5.6.7.C. Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de Torreldones (Madrid), texto refundido de 2003.

197 Art. 91 PGMOU del Ayuntamiento de Lorca (Murcia), texto modificado de 2019.

198 Art. 5.11.8 Normativa Urbanística del PGMOU de Valdemoro (Madrid).

199 Art. 8 Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la ciudad de Barcelona.

[https://aucatel.com/normativa/barcelona/Ordenanza\\_paisaje\\_urbano\\_BCN.pdf](https://aucatel.com/normativa/barcelona/Ordenanza_paisaje_urbano_BCN.pdf).

citan los aparatos de aire acondicionado<sup>200</sup>. Siguiendo ese criterio, el Ayuntamiento de Náquera (Valencia) prohíbe la instalación de estos aparatos en las fachadas, terrazas o tendedores de los inmuebles, que sean visibles desde la vía o espacios públicos, salvo los que ya estuvieren instalados<sup>201</sup>.

En segundo lugar, otras ordenanzas pretenden conseguir una integración armónica de estas instalaciones en los edificios de nueva planta, al tiempo que exigen determinados requisitos para su instalación en las fachadas de los ya existentes. En tal sentido, la Ordenanza reguladora de la instalación de Antenas y Aparatos de Climatización del Ayuntamiento de Antequera<sup>202</sup> (Málaga) dispone que los aparatos de aire acondicionado habrán de ser previstos en el proyecto de edificación, y la composición arquitectónica será conjunta con la del edificio, integrando armónicamente dichos elementos en la volumetría del edificio. En virtud de tal regulación, dichos aparatos podrían ser ubicados en cualquier parte del inmueble (incluso en la fachada), con tal de que guarden la debida armonía del conjunto. En cuanto a las edificaciones ya existentes, añade la ordenanza antequerana, los compresores de aire acondicionado podrán ubicarse ó dentro del solero del balcón del edificio (ocultos tras la barandilla) ó en la cubierta del inmueble (ocultos desde la vía pública), ó en los patios de luz y ventilación de los edificios, ó en los jardines de las zonas residenciales con edificación aislada. Únicamente cuando, por razones debidamente justificadas, se hayan agotado las posibilidades anteriores, resultaría admisible, como última alternativa, su instalación sobre la fachada, ocultos tras una celosía o rejilla pintada del mismo color que el paramento sobre el que quedan instalados. Las Ordenanzas de Edificación del Ayuntamiento de Santa Lucía (Las Palmas de Gran Canaria) señalan que, para evitar la instalación en las fachadas de aparatos de aire acondicionado, los proyectos deberán prever las soluciones constructivas y volumétricas que resulten necesarias, pudiéndose optar, entre otras, o por construir una preinstalación de aire acondicionado que oculte los aparatos, ó, en su caso, por construir elementos verticales integrados en la fachada capaces de albergarlos<sup>203</sup>. La Ordenanza de Edificación, Construcciones e Instalaciones del Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid) dispone que con carácter general se promoverá la infraestructura común, como fórmula más idónea, en la instalación de aires acondicionados, si bien para las nuevas edificaciones se exigirá en cada proyecto técnico una reserva de espacio capaz de albergar dicha instalación, de forma que no sea visible desde la vía pública. En la instalación de refrigeración o de aparatos de aire acondicionado en edificios erigidos con anterioridad al Plan vigente (que data del año 1999), el Ayuntamiento del municipio madrileño permite su instalación en las fachadas exteriores, aunque únicamente en el supuesto de que se carezca de patios interiores<sup>204</sup>.

---

200 Así, p.ej., art. 9 Ordenanza municipal reguladora de la protección de la Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida (Cáceres). B.O.P.C. Núm. 130, de 9 de julio de 2004.

[https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza\\_reguladora\\_convivencia\\_ciudadana.pdf](https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza_reguladora_convivencia_ciudadana.pdf).

201 Art. 25.2 Ordenanza reguladora de la Convivencia Ciudadana, Uso de Espacios Públicos y de Prevención de Actos Incívicos en el municipio de Náquera.

[https://www.naquera.es/sites/www.naquera.es/files/associacions\\_convivencia\\_0.pdf](https://www.naquera.es/sites/www.naquera.es/files/associacions_convivencia_0.pdf).

202 <https://www.antequera.es/export/sites/ayto-antequera/normativa/.galleries/DOCUMENTOS-normativas/antenasyclimatizacion.pdf>.

203 Art. 41.5 Ordenanzas de Edificación del Ayuntamiento de Santa Lucía. <http://www.santaluciagc.com/docs/ordenanzas/edificacion.pdf>.

204 Art. 43 Ordenanza de Edificación, Construcciones e Instalaciones del Ayuntamiento de Alcobendas. <https://www.alcobendas.org/sites/default/files/2021-07/ORDENANZA%20TEXTO%20CONSOLIDADO%20MOD5%20DEF%20mar2021%20.pdf>.

En tercer lugar, se constata la existencia de normativas más permisivas con las instalaciones de climatización en las fachadas. Determinadas ordenanzas permiten las instalaciones en fachada de aparatos de aire acondicionado, sin distinguir entre obras nuevas o edificaciones existentes, aunque exigen el cumplimiento de determinados condicionamientos. Es el caso, en particular, del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva (Zaragoza), que requiere la justificación, en el proyecto que acompañe a la solicitud de la licencia municipal, de la adecuación de las instalaciones a la edificación y a su entorno, debiendo pormenorizarse todos sus detalles, entre los que se citan las hornacinas, rejillas o cualquier otro elemento de decoración u ocultación. Constituye éste uno de los pocos ejemplos en los que se hace referencia expresa no sólo a la estética del edificio, sino también a “su entorno”, o lo que es lo mismo, al paisaje en el que se integra. Dicho municipio zaragozano prohíbe la instalación de aparatos sujetos a fachadas mediante escuadras o elementos similares, como medida adicional de protección estética y paisajística<sup>205</sup>. Además, se establece un periodo transitorio de dos años para que los aparatos de aire acondicionado instalados en fachadas que no cumplan las condiciones reglamentarias se adecúen a las mismas. El Ayuntamiento de Palencia obliga, en las nuevas edificaciones, a que los proyectos de obra recojan obligatoriamente la ubicación de los aparatos de aire acondicionado, que habrán de quedar instalados en la cubierta e incluso también en las fachadas, siempre que quede garantizado el resultado estético (no debe verse en fachada)<sup>206</sup>. Otras ordenanzas, aunque permiten la instalación de aparatos de aire acondicionado en las fachadas, o en los huecos de las plantas de los pisos visibles desde la vía pública, condicionan dichas instalaciones a la modificación de la carpintería, para su más correcta armonización, pudiendo denegarse si cupieran en paramentos con apertura de rejillas<sup>207</sup>.

En cuarto lugar, determinadas tipologías de ordenanzas, reguladoras de estas instalaciones, o de las condiciones estéticas a que han de ajustarse, citan de forma expresa el paisaje urbano como objetivo fundamental de su regulación. Así sucede con la Ordenanza reguladora de la instalación de Equipos de Aire Acondicionado en las Fachadas de los Edificios del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz (Madrid), que señala como objeto de la misma la regulación de las instalaciones de aparatos de refrigeración, aire acondicionado o aparatos análogos a instalar en las fachadas de los edificios y visibles desde la vía pública, con el objetivo primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano de Torrejón de Ardoz<sup>208</sup>. Resulta curioso que no se plantee ninguna alternativa distinta a la colocación de dichos elementos en las fachadas de los edificios, únicamente se exige que, antes de la ubicación, se intente, en la medida de lo posible, la colocación en la parte posterior o en las cubiertas de los inmuebles, a fin de salvaguardar la estética y,

---

205 Art. 16 Ordenanza reguladora del Cerramiento de Fachadas y otras Instalaciones del Ayuntamiento de Cuarte de Huerva. [http://www.lineaverdecuartedehuerva.com/documentacion/ordenanzas/ordenanza\\_reguladora\\_del\\_cerramiento\\_de\\_fachadas\\_y\\_otros\\_instalaciones.pdf](http://www.lineaverdecuartedehuerva.com/documentacion/ordenanzas/ordenanza_reguladora_del_cerramiento_de_fachadas_y_otros_instalaciones.pdf).

206 Art. 21.7 Ordenanza municipal de Protección de la Atmósfera del Ayuntamiento de Palencia. [https://www.aytopalencia.es/sites/default/files/normativa/OrdenanzasReguladoras/ordenanza\\_proteccion\\_de\\_la\\_atmosfera.pdf](https://www.aytopalencia.es/sites/default/files/normativa/OrdenanzasReguladoras/ordenanza_proteccion_de_la_atmosfera.pdf).

207 Art. 6.5 Ordenanza municipal de Policía de Edificación del Ayuntamiento de Petrer (Alicante). [https://petrer.es/wpcontent/uploads/2019/01/Ordenanza\\_municipal\\_de\\_Policia\\_de\\_la\\_Edificaciones.pdf](https://petrer.es/wpcontent/uploads/2019/01/Ordenanza_municipal_de_Policia_de_la_Edificaciones.pdf).

208 Art. 1 Ordenanza reguladora de la instalación de Equipos de Aire Acondicionado en las Fachadas de los Edificios del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz. [https://www.aytotorregon.es/sites/default/files/intranet/MiPaginaDescargas/251\\_Ordenanza%20Aires%20Acondicionados.pdf](https://www.aytotorregon.es/sites/default/files/intranet/MiPaginaDescargas/251_Ordenanza%20Aires%20Acondicionados.pdf).

por ende, el paisaje urbano<sup>209</sup>. Una vez más se da el mismo tratamiento a los valores estéticos que a los paisajísticos urbanos. Otras normativas prohíben la colocación en las fachadas de aparatos de aire acondicionado susceptibles de ser visualizados desde la vía pública y que afecten negativamente a la estética urbana. Cuando ello no fuere posible, se llega a autorizar la ubicación en las fachadas, previo informe técnico en el que se determinen las condiciones de la instalación, ocultándose con rejería u otros materiales análogos que impidan su visualización<sup>210</sup>. A fin de preservar la estética urbana suele obligarse a los titulares de las licencias de instalación de aparatos de climatización a mantenerlos en perfecto estado de seguridad, conservación y ornato, pudiendo ser retirados en caso contrario por los servicios municipales correspondientes, a cargo de los obligados<sup>211</sup>.

En quinto y último lugar, no cabe la menor duda de que la máxima protección del medio ambiente urbano, y de su paisaje, se produce si se retiran o eliminan los elementos que lo contaminan visualmente. Esta es la línea seguida, bien es cierto que con carácter excepcional, por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, al regular la protección de la estética en las fachadas. En efecto, tras sentar el principio general de que las nuevas construcciones, y las intervenciones en las existentes, deberán responder, en su diseño y composición, a las características dominantes del ambiente urbano en el que se emplazan, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación urbanística (a cuyo efecto se pondrá especial cuidado en armonizar, no en imitar, sistemas de cubiertas, coronación, posición de forjados, ritmos, dimensiones de huecos y macizos, composición, materiales y tonalidades), el municipio tinerfeño contempla además la obligación de intervenir en las fachadas cuando cesa la actividad en los establecimientos sitios en los correspondientes edificios. Así, las Ordenanzas de la Edificación del citado Ayuntamiento prevén que cuando cese la actividad en un establecimiento, se deberá retirar de la fachada cualquier instalación identificadora o de publicidad relacionada con esa actividad y, en especial, los aparatos de aire acondicionado. La retirada implicará la reparación del paramento en la parte afectada, eliminando cualquier cableado que pudiera existir, y realizando el acabado en idénticas condiciones que el resto de la fachada<sup>212</sup>. La referencia a la actividad ejercida en un “establecimiento” parece restringir la aplicabilidad del precepto a los locales comerciales. Sin embargo, no debiera existir objeción alguna a aplicar idénticas medidas en cualquier otro inmueble urbano.

---

209 El art. 5.1 de la referida Ordenanza del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz prescribe que antes de instalar cualquier tipo de aparato de refrigeración, aire acondicionado o aparatos análogos en la fachada de los edificios, es prioritario su instalación en la parte posterior o cubierta del edificio. En caso de no poder hacerse en estos lugares, el propietario, la comunidad de propietarios o el arrendatario deberá adoptar todas las medidas necesarias con el fin de que no se deteriore la estética de la fachada, para lo cual se aportará al Departamento de Urbanismo un estudio o propuesta para salvaguardar el paisaje urbano.

210 Art. 15 Ordenanza reguladora de las Condiciones Estéticas del municipio de Miraflores de la Sierra (Madrid). B.O.C.M. Núm. 286, de 2 de diciembre de 2019. [https://www.mirafloresdelasierra.es/images/ordenanzas/ordenanza\\_condiciones\\_esteticas.pdf](https://www.mirafloresdelasierra.es/images/ordenanzas/ordenanza_condiciones_esteticas.pdf).

211 Art. 20 Ordenanza reguladora de la instalación de Antenas y Aparatos de Climatización del Ayuntamiento de Antequera (Málaga).

212 Art. 6.2.1.4 Ordenanzas de la Edificación del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

[https://www.santacruzdetenerife.es/participa/assets/pdfs/Borrador\\_Ordenanza\\_edificacion\\_inicial\\_06-2020.pdf](https://www.santacruzdetenerife.es/participa/assets/pdfs/Borrador_Ordenanza_edificacion_inicial_06-2020.pdf).

## VIII. PUBLICIDAD EXTERIOR

Existe contaminación visual publicitaria urbana en aquellas situaciones en que, debido a la saturación de anuncios, resulta perjudicada la visualización del paisaje de la ciudad, viéndose limitada o reducida su estética<sup>213</sup>. Cuatro aspectos resumen, según ÁLVAREZ RIZO, la negativa imagen generada por la contaminación visual mediante publicidad exterior. En primer lugar, existen demasiados anuncios (cantidad). En segundo lugar, sus dimensiones prácticamente no tienen límites (tamaño). En tercer lugar, se localizan en cualquier lugar al que podamos dirigir nuestra mirada (ubicación). Finalmente, en cuarto lugar, hacen uso, muchas de las veces, de ideas de dudoso o inapropiado gusto, teniendo en cuenta el medio en el que se encuentran (mensaje)<sup>214</sup>.

Hasta fechas recientes, o no ha existido, o ha sido muy escasa, y mínimamente restrictiva, la normativa reguladora de la ubicación de una publicidad urbana caracterizada por la nota de la heterogeneidad, tanto en lo que se refiere a materiales, como a colores, formatos o contenidos, sin sujeción a pautas comunes. La falta de regulación y la permisividad de las autoridades municipales (que no han exigido autorizaciones de instalación publicitaria ni han controlado su colocación), han facilitado la multiplicación y extensión indiscriminada de anuncios publicitarios en los espacios urbanos<sup>215</sup>. A partir de los años 80, una nueva conciencia social, y una mayor sensibilización en la ciudadanía, contribuirían a que la publicidad exterior sea vista bajo un prisma muy distinto, una nueva visión pondrá el acento en la degradación paisajística producida por la saturación publicitaria. Desde entonces se pondrán en marcha nuevas líneas de actuación, a través de las ordenanzas locales. En su vertiente más extrema, dichas reglamentaciones pueden llegar a contemplar la destrucción y desmontaje de vallas y soportes publicitarios. Otras normativas, más moderadas y transigentes,

---

213 A comienzos de la década de los años 60, irrumpe en España la publicidad en los exteriores de las ciudades, coincidiendo con una etapa en la que desde el poder gubernamental se pusieron en marcha un conjunto de medidas, a partir del Plan de Estabilización de 1959, orientadas a la reactivación económica del país. La relajación de la autarquía franquista hizo posible un incipiente aperturismo en todos los órdenes, que favorecería el crecimiento económico de la nación. Una de las técnicas más utilizadas en aquellos momentos fue la instalación de cartelera normalizada, de grandes dimensiones (4 m. x 3 m.), en los espacios exteriores de las ciudades, sobre apoyos metálicos o de madera. Los soportes publicitarios, generalmente fachadas y vallas, permitían a los anunciantes hacer uso de unos espacios apropiados para su contemplación. El auge del sector de la construcción contribuiría al incremento del número de solares en los municipios, que servirían como emplazamientos para instalación de publicidad exterior. Desde entonces, carteles, letreros, vallados, instalaciones y plataformas publicitarias han inundado las calles, provocando el malestar de quienes han visto reducida su visibilidad, abrumados con su presencia.

214 ÁLVAREZ RIZO, M.F.; GALO CRUZ, A.E.; RUIZ GALO, N.E.: Análisis del exceso de la contaminación visual y acústica publicitaria, en la ciudad de Estelí, y los efectos en los habitantes, en el IV trimestre del año 2018 y I trimestre del año 2019, Universidad Nacional Autónoma de Managua, Nicaragua, 2019, p.24.

215 Según OLIVARES DELGADO, mediante la publicidad se busca la sorpresa y la transgresión, lo que motiva que las empresas se interesen cada vez más por ocupar todos los lugares de la calle. Bastará, dice, con una simple solicitud formal al Ayuntamiento de turno para hacer uso del espacio público. Estaciones de transporte, plazas, calles, parques, glorietas, bocas de metro, y otros espacios de uso común, son requeridos por las agencias de publicidad para captar la atención de los potenciales clientes. Ante semejantes circunstancias, “el ecosistema urbano se está viendo fagocitado por una nueva especie (la publicidad) con ansias víricas”. Tanto en sus formas convencionales (vallas, mupis y marquesinas de autobuses y metro), como en otras “más creativas y sutiles” (monopostes de hora y temperatura, señaléticas y mobiliarios urbanos, paradas de autobuses, papeleras, asfalto, marquesinas, farolas, alcantarillas, bancos, fachadas, ascensores, escaleras, muros, o aseos públicos, entre otros espacios), es incesante, afirma OLIVARES, la expansión que experimenta y sigue experimentando la publicidad exterior. (OLIVARES DELGADO, F.: “¿Cidade limpa? y la contaminación publicitaria en la ciudad”, *ZER, Revista de Estudios de Comunicación*, Vol. 14, Núm. 26, 2009, p.p. 255-264).

apostarán por la reducción publicitaria y su sujeción a limitaciones cuantitativas y cualitativas, previa obtención de la correspondiente licencia municipal.

La publicidad constituye, en definitiva, un recurso completamente al margen del paisaje de nuestras ciudades, que en modo alguno lo mejora, favorece, ni le aporta elementos de valor<sup>216</sup>. Siendo una problemática ampliamente generalizada, existen algunas relevantes experiencias internacionales dirigidas a proteger la calidad visual de los paisajes urbanos. En tal sentido, puede citarse, por su condición de precedente y referente para otros países, la iniciativa brasileña denominada “Sao Paulo Cidade Limpa”, puesta en marcha en 2006 mediante la aplicación de la Ley Núm. 14.233, de 26 de septiembre. En la ley brasileña se reconocía, explícitamente, que el modelo ideal de ciudad es, precisamente, aquél en el que no existe publicidad exterior. En dicha ley se prohibía la publicidad comercial, que fue eliminada de los espacios públicos de dicha ciudad, suprimiéndose las vallas publicitarias y las pinturas en las fachadas anunciadoras de empresas y productos. Asimismo, fueron regulados rigurosamente los denominados “anuncios indicativos”, aquéllos cuyo objeto era identificar las actividades comerciales ejercidas en los inmuebles sobre los que estaban instalados<sup>217</sup>. Paradójicamente, la mejora que se produjo en la escena urbana, tras ser eliminados los anuncios publicitarios, llevó aparejada, como contrapartida, la aparición de una nueva (o vieja) ciudad, al ser descubiertas sus maltrechas fachadas, sus vacíos, y los esqueletos de hierro de los antiguos edificios. Para LIPOVETSKY, el nuevo escenario, desprendido del lujo que suponía la presencia de la publicidad, favoreció “la fealdad y la monotonía”<sup>218</sup>.

También en el ámbito privado han surgido fuertes resistencias contra las agresiones producidas por los excesos publicitarios<sup>219</sup>.

## 1. Publicidad y mobiliario urbano

No toda la publicidad exterior se instala en soportes o paramentos de propiedad privada. Otra variante es aquella contenida en el mobiliario urbano de propiedad municipal, que compagina su destino principal, la prestación de un servicio público, con el fin complementario de su explotación publicitaria para fines comerciales, previo pago por

---

216 Sumamente expresiva resulta la opinión vertida por Diego OGILVY, fundador de la agencia publicitaria Ogilvy & Mather, acerca de la publicidad exterior en la vía pública y su respeto al contexto urbano. Manifiesta OGILVY: “En mi vida privada siento pasión por el paisaje, pero nunca he visto que los carteles embellezcan ninguno. Cuando todo alrededor es bello, el hombre muestra su rostro más vil al colocar una valla publicitaria”. (Frase recogida en DÍAZ, M.J.: Comunicación visual en la ciudad de Buenos Aires, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires, 2005, p. 171).

217 <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/10/Cartilha-Lei-Cidade-Limpa.pdf>. (Consultado 10 de octubre de 2021)

218 LIPOVETSKY, G., ROUX, E.: El lujo eterno. De la era de lo sagrado al tiempo de las marcas, Anagrama, Barcelona, 2004, p. 19.

219 Uno de los movimientos más representativos es el protagonizado, en Francia, por la Asociación de Resistencia contra la Agresión Publicitaria. Nacida en 1992, el principal objetivo de dicha asociación fue la lucha contra los efectos negativos de las actividades publicitarias sobre el entorno. Según sus representantes, la publicidad solamente va dirigida a los consumidores, “en detrimento de los ciudadanos ilustrados y responsables”. En su lugar, será preferible el paisaje, entre otros bienes inmateriales.

<https://www.marketingdirecto.com/marketing-general/publicidad/los-franceses-en-pie-de-guerra-contra-el-exceso-publicitario>.

las empresas interesadas de un canon por la ocupación del dominio público, u otras contraprestaciones (mantenimiento del soporte, limpieza, inclusión de información institucional o turística, etc.). Define OCHOA SANTAMARÍA el mobiliario urbano municipal como aquel conjunto de elementos instalados en una ciudad para mejorar el confort o la atención a los ciudadanos en la calle, muchos de los cuales tienen la opción de ser, además, soportes publicitarios: paradas de autobús, depósitos para recogida de pilas, etc.<sup>220</sup>. Desde una óptica paisajístico-urbanística, caracteriza QUINTANA CREUS dicho mobiliario urbano como el formado por aquellos objetos que encontramos en los espacios públicos de las ciudades y que se utilizan e integran en el paisaje, debiendo ser comprensibles para el ciudadano y participar en la definición del territorio común, desde su diseño y localización hasta la formalización del paisaje urbano, otorgándoles tal propiedad el que a través de ellos es posible conocer ciudades. Matiza dicho autor, en cualquier caso, que la publicidad es un tema sumamente preocupante en la ciudad, pues con su presencia invade (en el sentido más absoluto del término) calles “y poluciona enormemente el paisaje urbano”<sup>221</sup>.

Así pues, muchos objetos, aún siendo públicos, son administrados por empresas privadas, que obtienen beneficios a través de la concesión municipal de su instalación y mantenimiento, a cambio de la explotación publicitaria de sus superficies<sup>222</sup>. A veces son las propias empresas quienes suministran el mobiliario, a cambio del derecho a la ocupación de la vía o espacio público. En algunos elementos del mobiliario publicitario, indica PACHECO RUEDA, una de las caras se destina a exhibir los carteles que el Ayuntamiento considera oportunos (planos de la ciudad, de la red de transporte público, información sobre actividades y servicios municipales, información de carácter social...). De esta manera, sirven estos soportes “como medio eficaz del que disponen las Administraciones locales para satisfacer su creciente necesidad de comunicarse con los ciudadanos y presentarse ante ellos como una entidad próxima y dinámica”<sup>223</sup>. Entre los principales soportes del mobiliario urbano cita PACHECO las marquesinas, los mupis (cajones de forma rectangular cuya misión es albergar dos carteles, uno en cada una de sus caras: una se reserva al Ayuntamiento para que la utilice de la forma que considere conveniente y la otra se destina a albergar la publicidad que explotará el concesionario), los mupis con elementos integrados, o las columnas.

El uso con fines publicitarios del mobiliario urbano, de cualquier naturaleza, tiene una vertiente negativa, como queda dicho, la saturación. Define MERINO SANJUAN el término como “la proliferación de objetos en el espacio público sin coherencia, actuando de una manera adversa en el contexto, influyendo de forma negativa en la estética o en la imagen del paisaje y perjudicando la calidad funcional del entorno”. En el caso concreto de la publicidad, un exceso de la misma, de manera invasiva y desordenada, no sólo atentaría contra la calidad del paisaje, sino que incluso podría ocasionar una sobreestimulación visual<sup>224</sup>. Un exceso de mobiliario público urbano con

---

220 OCHOA SANTAMARÍA, I.: *Diccionario de Publicidad*, Editorial Acento, Madrid, 1996, p. 54.

221 QUINTANA CREUS, M.: “Espacios, muebles y elementos urbanos”. En: SERRA, J.M.: *Elementos urbanos, mobiliario y microarquitectura*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2002, p.p. 6-9.

222 DEL REAL WESTPHAL, P.: “El mobiliario urbano como objeto de uso público: implicaciones para su diseño”, *Trilogía Ciencia-Tecnología-Sociedad*, Núm. 25, 2013, p. 31.

223 PACHECO RUEDA, M.: *El mobiliario urbano como vehículo de comunicación de los Ayuntamientos con los ciudadanos*, Universidad de Valladolid, 2006, p.p. 1-7.

224 MERINO SANJUAN, L.: *El rol de los elementos urbanos en el uso y el diseño del espacio público*, Universitat Politècnica de València, 2012, p.p. 108-109.

contenidos publicitarios “no sólo en cuanto a cantidad de una misma tipología, sino a la proliferación de objetos sin sentido, los convierte en objetos molestos, en muchos casos en obstáculos a franquear al circular, que pierden su eficacia y no cumplen con la propuesta de servicio público que deben cumplir todos ellos”. Para poner freno a la saturación, la regulación municipal de su instalación ha de salvaguardar que el mobiliario responda a unos diseños adaptados al paisaje circundante, ser el estrictamente necesario, y su disposición ha de ser la más acorde a los fines que se persigan. La evitación de un número elevado de objetos y la distribución de los mismos en los lugares más adecuados, previos los estudios oportunos, evitaría el desorden y contribuiría a paliar negativos efectos sobre el paisaje.

Coincidiendo con JORNET JOVÉS, ni la prohibición extrema, no permitiendo ningún tipo de anuncio urbano, ni el *laissez faire*, o sea una postura absolutamente permisiva frente a cualquier instalación publicitaria, debieran ser actitudes seguidas por los Ayuntamientos en la regulación de este fenómeno social. Según el citado autor, “la publicidad es un elemento más del paisaje de la ciudad”. Pero también es cierto que la ciudadanía reclama cada vez en mayor medida a la Administración la limitación de los elementos que causen un impacto visual negativo en el entorno, especialmente cuando dichos elementos son instalados o autorizados por los propios Ayuntamientos, y aunque cumplan fines de interés general. Por ello, toda aquella publicidad que se incluya en el mobiliario urbano municipal debería respetar el ambiente paisajístico en el que se instale, sin ser invasiva, “sin excesos ni saturaciones que la puedan convertir en un elemento contaminante más”<sup>225</sup>. Dicho lo cual, hemos de reconocer que las ordenanzas aprobadas por los municipios, al regular la publicidad en el mobiliario urbano, han ido perfilando progresivamente los requisitos exigidos, con la pretensión última de alcanzar “un paisaje urbano más ordenado y estético”<sup>226</sup>. Del mismo modo, en los pliegos de prescripciones técnicas particulares reguladores de la adjudicación de los correspondientes suministros se vienen estableciendo los condicionantes, de obligado cumplimiento para los contratistas, a que queda sujeta la publicidad instalada en el mobiliario urbano municipal.

## **2. Regulación comparada y nacional. La necesaria uniformización normativa**

En el presente trabajo se sostiene la consideración del paisaje no como derecho, sino como bien jurídico protegible de naturaleza colectiva. Dicho lo cual, resulta oportuno hacer referencia, en este momento del discurso, al reconocimiento de los derechos que tienen los habitantes en el seno de la ciudad, y en especial el derecho al disfrute de un “paisaje amable”, no contaminado visualmente por objetos e instalaciones que lo

---

225 JORNET JOVÉS, LL.: Aceptación social del mobiliario urbano como servicio público y soporte publicitario. Antecedentes, evolución e integración de las distintas concesiones municipales de 1986 a 2005 en Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2007, p.p. 73-78.

226 Como refiere JORNET, “las instalaciones publicitarias en mobiliario urbano están censadas, controladas por el Ayuntamiento y limitadas en el número –con lo que se evita la sensación de saturación– y lugar de colocación –instaladas en puntos que no molesten a la ciudadanía–; normalizadas, limpias y cuidadas”. En tal sentido, “un mensaje publicitario fijado en un elemento limpio, cuidado, „ecológico y sostenible“, y respetuoso con el medio ambiente, será visto de forma más positiva y, por lo tanto, más aceptado y recordado que otro colocado en un entorno descuidado y sucio, que incluso puede provocar rechazo”.



desvirtúen, conforme a los principios de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad<sup>227</sup>. En el art. 18 de la Carta se dispone que los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio medioambiental (apdo. 1). Para ello, las autoridades municipales adoptarán, sobre la base del principio de precaución, políticas de prevención de la contaminación (apdo. 2). En particular, pondrán en práctica todas las acciones necesarias para que los ciudadanos aprecien, sin degradarlo, el paisaje que rodea y configura la ciudad, y para ser consultados sobre las modificaciones que puedan alterarlo (apdo. 3).

La publicidad exterior en el ámbito europeo, desde finales de los años 50, se ha caracterizado por la existencia de importantes diferencias entre los países. Ha existido una considerable diversidad en lo que a condiciones, periodos de contratación, técnicas, soportes, y formatos de los carteles, se refiere. Ello ha supuesto siempre un gran obstáculo para conseguir una explotación racional del medio<sup>228</sup>. La primera acción internacional tendente a conseguir la estandarización de los medios publicitarios tuvo lugar, según PACHECO RUEDA, en 1958, con la creación de la Federación Europea de Publicidad Exterior, iniciativa planteada por Francia, a la que se sumaron los países que en aquel momento formaban parte de la Comunidad Económica Europea (Bélgica, Francia, República Federal de Alemania, Países Bajos, Italia y Luxemburgo). Posteriormente se adhirieron Suecia, Gran Bretaña, Finlandia y Suiza. España se incorporó en 1965. En 1960, fruto de los trabajos de la Federación, en la Conferencia de París se alcanzaron acuerdos, recogidos posteriormente por la Cámara de Comercio Internacional para hacerlos suyos, y extenderlos a los países que formaban parte de dicho organismo. El principal acuerdo adoptado fue la obligatoriedad de poner en práctica medidas para homogeneizar la publicidad europea a base de carteles. Desde entonces, pese a las buenas intenciones, la normalización publicitaria en el continente europeo nunca llegaría a ser una realidad, hasta el punto de afirmar VALDÉS que “Europa destaca como un laboratorio en el que diferentes culturas coexisten y donde los intentos de estandarización (publicitaria) no siempre funcionan”<sup>229</sup>.

En el momento actual han surgido nuevas perspectivas acerca de la publicidad urbana, en las que se añan aspectos económicos, medioambientales e incluso emocionales (neurocientíficos). Según BREVA FRANCH, “esta última visión del mensaje publicitario desde la neurociencia viene avalada por la constante comprensión de la publicidad exterior como una „ocupación publicitaria“ y un „elemento extraño“, considerados por diversos colectivos y autores como nocivos para el equilibrio y la

---

227 La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es el documento fundacional del Movimiento de las Ciudades por los Derechos Humanos. En el mismo se establece un marco para entender y promover los derechos humanos a nivel local, recopilando los principales derechos humanos, así como mecanismos políticos para avanzar en su aplicación desde la perspectiva del gobierno local. Ha sido firmado por más de 360 autoridades locales de toda Europa. Suscrito en la ciudad francesa de Saint-Denis, en el año 2000, es el resultado del trabajo preparatorio iniciado en Barcelona en 1998, en el marco de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos”, que se organizó en conmemoración del 50º Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

<https://uclg-cisdg.org/es/noticias/carta-europea-salvaguarda-los-derechos-humanos-ciudad>.

(Consultado: 1 de diciembre de 2021)

228 PACHECO RUEDA, M.: Proyección y posibilidades del medio exterior en España: una propuesta de desarrollo, Universidad Complutense de Madrid, 1999, p.p. 43-45.

229 VALDÉS, C.: La traducción publicitaria: comunicación y cultura, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004, p. 73.

sostenibilidad del paisaje urbano”<sup>230</sup>. Un ejemplo representativo de esta nueva visión del fenómeno publicitario lo constituye la ciudad de Grenoble, en Suiza, primera en prohibir, en 2016, la instalación de publicidad exterior, lo que supuso el desmantelamiento de más de trescientos carteles y más de sesenta vallas con contenidos publicitarios.

Especialmente interesantes resultan las aportaciones procedentes del continente americano. Se citan a continuación, de forma resumida, y por orden cronológico, cuatro de las leyes sobre publicidad exterior aprobadas en dicho ámbito, al tiempo que se reitera la importancia que en su momento tuvo la experiencia de la “Cidade Limpa” puesta en marcha en Sao Paulo tras la aprobación, en 2006, de la Ley Núm. 14.233, germen y punto de partida de regulaciones posteriores.

Una de las legislaciones pioneras, incluso anterior en más de una década a la iniciativa brasileña, fue la Ley 140 de 1994, de Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional de Colombia<sup>231</sup>. En el art. 1 de dicha ley se define la publicidad exterior visual como “el medio masivo de comunicación destinado a informar o llamar la atención del público a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres, fluviales, marítimas o aéreas”. Entre los objetivos de la ley colombiana se cita la mejora de la calidad de vida de los habitantes mediante “la descontaminación visual y del paisaje”, la protección del espacio público y de la integridad del medio ambiente.

Un segundo ejemplo viene representado por la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares de la República de Guatemala, Decreto Núm. 34, del año 2003<sup>232</sup>. El art. 11, letra b), de la ley guatemalteca exige que los anuncios colocados en las vías públicas urbanas no desvirtúen, con su presentación, los aspectos arquitectónicos de las fachadas o edificios cercanos, ni se proyecten en la perspectiva de una calle, plaza, edificio o monumento, ni alteren su valor arquitectónico, así como que tampoco se coloquen en lugares en donde “alteren o desfiguren los paisajes”, debiendo estar en todo caso en armonía con el medio que los rodea. La letra d) del citado artículo prescribe que los anuncios deberán ser estéticos, tanto en su forma y contenido, como en relación con el “paisaje circundante”. El art. 17, letra i), prohíbe la colocación de anuncios en áreas urbanas situados a menos de 50 metros entre uno y otro, como medida para evitar la sobreexplotación publicitaria y la saturación paisajística del entorno urbano.

El tercer ejemplo lo constituye la Ley de Publicidad Exterior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 20 de noviembre de 2008<sup>233</sup>. En el art. 1 se especifica que el objeto de dicha ley es “regular las condiciones de la actividad publicitaria exterior, con el fin de proteger, promover y mejorar los valores del paisaje urbano y de la imagen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Queda sometida a las disposiciones de dicha ley toda

---

230 BREVA FRANCH, E.; MUT CAMACHO, M.: “El desarrollo de las ciudades desde la publicidad exterior y las neurociencias”, *Opción*, Año 32, Núm. Especial 7, 2016, p. 236.

231 [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0140\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0140_1994.html).

(Consultado: 16 de diciembre de 2021).

232 <http://observatoriolegislativocele.com/wp-content/uploads/Guatemala-Ley-de-anuncios-en-v%C3%ADas-urbanas-y-extraurbanas-2003.pdf>.

(Consultado: 16 de diciembre de 2021).

233 <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2936.html>.

actividad publicitaria que se desarrolle y se perciba en el espacio público, cualquiera que sea el sistema utilizado para la transmisión del mensaje y las condiciones de colocación, conservación y retiro de instalaciones y/o de los elementos publicitarios. En el art. 13, aptdo. 1, letra b), se prohíbe que los anuncios publicitarios afecten la calidad ambiental mediante el brillo de sus luces o frecuencia en su encendido, o a través de la producción de ruidos y/o sonidos molestos, o mediante la emisión de radiaciones nocivas. Además, quedan prohibidos los elementos publicitarios instalados en fuentes, estatuas, monumentos y otras expresiones artísticas, templos y edificios públicos, así como en las plazuelas, parques, paseos, boulevares y terrenos públicos (art. 13, aptdo. 2).

En cuarto y último lugar, cabe citar la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal de Ciudad de México<sup>234</sup>, en su última reforma de 2015, posiblemente el texto legal que de modo más exhaustivo haya regulado hasta la fecha la temática objeto de estudio. En su art. 2 se indica que la publicidad exterior es una actividad que fomenta el desarrollo económico de la ciudad, cuyo impacto, sin embargo, debe ser armónico con el paisaje urbano, por lo cual debe ser regulada en beneficio del interés general (aptdo. IV). En los aptdos. V y VI del referido artículo se añade que la publicidad exterior desordenada, y la saturación publicitaria, provocan contaminación visual, consistiendo ésta en la alteración del paisaje urbano provocada por factores de impacto negativo que distorsionan la percepción visual del entorno e impiden su contemplación y disfrute armónico en detrimento de la calidad de vida de las personas. El art. 13 contiene una relación de aquellos lugares en los que queda prohibida la instalación de anuncios de propaganda comercial e institucional. Se citan, entre otros, los siguientes: en los bienes del dominio público; los integrados en lonas, mantas, telones, lienzos, y en general, en cualquier otro material similar, sujetos, adheridos o colgados en los inmuebles; los instalados en las casetas telefónicas y cajas de registro de las líneas telefónicas, así como en los buzones, botes de basura y contenedores de residuos ubicados en las vías públicas; o los ubicados en parques, jardines y áreas verdes. El art. 16 prohíbe asimismo la instalación de todo tipo de anuncios en plazas y demás espacios públicos destinados al tránsito vehicular o a la recreación. En cuanto a las vallas, solamente podrán ubicarse anuncios en estacionamientos públicos o en lotes (terrenos) baldíos (art. 17).

El fenómeno de la contaminación visual urbana, derivada de la proliferación indiscriminada de publicidad estática, no ha sido regulado en el seno de la UE con la atención necesaria, mediante normas estatales con rango de ley. Nuestro país no constituye una excepción. Hasta la fecha no ha sido aprobada, a nivel estatal, legislación sobre tal materia. Bien es cierto que, de plantearse tal posibilidad, tal vez pudieran sobrepasarse los límites competenciales de la Administración central. Sólo la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, hace mención, en su art. 19.3, a la prohibición expresa de colocación de publicidad comercial en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural, a cuyo efecto, en el plazo de cinco años a partir de su entrada en vigor, los responsables de la instalación quedaban obligados a retirar dicha publicidad (D.T. 7ª).

Cierto es que, en el ámbito urbanístico, la legislación básica estatal contempla, en su art. 20.2, como norma de directa aplicación, el que las “instalaciones” habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en el que estén situadas, y a tal efecto, en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o

---

234 <http://aldf.gob.mx/archivo-061b680a5c1414615721b697d3aaaeca.pdf>.

tradicionales, no se permite que “la instalación de “otros elementos”... rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo”. Dicha redacción, sin necesidad de mayores precisiones, podría ser suficiente para limitar o restringir los elementos publicitarios instalados en las poblaciones. Las dificultades surgen debido a la adjetivación de los conjuntos urbanos como “histórico-artísticos”, “típicos” o “tradicionales”, quedando fuera de estas categorizaciones un considerable número de municipios que reclaman una protección, a nivel legal o reglamentario, frente a las instalaciones que contaminan visualmente sus espacios. Esta norma de aplicación directa aparece asimismo incorporada en distintas leyes urbanísticas autonómicas.

Algunas autonomías incluyen referencias a esta específica problemática en su legislación urbanística, que podrían ser suficientes para la consecución del fin último pretendido, la protección de nuestras ciudades de la publicidad indiscriminada. En el art. 9 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León se contiene una concreta mención a la publicidad, al regular los deberes de adaptación al ambiente. Precisa dicho artículo, respecto del uso del suelo, y en especial su urbanización y edificación, en su letra a), que “... la publicidad y la decoración deberán ser coherentes con las características naturales y culturales de su entorno inmediato y del paisaje circundante”. Más preciso resulta el art. 91 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, sobre adaptación al ambiente y protección del paisaje, al prohibir la publicidad estática que “por sus dimensiones, emplazamiento o colorido no cumpla las anteriores prescripciones”, relativas a la adaptación paisajística. El art. 34.1 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, tras prohibir, al igual que la legislación gallega, la instalación de publicidad estática, por romper la armonía del paisaje urbano, amplía el concepto de publicidad a “los carteles anunciadores de locales y establecimientos mercantiles”, un precepto inédito en el panorama legislativo nacional. Otras normas autonómicas contienen preceptos que hacen referencia a la sujeción a autorización administrativa (licencia municipal previa, comunicación previa o declaración responsable) de la instalación de elementos publicitarios<sup>235</sup>. En el País Vasco, la exigencia de legalización se circunscribe, en exclusiva, a aquellos carteles o vallas que estén apoyados<sup>236</sup>. El incumplimiento de esta obligación particular es contemplado en algunas normativas como motivo que justifica la apertura de expediente de infracción urbanística<sup>237</sup>.

---

235 El art. 264.2 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia sujeta a declaración responsable en materia de urbanismo “la colocación de carteles y vallas publicitarias visibles desde la vía pública” (letra d). En el mismo sentido se pronuncia el art. 192.1, letra d), del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra, si bien su regulación se limita a los “carteles publicitarios”, sin incluir las vallas. El art. 332.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias somete a comunicación previa, sin precisar licencia urbanística, la actuación consistente en “la colocación de carteles y vallas de publicidad y propaganda” (letra f). El art. 146.1 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears requiere de licencia urbanística municipal previa para la colocación de “carteles de propaganda visibles desde la vía pública” (letra i).

236 El art. 207.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco limita la necesidad de obtención de licencia urbanística a los carteles y vallas colocados, que sean visibles desde la vía pública, “... cuando estén levantadas o apoyadas en un elemento que sirva de soporte estructural” (letra o).

237 El art. 251.4 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias dispone que el anunciador que coloque sin licencia carteles de propaganda visibles desde la vía pública será obligado a retirarlos y sancionado con una multa de 300 euros a 6.000 euros, graduándose el importe en función de la localización, tamaño e incidencia en el medio físico y en el entorno. Fuera de dicha sanción, el anunciador que demore la retirada de la valla o cartel ordenada por la Administración, incurrirá en multa coercitiva de 150 euros por cada día de retraso en el cumplimiento de la orden.

Asimismo, en otras autonomías se contiene, como medida de disciplina urbanística exigible a través del ejercicio de orden de ejecución, la retirada de elementos u objetos publicitarios cuando contravinieren las disposiciones contenidas en la normativa municipal, lo que presupone la existencia de ordenanzas o reglamentos sobre la materia, generales o específicos<sup>238</sup>. De particular interés resulta la habilitación que la ley balear concede a los municipios para regular, mediante ordenanzas, la instalación de publicidad en toda clase de suelos, también los urbanos<sup>239</sup>. En todo caso, la problemática de la publicidad en los contextos urbanos siempre podría abordarse, de forma indirecta, a través de las referencias que las leyes autonómicas hacen a la “estética” como bien jurídico protegible<sup>240</sup>.

En resumen, no se dispone de una ley estatal que regule la publicidad exterior en el suelo urbano, aunque pueden resultar suficientes para tal fin las normas de aplicación directa de las diferentes leyes autonómicas. Queda a discreción de los Ayuntamientos, pues, previa valoración de la realidad e intensidad del problema, la opción de ejercicio de su potestad reglamentaria. MENDOZA ARGOMEDO defiende la necesidad de dictar normas con rango de ley en la problemática que nos ocupa, “a fin de no generar una desigualdad normativa en la regulación de los gobiernos locales en materia de contaminación visual por publicidad exterior y, por tanto, aplicaciones normativas distintas para supuestos iguales”. Dicho autor considera necesario “contar con una norma nacional (o autonómica)<sup>241</sup> que regule la publicidad exterior y sus parámetros o estándares, y que mediante el uso del principio de concordancia práctica, se maximicen o armonicen el conjunto de los derechos fundamentales a la protección frente a la contaminación visual”<sup>242</sup>. En este ámbito resulta especialmente necesario, más que en ningún otro, la uniformización normativa municipal.

El Decreto 917/1967, de 20 de abril, sobre Publicidad Exterior fue el primer texto de rango reglamentario aprobado en nuestro país con el propósito de “dictar una norma básica de aplicación general” que hiciera posible “la contemplación unitaria y armónica del problema” de la publicidad exterior. En su art. 1 se daba una definición de la misma perfectamente trasladable a nuestros días<sup>243</sup>, al entender por tal aquella modalidad de

---

238 El art. 272.2 de la citada ley canaria dispone que los Ayuntamientos estarán habilitados para dictar órdenes de ejecución para “la retirada de publicidad comercial, carteles, rótulos, señales, símbolos... u otros elementos no adecuados a las ordenanzas municipales”.

239 Según el art. 49 de la citada ley 12/2017, de 29 de diciembre, los municipios podrán formular y aprobar, como instrumento de ordenación directa aplicable al suelo urbano, ordenanzas de publicidad, sin que en ningún caso puedan regular aspectos materiales que dicha ley reserva a los instrumentos propios del planeamiento urbanístico. Además, reglamentariamente se habrán de determinar el objeto y el alcance de dichas ordenanzas y el procedimiento para aprobarlas.

240 Puede citarse, a modo de ejemplo, extensible a otras legislaciones autonómicas, lo dispuesto en el art. 57.2 de la Ley 7/2002 andaluza, en el que se establece la norma de aplicación directa según la cual los actos de instalación que se realicen en terrenos adscribibles a la clase de suelo urbano, pero que no cuenten con instrumento de planeamiento, deberán observar la regla según la cual habrán de presentar características tipológicas y *estéticas* adecuadas a su integración en el entorno.

241 El paréntesis es añadido.

242 MENDOZA ARGOMEDO, J.: “El derecho fundamental a la protección frente a la contaminación visual”, *Gaceta Constitucional*, Tomo 117, Perú, 2017, p.p. 223-224.

243 Ejemplo de lo cual puede ser la Ordenanza de Publicidad Exterior de Valladolid, publicada en el B.O.P. de Valladolid de 16-03-2013, casi cincuenta años más tarde que el Decreto estatal, que en su art. 1.3 considera como tal toda instalación y actividad publicitaria que, con independencia del sistema que utilice para la transmisión del mensaje, sea susceptible de atraer la atención de cuantas personas se encuentren en espacios abiertos, transiten por la vía pública, circulen por vías de comunicación, utilicen medios privados o colectivos de transporte y, en general, permanezcan o discurren en lugares o ámbitos de utilización común.

actividad publicitaria que utiliza, como vehículo transmisor del mensaje, medios materiales de diversa índole, susceptibles de atraer la atención de cuantas personas se encuentran en espacios abiertos, transitan por calles o plazas, circulan por vías de comunicación, utilizan medios colectivos de transporte y, en general, permanecen o discurren en lugares o por ámbitos de utilización general. En el ámbito urbano, el Decreto prohibía la fijación de “manifestación de actividad publicitaria” en los edificios calificados como monumentos histórico-artísticos, en los templos dedicados al culto, cementerios, estatuas de plazas, vías y parques públicos, y en las áreas declaradas conjuntos histórico-artísticos y jardines artísticos (art. 2). El art. 4 prohibía además la fijación directa de carteles sobre edificios, muros, vallas y cercas, debiendo utilizarse soportes exteriores u otros medios de fijación. Los anuncios debían tener forma regular, ser de dimensiones normalizadas, materiales resistentes y una “digna presentación estética”. El mismo artículo disponía que, en los núcleos de población, los Ayuntamientos debían cuidar de que las ordenanzas municipales en esta materia exigieran que los anuncios se acomodaran a normas estéticas que estén en consonancia con las características del lugar en que se fijen. La referencia a las “ordenanzas municipales” debía entenderse, en un sentido amplio, tanto a las determinaciones del planeamiento urbanístico como a las reglamentaciones municipales genéricamente consideradas.

En la actualidad, numerosos municipios han regulado los requisitos a que han de sujetarse los anuncios publicitarios ubicados en los espacios públicos. Dichos anuncios pueden formar parte o del mobiliario urbano gestionado por la iniciativa particular o del mobiliario urbano instalado por los propios Ayuntamientos (soportes informativos y direccionales, farolas, marquesinas de paradas de autobuses, papeleras, bancadas...), gestionado directamente a través de sus propios medios, o de forma indirecta mediante concesión demanial u otra fórmula de adjudicación del contrato a empresas especializadas. Dado que el mobiliario instalado por el Ayuntamiento está sujeto a su propio control, tanto el gestionado directa como indirectamente (en este segundo supuesto se comprueba la conformidad de las instalaciones a los pliegos de prescripciones técnicas reguladoras de la contratación), el principal interés municipal residirá en hacer frente a la multiplicación de aquellos anuncios que, siendo gestionados por los particulares (carteles, pancartas, letreros, vallas, placas, adhesivos, banderas, soportes, etc.), impiden o dificultan la contemplación del paisaje, incluso desde la distancia. Confirma GARCÍA RUBIO que son numerosos los Ayuntamientos que han aprobado ordenanzas reguladoras de actividades publicitarias, de mobiliario urbano o de publicidad exterior, “normas todas ellas que establecen las condiciones de emplazamiento, soportes, materiales, dimensiones, etc. de la publicidad exterior en los municipios”. La importancia creciente del sector de la publicidad, la rigurosa normativa sobre carreteras (que desplaza estos anuncios a las zonas urbanas), y la preocupación por potenciar núcleos urbanos paisajísticamente agradables y estéticos, están en la base de este incremento exponencial de la regulación municipal sobre dicha actividad.<sup>244</sup>.

Podría cuestionarse el ejercicio de la potestad municipal de dictar normas en esta materia, en el entendimiento de que al no estar expresamente mencionado en el art. 25 LRBRL el concepto “contaminación visual”, u otro similar, las Administraciones locales no estarían habilitadas para reglamentar al respecto. Sin embargo, la última línea

---

244 GARCÍA RUBIO, F.: “El control de la publicidad exterior como fórmula de preservación de los cascos históricos. La policía administrativa de conservación y la estética en los suelos urbanos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 7, Sección Colaboraciones, 2007, p. 1.046.

jurisprudencial de nuestro más alto Tribunal confirma la competencia municipal sobre este específico ámbito, por afectar, se indica, a la protección al medio ambiente en sentido amplio y a la protección del patrimonio<sup>245</sup>.

Tres son las preocupaciones que, según GARCÍA RUBIO, recogen la mayoría de las ordenanzas. De una parte, el régimen de distancias y las formas estéticas de los soportes. De otra, el deber de conservación de las instalaciones. En tercer lugar, el ineludible sometimiento de la actuación a autorización administrativa previa, licencia o concesión, representando éste “el gran elemento de intervención administrativa en la limitación del enturbiamiento estético mediante publicidad exterior de los entornos ciudadanos, paisajes y cascos históricos”. Al análisis de los aspectos más destacados del contenido de estas ordenanzas dedicaremos los siguientes comentarios, citando ejemplos concretos.

Referencia obligada, dado lo pormenorizado de su contenido, hasta el punto de constituir un modelo seguido con posterioridad por otras Administraciones locales, es la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid<sup>246</sup>. El art. 1 de dicha ordenanza, clara declaración de intenciones de los objetivos perseguidos mediante su promulgación, establece que la misma tiene por objeto regular las condiciones a las que habrán de someterse las instalaciones y actividades de publicidad exterior, cualquiera que sea el sistema utilizado para la transmisión del mensaje, con el fin primordial de compatibilizar esta actividad con la protección, el mantenimiento y la mejora de los valores del paisaje urbano y de la imagen de la ciudad de Madrid, teniendo en consideración los objetivos de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual, el fomento de la utilización de fuentes de energía renovable y la reducción de la intrusión luminosa en el entorno doméstico. Tres son los ejes sobre los que gravita la anterior definición. En primer lugar, la protección contra la contaminación visual. En segundo lugar, la protección contra la contaminación lumínica. Y en tercer lugar, la promoción de fuentes de energía limpias y renovables. Objetivos todos ellos referidos al ámbito urbano. Regula la citada ordenanza la protección del entorno en su art. 8, especificando que cualquier actuación publicitaria deberá realizarse de forma que su impacto visual y ambiental sea mínimo, no debiendo producir daños en el entorno. No se autorizarán, en ningún caso, actuaciones publicitarias que produzcan distorsiones perjudiciales para el paisaje urbano, ni las que por su ubicación o diseño puedan perjudicar o comprometer la adecuada visibilidad de

---

245 En concreto, la sentencia TS Núm. 1703/2020, de 10 de diciembre, prescribe:

*Si en el ámbito de las telecomunicaciones, en que los poderes públicos tienen ciertas obligaciones desde la regulación inicial en la Ley 31/1997, de Ordenación de las Telecomunicaciones, art. 17, servicios finales, hasta la presente, Ley 9/2014, de 9 de noviembre, General de Telecomunicaciones, art. 25 servicio universal, se han admitido limitaciones impuestas por los municipios en aras a la no producción de impacto visual/contaminación visual, tal regulación tampoco resulta ajena al ámbito de la publicidad...*

*Así, las SSTs de 14 de diciembre de 2011 (casación 611/2011), de 13 de marzo de 2012 (casación 1304/2011), de 16 de octubre de 2012 (casación 1964/2011), de 23 de octubre de 2012 (casación 2505/2011), enjuician la Ordenanza de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid cuyo objeto es proteger el paisaje urbano y la imagen de la ciudad, considerando el objetivo de prevención y corrección de la contaminación lumínica y visual. Confirma la competencia municipal por comprender el medio ambiente en sentido amplio y la protección del patrimonio.*

*El objeto de la Ordenanza aquí impugnada, art. 1, es análogo al enjuiciado del Ayuntamiento de Madrid, cuya viabilidad ya ha sido declarada, por lo que se acepta la competencia municipal sin que vulnere la Ley 7/1985.*

246 B.O. Ayuntamiento de Madrid Núm. 5.892, de 10 de febrero de 2009.

[https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2011\\_139.pdf?idNormativa=05204a9fc064f710VgnVCM100001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2011\\_139&cacheKey=35](https://sede.madrid.es/FrameWork/generacionPDF/ANM2011_139.pdf?idNormativa=05204a9fc064f710VgnVCM100001d4a900aRCRD&nombreFichero=ANM2011_139&cacheKey=35).

los viandantes, del tráfico rodado y de su señalización. La realización de cualquier clase de actividad, acción o actuación de publicidad exterior queda sometida a la previa obtención de licencia urbanística, autorización administrativa, declaración responsable o comunicación previa (art. 37.1), teniendo carácter temporal, debido a su especial naturaleza y su trascendencia en el paisaje urbano, las autorizaciones y licencias para instalaciones publicitarias, rótulos y otros elementos de identificación, siendo su plazo de vigencia de tres años desde la fecha de su concesión (art. 38.1). Para la autorización de las acciones publicitarias efímeras se tendrá en consideración, en particular, su impacto y repercusión en el paisaje urbano (art. 3.2). Además, para la graduación de la cuantía de las sanciones derivadas del incumplimiento de la ordenanza madrileña se atenderá, entre otros aspectos, a la intensidad en la perturbación ocasionada en el paisaje urbano (art. 63).

La Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Murcia<sup>247</sup> prohíbe en su art. 4.1 la fijación de publicidad o propaganda mediante carteles, pegatinas, etiquetas, proyecciones y otros procedimientos similares y la realización de inscripciones o dibujos con motivos publicitarios, sobre paramentos de edificios e instalaciones, pavimentos, muros, monumentos, obras públicas, elementos del mobiliario urbano, alumbrado, registros de instalaciones, elementos de señalización y seguridad vial, o de cualquier otro servicio público, salvo en el caso de tratamientos integrales de paredes medianeras o en espacios habilitados al efecto. Curioso resulta el apartado 3 del citado art. 4 de la ordenanza murciana, que extiende la prohibición al reparto o entrega en la vía pública de folletos, anuncios, pegatinas o cualquier otra clase de producto publicitario.

Especial interés reviste la Ordenanza reguladora de Elementos Incorporados a la Fachada que no forman parte de la Edificación y de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Getxo (Vizcaya)<sup>248</sup>, que en su art. 15.1 prohíbe la instalación de vallas o publicidad en general en terrenos que ostenten la calificación de sistema general o local de parque público, así como “en el conjunto de la vía pública”. Con objeto de proteger el entorno urbano, la ordenanza vizcaína prohíbe la publicidad en los elementos de las terrazas o veladores instalados en espacios de uso público, salvo que se refieran al nombre comercial del establecimiento (art. 15.2). Dicha ordenanza no permite invadir, con la instalación de carteleras y vallas publicitarias, en planta y en vuelo, “los espacios de uso público en general” (art. 15.3). Las anteriores menciones representan ejemplos de una considerable protección ambiental de los espacios de uso y servicio público.

La Ordenanza de Publicidad Exterior de Valladolid<sup>249</sup>, en el art. 9.1, obliga a que las superficies publicitarias, iluminadas o no, se integren al máximo en el entorno urbano donde se sitúen, tanto de día como de noche, respetando la composición y configuración de los inmuebles, así como su perspectiva desde la vía pública. En el apartado 2 de dicho artículo se exige que los elementos publicitarios no produzcan, tanto en los inmuebles del entorno como en la vía pública, deslumbramiento, fatiga o molestias

---

247 B.O.R.M. Núm. 177, de 1 de agosto de 2012.

<https://www.murcia.es/documents/11263/242162/OMPE.pdf>.

248 B.O.P. Núm. 117, de 16 de septiembre de 2013.

[https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/nofiscales/elementos\\_fachada.pdf](https://www.getxo.eus/DocsPublic/udala/castellano/ordenanzas/nofiscales/elementos_fachada.pdf).

249 B.O.P.V. Núm. 63, de 16 de marzo de 2013.

<https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/normativa/publicidad-exterior-ordenanza>.



visuales. En su art. 20 la ordenanza vallisoletana recoge unos condicionantes, relativos a la distancia y dimensiones de los elementos publicitarios instalados en solares y terrenos sin uso, que han de contribuir a la evitación de la saturación paisajística que los mismos producen. Precisa dicho artículo que por cada 100 metros de línea de fachada del solar o terreno se permiten 240 m<sup>2</sup> de superficie publicitaria, con una separación entre carteleras de 1,00 metro, debiéndose cubrir mediante lamas o celosías los espacios no ocupados por publicidad, de modo que se cree una superficie continua. Las alturas mínima y máxima de los soportes serán de 2,20 y 6 metros, respectivamente, sobre la rasante de la vía pública y su vuelo máximo sobre la misma de 0,30 metros.

Para concluir, citar que la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior en el término municipal de Jerez de la Frontera<sup>250</sup> considera infracción grave (art. 46, letra b) la falta de mantenimiento de las instalaciones publicitarias cuyo deterioro y falta de ornato suponga un menoscabo del entorno y del paisaje urbano.

## **IX. CABLEADO URBANO**

### **1. Regulación de las nuevas instalaciones y de la ejecución de obras en la vía pública**

Resulta habitual la presencia en nuestras ciudades de un número considerable de cables (electricidad, telefonía, internet, televisión por cable...), canalizaciones y redes de servicios, adosados a las fachadas de los inmuebles. Dichos elementos, enredados, enmarañados, desordenados, cortados o pendiendo en el vacío, cruzan las calles y a veces siguen su trayectoria por los edificios situados al otro extremo de la calzada. En ocasiones, ese cableado, en desuso, no es eliminado y permanece en las mismas condiciones en que fue instalado. Si a estas circunstancias se une la falta de conservación y mantenimiento de dicho cableado por las empresas suministradoras de servicios, su colocación en edificios de valor histórico-artístico y en partes destacadas de sus estructuras, en espacios públicos (plazas, glorietas, jardines, parques, estatuas...), en componentes del mobiliario urbano, o su instalación a escasa altura de los viales, la consecuencia será una imagen lamentable del paisaje urbano, expresión característica del “feísmo paisajístico”, un retrato anacrónico de otros tiempos en el contexto de una sociedad paradójicamente dominada por la técnica de “lo inalámbrico”<sup>251</sup>.

---

250 B.O.P.C. Núm. 49, de 14 de marzo de 2014.

[https://www.jerez.es/fileadmin/news\\_import/ORDENANZA\\_REGULADORA\\_DE\\_LA\\_PUBLICIDAD\\_EXTERIOR\\_EN\\_EL\\_TERMINO\\_MUNICIPAL\\_DE\\_JEREZ.pdf](https://www.jerez.es/fileadmin/news_import/ORDENANZA_REGULADORA_DE_LA_PUBLICIDAD_EXTERIOR_EN_EL_TERMINO_MUNICIPAL_DE_JEREZ.pdf).

251 Esta problemática se ha ido agravando con el paso de los años, debido a la creciente demanda de servicios tecnológicos, al aumento de la población urbana y del número creciente de operadores que ofertan sus productos en régimen de libre competencia. El logro de ciudades más limpias y menos contaminadas visualmente requiere la adopción de medidas que favorezcan la eliminación u ordenación del exceso de cableado, así como el establecimiento de limitaciones o restricciones para evitar su futura instalación. Esa ha sido la línea seguida en el continente europeo por ciudades como París o Londres. En el continente americano destaca el esfuerzo realizado en tal sentido por la ciudad de Buenos Aires. En todas estas urbes han ido progresivamente desapareciendo los cables a la vista hasta llegar, en el momento actual, a su práctica inexistencia.

La CE, en su art. 149.1, atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones (art. 149.1.21ª). En desarrollo de tal previsión se aprueba la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), para establecer la regulación del sector eléctrico con la finalidad de garantizar el suministro de energía eléctrica (art. 1.1), constituyendo éste un servicio de interés económico general (art. 2.2), y correspondiendo al Gobierno y a las Administraciones Públicas la regulación y el control de las actividades destinadas a dicho suministro (art. 2.3). De igual forma, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), se aprueba para regular las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados (art. 1.1), siendo éstos servicios de interés general que se prestan en régimen de libre concurrencia (art. 2.1). El cumplimiento de las obligaciones de servicio público inherentes a las mismas exige que la explotación de las redes y la prestación de servicios por los operadores tengan que efectuarse con respeto a los principios de igualdad, transparencia, no discriminación, continuidad, adaptabilidad, disponibilidad y permanencia (art. 23.3). En consonancia con ello, el art. 23.4 LGTel atribuye a la Administración del Estado el control y el ejercicio de las facultades de la Administración relativas a las obligaciones de servicio público y de carácter público.

Cabe preguntarse si, además de estas competencias sectoriales, pueden otras Administraciones Públicas, singularmente la municipal, intervenir o ejercitar facultades en estas materias, en especial en lo concerniente a la determinación de la localización física de las redes de cableado y a las condiciones o requisitos mínimos exigibles para su instalación en los entornos urbanos. En relación al suministro de energía eléctrica, la única referencia sobre el particular es la contenida en el art. 5 LSE, sobre coordinación con los planes urbanísticos. El aptdo. 1 de dicho artículo establece que la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurren en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico (planeamiento municipal), el cual deberá precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes. En cuanto a las telecomunicaciones, el art. 23.1 LGTel dispone que la Administración del Estado y las Administraciones Públicas (la municipal en lo que aquí interesa) deberán colaborar, a través de los instrumentos previstos en dicha ley y en el resto del ordenamiento jurídico, para hacer efectivo el derecho que tienen los operadores de comunicaciones electrónicas de ocupar tanto la propiedad pública como la privada, para realizar el despliegue de las correspondientes redes públicas. El aptdo. 2 de dicho artículo confiere el carácter de “equipamiento de carácter básico” a las redes públicas de comunicaciones electrónicas, lo que supone que su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de “determinación estructurante”. Además, la normativa elaborada por las Administraciones Públicas (Ayuntamientos en particular), y los instrumentos de planificación urbanística, deberán recoger las disposiciones necesarias para impulsar o facilitar el despliegue de estas infraestructuras en su ámbito territorial, garantizando una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicarlas (art. 23.3). Por otra parte, el art. 35.7 LGTel autoriza al Ministerio para aprobar recomendaciones en orden a la elaboración de modelos de ordenanzas municipales para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas.

En definitiva, en los sectores energético y de las telecomunicaciones se reconoce la competencia municipal para regular, a través del planeamiento urbanístico, este tipo de

actuaciones, si bien es en este último sector donde la regulación resulta más detallada, motivo por el que se centrará principalmente sobre el mismo el resto de la exposición. Las atribuciones de la Administración estatal en el sector de las telecomunicaciones es claro que no impiden ni limitan el ejercicio por los Ayuntamientos de las facultades que les son propias en materia de planificación, gestión y disciplina urbanística, medio ambiente urbano, o infraestructura viaria o de salubridad pública (art. 25.1 LRBRL). Lo mismo ocurre con las competencias municipales derivadas de la legislación patrimonial, al hacerse un uso frecuente del dominio público.

Según LÓPEZ GARCÍA, la doctrina sentada al respecto por el TS sostiene que, en materia de telecomunicaciones, “las Entidades Locales tienen un poder normativo propio, directamente atribuido por la CE en defensa de sus intereses: urbanísticos, paisajísticos, medioambientales, de seguridad de las edificaciones y de las personas; dicho de otra manera, la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) no puede entenderse con una extensión tal que implique la práctica desaparición de los Entes Locales, que verían reducido a la nada su papel en esta materia”<sup>252</sup>. Así lo reconoció la STS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de enero de 2000, a la que siguieron otras con idéntico contenido. En la misma se puso de manifiesto que la competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio respecto a la utilización del demanio municipal que exija el tendido de redes, cables, instalaciones o canalizaciones. Según la citada sentencia, la competencia municipal se orienta a la preservación de intereses municipales, y la normativa de régimen local especialmente concernida es la relativa a bienes y servicios municipales y planeamiento urbanístico. Por consiguiente, “los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para las nuevas redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública”. Matiza la sentencia, sin embargo, que el ejercicio de dicha competencia municipal “no puede traducirse, en ningún caso, en restricciones absolutas al derecho de los operadores al uso u ocupaciones del dominio público municipal, ni siquiera en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas”. No se pronuncia dicha resolución judicial, en cambio, acerca de la ocupación por los operadores de inmuebles de propiedad privada, aunque parece entenderse, de modo implícito, que las potestades normativas municipales en tal sentido no son distintas a las que pueden ejercerse cuando del dominio público se trata.

Por otra parte, existe sin embargo un interés municipal en la preservación del paisaje urbano, que encuentra en las ordenanzas el mejor vehículo para asegurar su más completa efectividad. En tal sentido, la Ordenanza Municipal reguladora de las Instalaciones de Telecomunicación en el Ayuntamiento de Salamanca<sup>253</sup> dispone, en su Exposición de Motivos, que es objeto de la misma “preservar el paisaje urbano y natural ante el impacto que dichas instalaciones puedan suponer”, lo que lleva a la necesidad de compatibilizar ambos aspectos, regulando tanto la funcionalidad de los equipos y elementos de telecomunicación con los necesarios niveles de calidad para los usuarios,

---

252 LÓPEZ GARCÍA, C.: “Ordenanzas Locales en materia de Telecomunicaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 19, 2005, tomo 3, p. 3.150.

253 B.O.P. de Salamanca Núm. 184, de 24 de septiembre de 2008.

[https://www.aytosalamanca.gob.es/es/reglamentomunicipal/docs/Nxm\\_13\\_-\\_Ordenanza\\_municipal\\_reguladora\\_de\\_las\\_instalaciones\\_de\\_telecomunicacion.pdf](https://www.aytosalamanca.gob.es/es/reglamentomunicipal/docs/Nxm_13_-_Ordenanza_municipal_reguladora_de_las_instalaciones_de_telecomunicacion.pdf).

con las cautelas orientadas a la protección del paisaje urbano y natural”. Más contundente en su redacción resulta la Ordenanza de Canalizaciones para Telecomunicaciones por Cable e Instalaciones Accesorias del Ayuntamiento de Paterna (Valencia), aneja a su P.G.M.O.U., que en su art. 1 cita como objeto de la misma la regulación de las condiciones de instalación de estas infraestructuras “con la finalidad de preservar el paisaje urbano de las agresiones causadas por la implantación indiscriminada de instalaciones de telecomunicaciones”<sup>254</sup>.

## 2. Mecanismos correctores

Dos son los principales mecanismos correctores previstos en la legislación vigente para evitar los adversos efectos paisajísticos producidos por una excesiva proliferación de infraestructuras de telecomunicación en las ciudades.

Uno de ellos consiste en la posibilidad que se ofrece a los operadores (cuando concurren varios de ellos y coinciden aproximadamente en el tiempo) de convenir usos compartidos de las instalaciones existentes, reduciendo así la acumulación de estos elementos en las fachadas y en los espacios públicos en general. Manifiesta FERNÁNDEZ MONTALVO<sup>255</sup> que el derecho de ocupación del dominio público (al que habría que añadir el patrimonio privado), no implica necesariamente que todos los operadores puedan exigir la instalación de su propia infraestructura, con independencia de las existentes en ese momento. Define dicho autor la técnica de la “compartición”, en estos supuestos, como aquélla tendente a evitar que el ejercicio por separado de los derechos de ocupación lesione intereses públicos que puedan resultar afectados, como los derivados del urbanismo, el medioambiente, o el paisaje, garantizando de esa forma que dicha protección se efectúe en un marco de igualdad.

Aunque los arts. 29 y 30 LGTel reconocen a los operadores, en determinadas condiciones, los derechos a la ocupación de la propiedad privada y del dominio público para el establecimiento de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, dichas ocupaciones han de llevarse a cabo, siempre que sea posible, de forma coordinada con las instalaciones de las restantes empresas. El art. 32.1 LGTel confiere a los operadores de comunicaciones electrónicas la opción de celebrar acuerdos voluntarios entre sí para determinar las condiciones, tanto para la ubicación, como para el uso compartido de sus respectivas infraestructuras. Junto a esa facultad potestativa, el mismo artículo contempla la obligación de las Administraciones Públicas, singularmente la local, de fomentar la celebración de esos acuerdos voluntarios entre operadores para la ubicación compartida y el uso compartido de las infraestructuras, tanto en bienes de titularidad pública como privada, en particular con vistas al despliegue de elementos de las redes rápidas y ultrarrápidas de comunicaciones electrónicas. En todo caso, según dispone el art. 32.2 LGTel, la ubicación y utilización compartidas del dominio público, o de la propiedad privada, también pueden ser impuestos de manera obligatoria por el Ministerio, a los operadores con derecho a la ocupación de dichas propiedades, aunque de manera motivada y previa audiencia de los mismos, tanto con carácter general como para casos concretos. Y por razones medioambientales, o de ordenación urbana, entre

---

254 D.O.G.V. Núm. 4.022, de 15 de junio de 2001.

255 FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: “Despliegue de las redes de telecomunicaciones y ocupación del dominio público local”, Fundación Democracia y Gobierno Local, *QDL* 22, febrero 2010, p. 17.

otras, los Ayuntamientos pueden asimismo instar al Ministerio, motivadamente, el inicio de procedimiento administrativo para la imposición de la utilización compartida del dominio público, o de la propiedad privada, en términos similares a los anteriormente expuestos.

De especial interés resulta la regulación contenida en el art. 34.5 LGTel, que obliga a los operadores a hacer uso de las canalizaciones subterráneas o de las existentes en el interior de las edificaciones, que permitan el despliegue y la explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En aquellos casos en los que no existan dichas canalizaciones, o no sea posible su uso por razones técnicas o económicas, los operadores podrían efectuar despliegues aéreos, siguiendo los previamente existentes. Añade dicho artículo que, en los mismos casos, los operadores podrán efectuar por las fachadas el despliegue de los cables y equipos que constituyan redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, si bien para ello deberán utilizar, en la medida de lo posible, los despliegues, canalizaciones, instalaciones y equipos previamente instalados. En modo alguno podrán realizarse despliegues aéreos y por fachadas en edificaciones del patrimonio histórico-artístico o que puedan afectar a la seguridad pública.

La mayoría de las ordenanzas municipales resaltan, en congruencia con las disposiciones legales, la función negociadora de los Ayuntamientos, que deben fomentar el uso compartido de las infraestructuras mediante acuerdos dirigidos a tal fin, “allí donde sea aconsejable”, atendiendo a principios de protección de la salud, ambientales y paisajísticos<sup>256</sup>. Algunas ordenanzas, tras hacer una remisión expresa a la legislación sectorial sobre telecomunicaciones, en lo que a ubicación e instalación compartida de las instalaciones se refiere, prevén la eventual existencia de desacuerdos sobre este particular entre las empresas operadoras. En estos casos, suele contemplarse que serán los propios Ayuntamientos quienes ejercerán las funciones de arbitraje, decidiendo, en caso de discrepancia, las concretas medidas a adoptar<sup>257</sup>. Frecuentemente, los municipios exigen que los operadores interesados en una nueva instalación de telecomunicación den preferencia a la posibilidad de coubicar y compartir las infraestructuras e instalaciones existentes. Corresponderá a los técnicos municipales, de manera justificada por razones urbanísticas, medioambientales o paisajísticas, previa audiencia a los interesados, el establecimiento de la obligación de compartir emplazamientos por los diferentes operadores<sup>258</sup>. Solamente podrá eximirse de la obligación de compartir si los operadores justifican imposibilidad técnica, o si los servicios técnicos municipales consideran que el impacto ambiental, visual o los límites de exposición del uso compartido, puedan ser superiores al de las instalaciones por

---

256 En tales términos se pronuncia el art. 3 de la Ordenanza Municipal para la Ordenación de las Instalaciones de Comunicación del Ayuntamiento de Hellín (Albacete), B.O.P. Albacete Núm. 56, de 13 de mayo de 2002.

<https://www.hellin.es/images/hellinimages/documentos/ordenanzas/NF-2002%2005%2013%20-%20056%20-%20ORDENANZA%20INSTALACIONES%20DE%20RADIOCOMUNICACION.pdf>.

257 Así se dispone en el art. 15 de la Ordenanza Municipal reguladora de las Infraestructuras Radioeléctricas de Telecomunicación en el término municipal de Benicarló (Castellón), B.O.P. de Castellón Núm. 34, de 15 de marzo de 2008.

<https://www.ajuntamentdebenicarlo.org/r2h/files/7736.pdf>.

258 Se cita como ejemplo de tal regulación la Ordenanza Municipal de Telecomunicaciones del Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), B.O.P. Sevilla Núm. 291, de 17 diciembre de 2008, art. 4.3.

<https://www.mairenadelaljarafe.es/export/sites/mairena/.galleries/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas-Reguladoras/Ordenanza-de-las-Instalaciones-de-Radiocomunicacion.pdf>.

separado. En otros supuestos, los municipios ejercen funciones previas de control, regulando, para la primera implantación, procedimientos para la ubicación y posterior uso de las redes por los operadores, con sometimiento asimismo a trámites de publicidad y concurrencia de los mismos. Así, quienes no hubieren concurrido a dicha primera implantación, en el plazo de personación que a tales efectos se establezca, no podrán ocupar el dominio público hasta transcurrido el número de años que sea fijado desde la finalización de las obras de dicha implantación<sup>259</sup>.

A modo de conclusión, puede afirmarse que el criterio general que preside la regulación legal, desarrollada reglamentariamente, del despliegue de las redes de telecomunicaciones, tanto en espacios e inmuebles públicos como privados, es el aprovechamiento de las infraestructuras existentes en cada momento, para no generar nuevos y más perjudiciales impactos visuales.

El otro mecanismo corrector consiste en el soterramiento de las líneas eléctricas y de telecomunicaciones. Destaca EMBID IRUJO la habitualidad y naturalidad con la que se contempla esta medida en la legislación eléctrica, “no siendo, en absoluto, algo que suene extraño a ella, sino que aparece inmediatamente, cuando contemplamos el precepto relativo a la servidumbre de paso”. En efecto, según el art. 57 LSE, se considera servidumbre legal, en este sector, la servidumbre de paso de energía eléctrica que grava los bienes ajenos, en la forma y con el alcance que se determinan en dicha ley (apdo. 1). La servidumbre de paso aéreo comprende, además de otros usos, el vuelo sobre el predio sirviente. La servidumbre de paso subterráneo tiene como cometido la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan (art. 57, aptdos. 2 y 3 LSE). Se aprecia, por tanto, una clara conexión entre la legislación sectorial y la urbanística municipal. Resulta criticable, en cambio, tal como pone de manifiesto EMBID, la ausencia en la LSE de una enumeración de criterios o presunciones acerca de cuándo las conducciones de las líneas eléctricas deban ser subterráneas o aéreas. Aunque la servidumbre de paso subterráneo resulta habitual o “normal”, en base a las previsiones del ordenamiento urbanístico, sin embargo no va acompañada en la ley de criterio alguno que clarifique en qué supuestos resulta exigible, aspecto que podría ser abordado por la normativa reglamentaria del propio sector eléctrico, en el desarrollo normativo de la ley, pero que sin embargo tampoco ha tenido lugar<sup>260</sup>.

En cuanto al soterramiento de las redes de telecomunicaciones, la única referencia legal al respecto viene representada por el citado art. 34.5 LGTel, a cuyo comentario nos remitimos. En lo que aquí interesa, en dicho precepto se establece la obligatoriedad de los operadores de utilizar las canalizaciones subterráneas, aunque solamente allí donde existan, salvo que no resulte posible por razones técnicas o económicas. Sin embargo, la LGTel, en su art. 29, regulador del derecho de los operadores a la ocupación de la propiedad privada (mediante su expropiación forzosa o declaración de servidumbre

---

259 Así viene establecido, en su art. 3, en la Ordenanza reguladora de las condiciones generales de ejecución e implantación de las Infraestructuras de Telecomunicaciones por Cable en el municipio de Aspe (Alicante), B.O.P. Alicante Núm. 101, de 21 de mayo de 2007, en el que se fija un plazo de 5 años desde la finalización de las obras de implantación.

<https://aspe.es/wp-content/uploads/2013/05/20070602OrdenanzaTelecomunicaciones.pdf>.

260 EMBID IRUJO, A.: “El soterramiento de las líneas eléctricas: problemática jurídica general”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 163, 2004, p. 11.

forzosa de paso) cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, previa aprobación de proyecto técnico, exige, en el procedimiento tramitado a tales efectos, de la emisión de informe del Ayuntamiento afectado sobre compatibilidad del mismo con la ordenación urbanística vigente (aptdo. 3), o sea, con el planeamiento urbanístico municipal. El art. 34.2 LGTel, asimismo anteriormente referido, confiere el carácter de determinación estructurante en los instrumentos de planificación urbanística a las redes públicas de comunicaciones electrónicas. En el art. 34.3 LGTel se indica que los instrumentos de planificación urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para impulsar o facilitar el despliegue de las infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas, sin establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores, ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalarlas. El art. 34.4 LGTel precisa que los instrumentos de planificación urbanística deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones, debiendo garantizar el funcionamiento de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Finalmente, el art. 35.2 LGTel obliga a los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas a recabar el oportuno informe ministerial sobre la adecuación de dichos instrumentos con la ley y normativa sectorial de telecomunicaciones, informe que será previo y vinculante.

De la referida regulación de la legislación sectorial se infiere, como expresamente citan los enunciados de los arts. 34 y 35 LGTel, la existencia de un deber mútuo de “colaboración” entre las Administraciones estatal y la municipal, titular esta última de la facultad de aprobar los instrumentos de planificación urbanística. Esa colaboración interadministrativa no impide que en el planeamiento, o en la normativa reglamentaria municipal, se contemple el soterramiento de las líneas de telecomunicaciones, siempre que se respeten los mínimos legalmente exigidos en orden a garantizar tanto la libre competencia en la instalación como la disponibilidad de una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores puedan ubicar las correspondientes infraestructuras (art. 34.3 LGTel). Así lo confirma la legislación urbanística emanada de las distintas Comunidades Autónomas, que incluye, como contenido obligatorio del planeamiento urbanístico general, entre los elementos estructurantes o determinaciones de carácter general, “las redes de infraestructuras y servicios”<sup>261</sup> o el sistema general de infraestructuras y servicios, que incluirá, entre otros, “las redes lineales...de telecomunicaciones”<sup>262</sup>. En idéntico sentido, el RPU establece que, en suelo urbano, los Planes Generales contendrán, además de las determinaciones de carácter general, las características y trazado de las galerías y redes de energía eléctrica y de aquellos otros servicios que pueda prever el Plan (art. 29.1.i).

En los conflictos que, desde hace años, se han venido produciendo entre los Ayuntamientos y los operadores de servicios (de telefonía normalmente), la Jurisprudencia del TS se ha pronunciado, de forma reiterada, en sentido favorable a los primeros, al reconocer la superioridad de la legislación reguladora del régimen del suelo y ordenación urbana y de las disposiciones contenidas en los Planes, proyectos y ordenanzas municipales, sobre los privilegios de que gozan las empresas

---

261 Art. 63.1.c) Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía.

262 Art. 116.1.a) Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

suministradoras<sup>263</sup>. El único requisito exigido por la Jurisprudencia para hacer valer la prevalencia de la regulación municipal que exige el soterramiento de las líneas de servicios y suministros, es su necesaria constancia en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, admitiéndose incluso su previsión en las ordenanzas municipales<sup>264</sup>.

---

263 Por todas, se cita la STS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de abril de 1996, cuya redacción, por lo clarificadora que resulta, se reproduce a continuación en su tenor literal:

*Conforme a la doctrina mantenida por esta Sala en sentencias de 27 de febrero de 1975, 26 de febrero de 1982 y 22 de abril de 1988, el problema aquí planteado, debe resolverse partiendo del criterio de que la legislación reguladora del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y las disposiciones contenidas en los Planes, proyectos y ordenanzas aprobados conforme a dicha legislación tienen supremacía normativa sobre las cláusulas convencionales contenidas en el Contrato del Estado con la Compañía Telefónica aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946, y, conforme con dicha supremacía, entender que los intereses públicos urbanísticos deben prevalecer sobre los privilegios concedidos a dicha Compañía en el citado Contrato en atención al interés público del servicio telefónico encomendado a la misma, extrayendo de ello la conclusión de que esta Compañía está obligada a la instalación subterránea siempre que así venga previsto en una norma urbanística concreta. La prevalente obligatoriedad de la normativa urbanística antecitada, no puede quedar sin efecto por las decisiones del Delegado de Gobierno en la Compañía Telefónica, pues aún admitiéndose que la competencia para designar el lugar, forma y circunstancias del emplazamiento de líneas telefónicas esté atribuido a la Compañía Telefónica, y caso de discrepancia, a la Delegación del Gobierno, ello será siempre dentro de los límites que la normativa urbanística permite, pues en modo alguno pueden admitirse actuaciones que contradigan el planeamiento, y está acreditado y no controvertido en estos autos que el artículo 14 de la vigente Ordenanza Municipal sobre Canalizaciones de este municipio, aprobada por la Comisión Provincial de Urbanismo de Tarragona el 21 de enero de 1974, prohíbe las instalaciones aéreas.*

*La prevalencia de esta norma urbanística municipal, sancionada en el artículo 57 de la Ley del Suelo, en tema de estricta competencia municipal, cuya genérica autonomía está reconocida en el artículo 140 de nuestro texto constitucional, determina la estimación de este recurso de apelación y la consiguiente revocación de la sentencia apelada, lo que implica la anulación de las referidas resoluciones de la Delegación del Gobierno en la Compañía Telefónica Nacional de España.*

264 Se cita, de igual forma, la STS, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de 1 de febrero de 2001:

El motivo debe ser estimado, pues la obligación de tomar en consideración la Ordenanza sobre Canalizaciones que invocó el Ayuntamiento recurrente, aprobada como ya dijimos por la Comisión Provincial de Urbanismo de Tarragona en sesión de 28 de noviembre de 1973 y publicada en el Boletín Oficial de esa provincia del 21 de enero de 1974, viene impuesta por la recta interpretación de aquel artículo de la LS, al que sirve de complemento el desarrollo reglamentario contenido en los artículos 1 y siguientes, y en especial el artículo 3.1, del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2178/1978, de 23 de junio. Debe destacarse muy especialmente que así lo ha entendido este Tribunal precisamente en relación a aquella concreta Ordenanza, y precisamente en procesos entre las mismas partes con análogo objeto; ello en sus sentencias de 13 de noviembre de 1986, 15 de octubre de 1988, 23 de noviembre de 1993 y la antes citada de 22 de abril 1996. En la primera de ellas dijimos que, como legislación aplicable a las proyectadas instalaciones de telecomunicación, debe darse preferencia a las normas contenidas en aquella Ordenanza sobre Canalizaciones del Municipio de Vendrell, dado lo dispuesto en el artículo 57 de la LS; en la segunda, tras la cita que se hacía de nuestra Jurisprudencia en el sentido de que la Compañía Telefónica está obligada a la instalación subterránea siempre que así venga previsto en una norma urbanística concreta, aceptamos como tal la repetida Ordenanza; en la tercera, recordamos las dos anteriores, afirmando que por razones de coherencia jurisprudencial procedía confirmar la sentencia que ordenaba la aplicación del artículo 14 de dicha Ordenanza del Ayuntamiento de Vendrell; y en la cuarta concluimos calificando dicho artículo 14 de dicha Ordenanza como una norma urbanística municipal, y afirmando que su prevalencia queda sancionada en el artículo 57 de la LS. El principio de unidad de doctrina abona pues el pronunciamiento estimatorio que hemos adelantado.

La conclusión alcanzada no queda desvirtuada... por la alegación de la inexistencia de una infraestructura o canalización subterránea de la que se pueda servir el tendido en cuestión. Pues como ya hemos dicho en las sentencias de 28 de diciembre de 1990 y 24 de octubre de 1996, tal problema exigirá y deberá resolverse mediante el acuerdo pertinente entre las partes interesadas, pero no permite el desconocimiento o inaplicación de la norma urbanística establecida que, en todo caso, debe respetarse.

Ni, en fin, por los términos literales en que se expresaba el artículo 18.2 de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, coincidentes con los hoy utilizados por el artículo 45, párrafo primero, letra b), de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (será obligatoria la canalización subterránea cuando así se establezca en un instrumento de planeamiento urbanístico debidamente aprobado), pues de esta naturaleza participan las Ordenanzas que establecen normas a observar en el proceso urbanizador.



En opinión de GONZÁLEZ GARCÍA, la exigencia de la canalización subterránea de estas infraestructuras constituye un extremo que no debe ser olvidado ni por el plan ni por las ordenanzas. De hecho, añade, la vieja Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, había considerado que este aspecto era “lo suficientemente importante como para salir, por excepción, de su mutismo oficial en materia urbanística hasta impulsarle a advertir en su art. 45.b) que la canalización subterránea será obligatoria cuando así se establezca en un instrumento de planeamiento urbanístico debidamente aprobado”. Ante la falta de referencia al planeamiento en la legislación sectorial vigente, matiza GONZÁLEZ que “el silencio al respecto de la LGTel no parece suficiente para que las normas de desarrollo no lo contemplen y que, desde luego, todos los planes lo consideren contenido obligatorio”<sup>265</sup>.

En la actualidad, numerosos municipios, a través del planeamiento general o derivado, obligan a las empresas suministradoras de servicios urbanísticos a que las canalizaciones de sus instalaciones sean necesariamente subterráneas<sup>266</sup>. Otros Ayuntamientos recogen similares prescripciones en ordenanzas reguladoras de la protección del paisaje o de la implantación en sus cascos urbanos de instalaciones de telecomunicación<sup>267</sup>. Naturalmente resultará de aplicación, en cualquiera de los casos, el régimen general sobre exigibilidad de licencia urbanística para controlar, con carácter previo, la adecuación de las instalaciones previstas con las determinaciones del planeamiento municipal<sup>268</sup>.

Sin embargo, el art. 34.6 LGTel precisa que para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas en dominio privado no podrá exigirse la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, en el caso de que el operador haya presentado a la Administración Pública competente para el otorgamiento de la licencia un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras, siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha Administración. En dicho plan, el operador deberá prever los supuestos en los que se vayan a efectuar despliegues aéreos o por fachadas de cables.

---

265 GÓNZÁLEZ GARCÍA, J.V.: “Aspectos urbanísticos de la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco”. En SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): Derecho Urbanístico del País Vasco, Editorial La Ley, Madrid, 2008.

266 Así lo contempla, en esos precisos términos, el P.G.M.O.U. de Arucas (Las Palmas de Gran Canaria), de 2014, en su art. 103.2. De modo similar, la Norma 61.13 del P.G.M.O.U. del Ayuntamiento de Tavernes de la Vallidigna (Valencia), de 2005, dispone que las licencias para instalaciones eléctricas, telefónicas u otras requerirán la autorización previa del Ayuntamiento, y en particular, en las zonas urbanizadas, los tendidos de líneas que se autoricen serán, por regla general, subterráneos, salvo casos particulares de imposibilidad manifiesta o en los cuales se justifique la inconveniencia, por motivos de interés público. En estos casos, excepcionalmente, podrán autorizarse otras modalidades de tendido.

267 La Ordenanza Municipal reguladora de la Ubicación, Implantación, Colocación y Funcionamiento de Antenas e Instalaciones de Telecomunicación del Ayuntamiento de Córdoba, aprobada definitivamente por acuerdo de Pleno de 14 de septiembre de 2006, establece en su art. 7.5 que en las edificaciones existentes que no sean objeto de obras de rehabilitación integral, el tendido del cableado discurrirá preferentemente por patios interiores o por zonas que no sean visibles desde la vía pública, lo que supone una referencia implícita al soterramiento de dicho cableado. Sólo de forma excepcional dicho tendido podrá efectuarse por las fachadas, siempre que se disimule con efectividad, ejecutando su trazado paralelamente a las cornisas, bajantes exteriores, juntas de dilatación u otros elementos continuos verticales existentes, y se adaptará el color de la canalización al del paramento por el que discurra.

[https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas\\_y\\_Reglamentos\\_Municipales/Medio\\_Ambiente/Ordenanza\\_Municipal\\_reguladora\\_de\\_antenas\\_e\\_instalaciones\\_de\\_telecomunicacion.pdf](https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas_y_Reglamentos_Municipales/Medio_Ambiente/Ordenanza_Municipal_reguladora_de_antenas_e_instalaciones_de_telecomunicacion.pdf)

268 Según el art. 146.1.letras j) y m) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, estarán sujetos a licencia municipal de obras de instalación, sin perjuicio de las demás licencias o autorizaciones que fueran procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, las instalaciones que se ubiquen en el subsuelo, así como la instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares.

## X. TERRAZAS Y VELADORES

### 1. Utilización del dominio público, acto discrecional sujeto a licencia

En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de terrazas y veladores solicitados, en cualquier época del año, por el sector de la hostelería<sup>269</sup>. A las tradicionales sillas, mesas, toldos y parasoles se han sumado otros bienes muebles y mecanismos para proteger a los clientes de las inclemencias meteorológicas por bajas o altas temperaturas (instalaciones cerradas o semicerradas, estufas de calefacción, aparatos de humidificación, cierres perimetrales, maceteros, toneles, barriles, sillas y mesas altas, publicidad estática...). Estos elementos repercuten negativamente en la estética del lugar en que se ubican, sobre todo en entornos culturales o de notable valor paisajístico. No puede desconocerse la importancia que en la proliferación de estos componentes de la escena urbana tuvo la aprobación de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los productos del Tabaco<sup>270</sup>. Resulta necesaria, por tales motivos, una regulación que, adaptada a las nuevas circunstancias, asegure un uso de la vía pública amoldado a su peculiar naturaleza, y un respeto escrupuloso del paisaje urbano.

Desde un punto de vista jurídico, la instalación de estos elementos en suelo público conlleva una utilización privativa, en beneficio de intereses particulares, de unos bienes destinados *per naturam* a un uso común y general, y aunque son fácilmente reconocibles las ventajas que de estos usos se derivan para la economía en general, el turismo, las inversiones, el empleo, el ocio y tiempo libre, las relaciones sociales, y para la proyección de una imagen de ciudad abierta, acogedora e integradora, no menor interés revisten otros bienes jurídicos y derechos igualmente necesitados de protección. Tales son el derecho que tienen los vecinos, y los ciudadanos en general, al descanso (no sufrir los efectos de la contaminación acústica), a la salvaguarda del patrimonio cultural, a la salubridad pública, a la protección de menores y jóvenes, o el respeto al mundo animal, entre otros. Asimismo, han de ser considerados los derechos de los discapacitados, o el derecho de todos al disfrute de un paisaje urbano en las debidas condiciones. De lo hasta aquí expuesto se infiere que la ocupación de los espacios de uso común reclama una ordenación que facilite la compatibilidad de unos y otros

---

269 Las nuevas concepciones sobre movilidad, paisaje y medio ambiente, e incluso los nuevos planteamientos de vida tras el impacto de la pandemia Covid-19, han propiciado una mayor apreciación de la calle como espacio para potenciar la sociabilidad, la convivencia e incluso la salubridad. Una manifestación de esta nueva realidad la constituye el hecho de que en las poblaciones se ha ampliado el ancho de las aceras y de los espacios de uso común y ha aumentado el número de plazas, calles y paseos de disfrute exclusivamente peatonal, cerrándose el acceso al tráfico rodado.

270 Las terrazas se han convertido en espacios donde los fumadores tienen autorizado un hábito o rutina que está prohibido en cualquier otro establecimiento cerrado. Se han producido, por ello, importantes cambios en las costumbres de la ciudadanía, que ha intensificado la presión social para una mayor ocupación de los espacios de uso común con terrazas y veladores, con sus accesorios y objetos de reclamo o efecto llamada, situados a nivel de calle.

derechos, partiendo de la base de que los titulares de los negocios que con su existencia dan cobertura legal a las terrazas y veladores no son titulares de ningún derecho preexistente a su instalación.

Corresponde a los Ayuntamientos la concesión o denegación de la oportuna autorización administrativa, a los interesados que la soliciten, para la instalación de terrazas o veladores, un título jurídico caracterizado por las notas de la especialidad y la discrecionalidad en su otorgamiento. Los órganos de gobierno municipal, previos los preceptivos informes técnicos, tendrán que valorar en cada expediente en qué medida el beneficio de los hosteleros no perjudica el paso de los vecinos a los inmuebles de su propiedad, la accesibilidad y tránsito de los viandantes, la seguridad ciudadana, el legado cultural, o el paisaje urbano. Además de la eventual denegación de la autorización municipal, que habrá de estar motivada, en los supuestos que lo justifiquen podrán imponerse limitaciones, restricciones o condicionamientos al referido aprovechamiento, cuyo incumplimiento puede acarrear la revocación de aquella.

El art. 79.3 LRBRL establece que son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. El art. 74.1 TRRL identifica como bienes de uso público local, entre otros, las plazas, calles, paseos, parques, y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad Local. Por otra parte, el art. 75.1 RBEL señala que, en la utilización de los bienes de dominio público, se considera uso común general especial aquél que, aún correspondiendo por igual e indistintamente a todos los ciudadanos, sin embargo concurren circunstancias especiales en razón de la peligrosidad, la intensidad del uso o cualquiera otra semejante. Este uso será normal si fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte. Dicho uso común especial normal de los bienes demaniales ha de sujetarse a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público, y a los preceptos de carácter general. Las licencias se otorgarán directamente, salvo si por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación (art. 77, apdos. 1 y 2 RBEL). En un sentido similar, la LP, en su art. 86.2 (no básico), prescribe que el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estará sujeto a autorización, o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.

La ocupación de los espacios abiertos al público (viales, plazas, jardines, parques y similares) mediante instalación de terrazas constituye, en el ámbito jurídico-administrativo, una utilización común especial del dominio público, sujeta a licencia municipal. El mecanismo más adecuado para regular la concesión de estas licencias, compatibilizando el uso general de los espacios de común aprovechamiento con la ocupación parcial de los mismos por empresas titulares de establecimientos de hostelería y restauración, es la ordenanza municipal, instrumento de intervención en la actividad de los ciudadanos que habrá de promover las condiciones más adecuadas para la instalación y mejora de dichas instalaciones. El uso del específico espacio carece de las notas de estabilidad y de provisionalidad recogidas en la legislación del suelo. Por tal motivo, el título que legitimará la instalación de estos elementos de esparcimiento no es una licencia urbanística (al no tener este carácter la actuación), sino una autorización administrativa especial, otorgada con carácter discrecional. Afirma GARRIDO FALLA que las autorizaciones de los usos comunes especiales del dominio público constituyen actos de mera tolerancia para un uso particular del mismo ante el que el particular no puede alegar derecho alguno. El carácter precario del título se justifica en la naturaleza

unilateral de la decisión administrativa y en el carácter esencialmente revocable de la autorización<sup>271</sup>. RODRÍGUEZ LAÍN opina que una de las características de la autorización de estos usos comunes especiales es, precisamente, el carácter discrecional de la decisión administrativa, y su consideración de “a título de precario”. Se trata, dice, de uno de los criterios que identifican la naturaleza jurídica de la cesión temporal de uso de los bienes demaniales<sup>272</sup>.

Esta doctrina científica trae su causa en los reiterados pronunciamientos de nuestros tribunales de justicia, que, al abordar esta temática ponen de manifiesto que el título jurídico que habilita la instalación de terrazas, veladores, mesas y sillas, se fundamenta en la tolerancia de la Administración. Una permisividad que, al consentir estas instalaciones en espacios públicos, establece limitaciones en cuanto a la seguridad, no perturbación del medio ambiente, o la estética urbana, limitando además su vigencia a un plazo determinado, y sometiénola a condiciones cuyo incumplimiento conlleva su revocación<sup>273</sup>. Las limitaciones contempladas en las ordenanzas pueden conllevar la denegación de las autorizaciones o el establecimiento de restricciones en cuanto a localización de las instalaciones, superficie a ocupar, u otras. Todos estos requisitos restringen el margen de discrecionalidad de las autoridades municipales, aunque no lo eliminan, ni obstan para que puedan tenerse en cuenta, en función de las circunstancias de cada caso, otros aspectos susceptibles de ser considerados singularmente. Afirmar lo contrario significaría instrumentar un mecanismo técnico-jurídico excesivamente rígido, una regulación que no podría adaptarse a la multiplicidad de situaciones, ubicaciones, ambientes y contingencias.

Las principales intervenciones que se recogen en las ordenanzas, en lo que a protección paisajística se refiere, guardan relación con la acotación de las superficies que pueden ser ocupadas y con las características del mobiliario de las terrazas. El objetivo último perseguido es que las terrazas no formen un conjunto aparatoso y desordenado de muebles y estructuras portátiles al aire libre, sino que se adapten e integren armoniosa y equilibradamente en el paisaje urbano, sin modificarlo sustancialmente y sin constituir un elemento que deforme su visión o trastorne la función del espacio público sobre el que se ubican. Para ello, las ordenanzas incluyen en su articulado medidas y mecanismos apropiados para garantizar la efectividad de dichas pretensiones. Naturalmente, pese a las buenas intenciones, todo quedará en saco roto si la regulación no contempla disposiciones sancionadoras para aquellos supuestos en que se produzcan incumplimientos de las autorizaciones concedidas.

## 2. La prevalencia del uso público

Diversas son las prescripciones establecidas en las ordenanzas para atenuar el impacto visual sobre el paisaje urbano de terrazas y veladores. Con carácter previo, conviene

---

271 GARRIDO FALLA, F.: Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II (Parte General: Conclusión); reimpresión de la 7ª impresión, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 573.

272 RODRÍGUEZ LAÍN, J.L.: “Protección ambiental frente al ruido procedente de terrazas o veladores: de la concepción demanialista del problema a la sensibilización medioambiental”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Junio 2013, Editorial La Ley.

273 En tal sentido se pronuncia la sentencia Núm. 291/2021, del TSJ de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de mayo de 2021.

precisar qué se entiende por “terrazas” o “veladores”. Aunque algunas reglamentaciones diferencian uno y otro concepto, para los fines de este trabajo serán considerados ambos de forma unitaria, sin establecer distinciones, dada la similitud de su objeto. Por su sencillez y amplitud de significado, se propone aquí la definición dada por la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de Terrazas, Veladores y Barras-Mostrador en espacios de dominio y/o uso público del Ayuntamiento de Tudela (Pamplona), de 2019. En la misma se entiende por tales “el conjunto de mesas y sillas, y de sus instalaciones auxiliares, fijas o móviles, tales como sombrillas, protecciones laterales, alumbrado, dotaciones de calor, etc., que, ubicadas en espacios públicos o privados de acceso libre y uso público, sirven de complemento temporal o continuo a un establecimiento legalizado de hostelería (bar, cafetería, restaurante, bar-restaurante, café-bar, taberna, chocolatería, heladería y asimilados)”<sup>274</sup>.

Coinciden la mayoría de ordenanzas en señalar que la autorización para la instalación de terrazas ha de supeditarse, en todo caso, a criterios de minimización del uso privado frente al uso público, debiendo prevalecer, en caso de conflicto, la utilización pública de dicho espacio, así como el interés general de la ciudadanía. Resulta habitual que los textos reglamentarios utilicen el término “entorno urbano”, por ser el factor referencial a tener en cuenta a la hora de conceder la autorización para instalar estos elementos de ocio y entretenimiento en los espacios públicos, evitando el negativo impacto visual de su presencia. Así, suele establecerse que la colocación, situación y dimensiones de las terrazas, y de su mobiliario (toldos especialmente), no podrán romper, en ningún caso, la armonía del paisaje urbano tradicional, así como tampoco desfigurar su visión<sup>275</sup>.

Los lugares en los que normalmente podrán autorizarse las terrazas serán las calles y plazas peatonales, bulevares, paseos y jardines, siempre que no ocupen terrenos con césped ni causen perjuicio a los árboles o vegetación de cualquier género. En cuanto a las calles o plazas con tránsito rodado, solamente se admitirá su instalación en las aceras, pero en ningún caso en lugares destinados a estacionamiento o parada de vehículos, a refugio de los peatones, o en isletas o glorietas<sup>276</sup>. Con el fin de favorecer la necesaria unidad en el diseño urbano, en el caso de que varios establecimientos solicitaran la instalación de terraza en el mismo tramo de acera, no debería autorizarse la colocación simultánea de unas terrazas junto a la fachada y otras en la línea de bordillo o sobre la calzada, sino que, en tales casos, las autoridades municipales deberían optar por un criterio idéntico y único para todas ellas. Tampoco deberían permitirse estas instalaciones, en principio, en el interior de porches, soportales, tramos de vías cubiertas, y similares<sup>277</sup>.

---

274 Art. 1.2.

[http://www.tudela.es/docs/ordenanzas/no-fiscales/ord\\_veladores.pdf](http://www.tudela.es/docs/ordenanzas/no-fiscales/ord_veladores.pdf)

275 Art. 8.1 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de Terrazas de Hostelería y Expositores de Comercio en la vía pública, del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (Murcia), B.O.R.M. Núm. 27, de 3 de febrero de 2015.

<https://www.sanpedrodelpinatar.es/wp-content/uploads/2019/11/terrazas.pdf>

276 Art. 11 de la Ordenanza municipal reguladora de la Ocupación Temporal de Espacios Exteriores con Mesas, Sillas, Parasoles y otras Instalaciones análogas que constituyan complemento de la actividad de Hostelería, del Ayuntamiento de Córdoba, B.O.P.C. Núm. 58, de 31 de marzo de 2008.

[https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas\\_y\\_Reglamentos\\_Municipales/Via\\_Publica/sillasOrdenanza\\_municipal\\_reguladora\\_de\\_la\\_ocupacion\\_temporal\\_de\\_espacios\\_exteriores\\_con\\_mesas\\_sillas\\_parasoles\\_y\\_otros\\_instalaciones.pdf](https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas_y_Reglamentos_Municipales/Via_Publica/sillasOrdenanza_municipal_reguladora_de_la_ocupacion_temporal_de_espacios_exteriores_con_mesas_sillas_parasoles_y_otros_instalaciones.pdf)

277 Art. 10, aptdos. 4 y 6, de la Ordenanza reguladora de la instalación de Terrazas y Otros Elementos asociados a la Hostelería y al Comercio en la vía pública, del Ayuntamiento de Pamplona.

No será necesario que los bienes jurídicos a preservar de la contaminación visual gocen de una protección especial en virtud de lo dispuesto en la legislación sobre patrimonio histórico, ambiental o urbanística. Cualquier espacio público, monumento o edificio singular, o de características específicas y relevantes, cuya contemplación y disfrute puedan verse menoscabados, ha de ser protegido por la autorización que se otorgue para la instalación de estos elementos<sup>278</sup>. A destacar, como criterio comúnmente seguido en las ordenanzas, la preservación del arbolado y la vegetación que forman parte del paisaje de la ciudad, así como los ambientes y condiciones estéticas de los lugares y edificios en general, aunque no cuenten, como queda dicho, con ningún tipo de protección específica en las legislaciones sectoriales.<sup>279</sup>

En lo que concierne al cerramiento de las zonas destinadas a terrazas, éste podrá tener carácter fijo o móvil, transparente o mixto, pero siempre habrá de ser adecuado a las condiciones del entorno. Las cubiertas de aquéllas serán rechazadas siempre que resulten estéticamente inadecuadas, o discordantes con el entorno, o, se insiste, si dificultan la correcta visión del paisaje urbano<sup>280</sup>. Importante resulta también el tratamiento cromático de los componentes de este mobiliario urbano, toldos y sombrillas en especial, elementos de gran influencia visual que habrán de tener un diseño y tratamiento del color unitarios, acordes con el entorno. Normalmente se prohíben las bases de hormigón, de plástico o de resinas de baja resistencia<sup>281</sup>. Tanto el mobiliario de uso habitual como los aparatos de calefacción o refrigeración, sombrillas, jardineras u otros elementos decorativos o de ornato, mesas altas, toneles, y demás mobiliario de similar naturaleza, han de contar con la conformidad de la Administración autorizante, prohibiéndose la publicidad en los mismos o limitándose las dimensiones de aquélla<sup>282</sup>. Las autorizaciones municipales tendrán que velar especialmente por el

---

<https://www.pamplona.es/sites/default/files/2022-01/terrazas.pdf>.

278 Art. 16.1 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de Terrazas en espacios de uso público del Ayuntamiento de A Coruña. B.O.P.C. Núm. 100, de 28 de mayo de 2013.

<https://www.coruna.gal/transparencia/es/normativa-municipal/normativa/normativa/ordenanza-reguladora-de-la-instalacion-de-terrazas-en-espacios-de-uso-publico/contenido/1373850956633?argIdioma=es>.

279 Art. 6 de la Ordenanza municipal reguladora de las Terrazas de Veladores del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz), de 2018.

<https://www.aytotarifa.com/wp-content/uploads/2019/01/ORDENANZA-MUNICIPAL-REGULADORA-DE-LAS-TERRAZAS-DE-VELADORES.pdf>.

En un sentido similar, art. 7.1.d) de la Ordenanza reguladora de las Terrazas de establecimientos de Hostelería del Ayuntamiento de Leganés (Madrid), B.O.C.M. Núm. 74, de 28 de marzo de 2013.

[http://www.leganes.es/portal/contenedor\\_ficha.jsp?seccion=s\\_fdcc\\_d4\\_v1.jsp&contenido=87620&nivel=1400&tipo=5&codMenuSN=465&codMenu=1035](http://www.leganes.es/portal/contenedor_ficha.jsp?seccion=s_fdcc_d4_v1.jsp&contenido=87620&nivel=1400&tipo=5&codMenuSN=465&codMenu=1035).

280 Arts. 4.6 y 5 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de Terrazas y Veladores en terrenos de uso público con ocasión del ejercicio de la actividad de hostelería del Ayuntamiento de Alcañiz (Teruel).

<https://www.alcaniz.es/Noticias/medio-ambiente/797-veladores-y-terrazas-ordenanza-provisional>.

281 Art. 18.3 de la Ordenanza municipal reguladora de Terrazas de Mesas, Veladores y Elementos Auxiliares del Ayuntamiento de Aranjuez (Madrid), B.O.C.M. Núm. 70, de 23 de Marzo de 2013.

<https://www.aranjuez.es/images/files/normativamunicipal/OrdenanzaTerrazas.pdf>.

282 Art. 52 de la Ordenanza reguladora de los Usos, Instalaciones y Ocupaciones en la vía pública de la ciudad de Mérida (Cáceres), B.O.P.C. Núm. 151, de 10 de agosto de 2021.

[https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza\\_reguladora\\_via\\_publica.pdf](https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza_reguladora_via_publica.pdf).

cumplimiento de las “condiciones estéticas” de estas instalaciones, dada su repercusión directa en la calidad del paisaje urbano.

Algunas normativas zonifican el suelo a efectos del emplazamiento de las terrazas y veladores, clasificándolo en zonas de interés estético (ZIE) y zonas sin consideración especial (ZSCE). En las ZIE se atiende al peculiar tratamiento urbanístico del espacio de que se trata, y de los componentes del paisaje urbano en el mismo, que condicionan el mobiliario y la estética de las terrazas. En las ZSCE no existe ninguna consideración especial en cuanto a las características que deba tener el mobiliario. En anexos incorporados a las ordenanzas se especifican los requisitos técnicos de las autorizaciones para unos y otros espacios<sup>283</sup>.

Asimismo, las ordenanzas obligan a los titulares de las autorizaciones a mantener las terrazas y mobiliario en las debidas condiciones de limpieza y ornato público, responsabilizándoles de la recogida diaria de los residuos que puedan producirse en ellas o en sus inmediaciones. De igual forma, tendrán que recoger las terrazas desmontables cuando finalice el horario establecido para su utilización, no pudiendo permanecer en el espacio ocupado ningún tipo de mobiliario, cadenas, correas, u otros dispositivos<sup>284</sup>. Las ventajas que para el paisaje urbano se derivan de un estricto cumplimiento de todas estas disposiciones son incuestionables.

## **XI. ARBOLADO URBANO**

### **1. La necesidad de garantizar arbolado suficiente en el suelo urbano**

El árbol urbano constituye, según TOVAR CORZO, un elemento fundamental en el paisaje de la ciudad, pues brinda beneficios de orden ambiental, estético, paisajístico, recreativo, social y económico, aprovechados de variadas formas por la población, que disfruta de su presencia y lo convierte en un elemento integrante del paisaje urbano, hasta tal punto que “se constituye en uno de los indicadores de los aspectos vitales y socioculturales de las ciudades”<sup>285</sup>. Para WIESNER, la arborización proporciona no sólo

---

283 Art. 26.1 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de Terrazas de Veladores en la vía pública en San Fernando de Henares (Madrid), B.O.C.M. Núm. 96, de 23 de abril de 2012.

<https://www.ayto-sanfernando.com/wp-content/uploads/2021/03/veladores-y-terrazas.pdf>.

284 Art. 20 de la Ordenanza reguladora de la ocupación con Terrazas en espacios de uso público, del Ayuntamiento de San Juan de Aznalfarache (Sevilla), B.O.P.S. Núm. 49, de 2 de marzo de 2009.

<https://transparencia.sanjuandeznalfarache.es/export/sites/sanjuandeznalfarache/es/transparencia/.galleries/IND-83-ordenanza-ocupacion-terrazas-espacios-uso-publico.pdf>.

285 Paradójicamente, afirma el autor colombiano, desde siempre los árboles han constituido un elemento secundario en el paisaje urbano, especialmente en el centro de las ciudades. Sin embargo, recientemente la tendencia seguida a nivel mundial propone el impulso de la silvicultura urbana no como una actividad destinada a minorías privilegiadas, o al sólo esparcimiento, sino como un sector capaz de facilitar diversos bienes y servicios al grueso de la población, aportando unos beneficios que redundarán en la mejora de la calidad estética de las zonas urbanas, en su mantenimiento ecológico, en la purificación del aire, en la regulación de las temperaturas extremas, en la mitigación del ruido, y hasta en el uso de los residuos para la producción de bioabonos. (TOVAR CORZO, G.: “Manejo del arbolado urbano en Bogotá”, *Revista Territorios*, 16-17, Bogotá, 2017, p.p. 151-159).

elementos estéticos tales como el amortiguamiento del impacto visual de las formas construidas, o la adición de belleza escénica, sino también funciones y contribuciones indirectas, como pueden ser la articulación de las ciudades con los cerros o con los ecosistemas de humedales, o el atenuamiento de los rigores climáticos<sup>286</sup>. De lo que no cabe duda es que la implementación del arbolado urbano no puede ser caprichosa ni carecer de fundamentación. Su puesta en marcha, afirma REYES REYES, se ha enfocado tradicionalmente como algo accesorio o de mero ornato, no como parte de la infraestructura de la ciudad, que necesita de una racionalidad espacial y de una tecnología<sup>287</sup>. Por ello, es necesario un cambio del paradigma presente, que no perciba el arbolado urbano como un asunto de mera forestación o de simple plantación, sino que vaya enfocado a un proyecto unitario de paisaje<sup>288</sup>. En esa misma línea, MÁRQUEZ propone cambiar la manera de entender el arbolado urbano, de modo que no se limite a ser la sumatoria de “árbol + árbol + árbol”, sino que haga posible la consecución de la que denomina “ciudad bioclimática”, en la que se conjuguen el urbanismo, el paisajismo, el medioambiente, la sostenibilidad, la sociabilidad y la ecología del paisaje<sup>289</sup>. El arbolado urbano representa una oportunidad única para incluir la naturaleza en la planificación paisajística urbana, bajo el paradigma de lo que se conocen como Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN)<sup>290</sup>.

---

286 WIESNER CEBALLOS, D.: “Metodología para la definición de la estrategia de arborización para Bogotá D.C”, *Memorias del Foro Arborización Urbana*, Bogotá, 2000, p. 18.

287 REYES REYES, H.A.: “Paisaje cultural: Imagen, identidad y Memoria a través del Arbolado Urbano”, *Boletín CF+S*, Núms. 42-43, Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad, Santiago de Chile, 2010.

288 En opinión de REYES, en dicho proyecto tendrían que conjugarse los valores determinantes de la imagen urbana, definidos por las líneas de la construcción arquitectónica, con las experiencias sensoriales de los ciudadanos en sus vivencias asociadas a los lugares arbolados (la identidad y memoria colectiva como referente), y con las variables que dependen tanto del código genético de las diferentes especies arbóreas, como de sus formas características, y de los fenotipos propios del nicho urbano. A todos estos aspectos habrán de atender tanto los urbanistas como los responsables últimos del diseño espacial con arbolado urbano.

289 Para dicho fin, MÁRQUEZ hace uso del término “bosque urbano”, una propuesta técnica desde la planificación del paisaje que no concibe aquél como un mero conjunto de árboles, sino como un organismo sistémico, con dinámicas biológicas que deben establecerse según lo vayamos construyendo. El “bosque urbano” comprendería una matriz formada por manchas, que son los espacios verdes arbolados públicos o privados; los corredores arbolados, que son las calles, avenidas, bulevares, arroyos, u orillas de ríos; con los espacios difusos allí donde encontremos situaciones de transición que no sean manchas ni corredores. Al planificar y diseñar el bosque urbano, las improntas paisajística y ambiental estarían definidas por la búsqueda de la diversidad, la integración, la heterogeneidad, los cambios estacionales, los flujos de circulación de la fauna, y la mayor cobertura que sea posible del verde urbano. El objetivo último, concluye el citado autor, será embellecer la ciudad con el mejor acondicionamiento ambiental posible, creando paisajes identitarios y buscando alcanzar altos parámetros de sostenibilidad. Ello podría conseguirse, entre otras fórmulas, haciendo que las especies de la flora autóctona dominen la presencia vegetal, reduciendo las especies exóticas únicamente a aquellas situaciones minoritarias en que esté fundamentado su sostenimiento, y provocando la presencia de fauna silvestre asociada a espacios urbanos específicos. (MÁRQUEZ, F.: “Bosque urbano. Otro modo de entender el arbolado de la ciudad y su paisaje”, *Revista Conceptos*, UMSA, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2016).

290 Una forma de actuar, manifiesta FIGUEROA ARANGO, muy en boga en nuestros días y que, mediante el desarrollo de recomendaciones y criterios de integración del arbolado en el espacio urbano, para mejorar la calidad del mismo (belleza escénica, sombra, etc.), permite gestionar de forma estratégica su implantación, a través, p.ej., del levantamiento de un inventario del arbolado que reduzca los riesgos generados por los ejemplares que se encuentren en malas condiciones, mejorar las técnicas de plantación, la selección de las especies, su ubicación física, y otras muchas funciones ecológicas y sociales. (FIGUEROA ARANGO, C.: *Guía para la integración de las Soluciones Basadas en la Naturaleza en la planificación urbana. Primera aproximación para Colombia*, Alexander Von Humboldt Stiftung, Ecologic Institute, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, 2020, p.p. 112-113).

Tanto la vegetación como la revegetación de las urbes juegan un papel fundamental en el paisaje urbano. Sirva como ejemplo la opinión expuesta por el arquitecto Fernando Higueras, quien, siguiendo las corrientes arquitectónicas organicistas del siglo XX, consideraba que “la vegetación es un gran aliado, capaz de esconder cualquier error del arquitecto o del constructor”. La anterior afirmación ha de admitirse con las debidas cautelas, pues si bien el arbolado



En el ámbito jurídico, resulta insuficiente la atención que la legislación urbanística ha dedicado, hasta la fecha, al arbolado urbano, en cualquiera de sus vertientes. Una tendencia que, afortunadamente, está cambiando en los textos legislativos más recientes.

A nivel estatal, la LS 1976 (art. 22), al igual que su inmediato antecedente, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (art. 18), y la posterior LS 1992 (art. 89), hicieron referencia al arbolado, con carácter general, para considerarlo un mecanismo adecuado para mejorar el medio urbano y los suburbios de las ciudades, a través de la aprobación de Planes Especiales encaminados, entre otras finalidades, a su alteración.

A nivel autonómico, seguramente haya sido esta escasez de preceptos relativos al arbolado urbano la que forzara a la legislación urbanística vasca, en su Exposición de Motivos, a precisar que a través de la misma “se fomenta la presencia de arbolado en nuestras ciudades, ante la falta de previsión al respecto en el urbanismo que actualmente se conoce en nuestra Comunidad”<sup>291</sup>. Algunas leyes autonómicas solamente han recogido en su articulado la necesidad de obtener licencia urbanística, o de formular comunicación previa al municipio, cuando se ejecuten actos de uso o aprovechamiento del suelo que lleven consigo la tala o corta de arbolado en suelo urbano o urbanizable<sup>292</sup>, sin mayores consideraciones. Otras normativas, más prolijas en su regulación, contemplan el arbolado como objeto de la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento, estando presente “en los viales y plazas adecuados”, para su incorporación como objetivo de sostenibilidad, de modo que contribuya, entre otros aspectos, a “mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje”<sup>293</sup>. El arbolado es asimismo contemplado como dotación del municipio, tanto pública (sistemas generales o locales) como privada, dirigida a proveer a la ciudad de espacios libres y zonas verdes en proporción suficiente “para atender las necesidades de esparcimiento de la población y para contribuir a

---

es un elemento integrador y estructurador de espacios urbanos (puede llegar a dirigir vistas, dar escala a edificios, crear y ordenar espacios o actuar como cubierta de espacios libres), también puede tener aspectos perniciosos, como ocultar vistas de elementos monumentales o entre elementos históricos interconectados, así como reducir la iluminación de ciertas áreas, restando valor paisajístico. (AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, Plan Director Arbolado de Sevilla, Parte III, Nuevo Modelo de Arbolado y de Gestión, 2020, p. 221).

Lamentablemente, admite MASCARÓ, son muchas las áreas construidas que siguen creciendo sin replantar la vegetación que va siendo talada. Las plantas han sido sustituidas por asfalto, hormigón y ladrillo, materiales de baja reflectancia, que almacenan la energía solar recibida, reduciéndose la pérdida de calor hacia la atmósfera. Si aumentara el número de árboles y de plantas en las ciudades podría lograrse un considerable ahorro energético, hasta alcanzar, en opinión de los expertos, el 25% de los costos energéticos residenciales entre edificaciones localizadas en áreas con vegetación o sin ella, así como indudables beneficios climáticos, con la ventaja añadida ofrecida por el arbolado, sobre las zonas encespadas, de que requiere una menor necesidad de riego y mantenimiento. (MASCARÓ, J.L.; MASCARÓ, L.; MARTINS, L.; WESSHEIMER, M.: “Arbolado urbano: aspectos ambientales”, *Anales Linta*, Vol. II, Núm. 5, 2001, p. 53).

De las argumentaciones expuestas se deriva como conclusión, en opinión de GASPARI FERNANDA, que la importancia del arbolado de una ciudad radica en la triple dimensión que le caracteriza: por una parte, embellece el paisaje urbano por su valor ornamental y paisajístico; por otra, refuerza el patrimonio de la comunidad; y, finalmente, mejora la calidad ambiental, pues a través del rol reconstituyente de las plantas se logra reducir la contaminación (atmosférica y sonora), amortiguar la temperatura, proporcionar sombra, retener la humedad, proteger el suelo de la erosión y promover la biodiversidad. (GASPARI FERNANDA, J.; SENISTERRA GABRIELA, E.: “Funciones y pautas de convivencia con el arbolado urbano en dunas costeras, Argentina”, *Revista de Tecnología*, Volumen 16, Núm. 2, Universidad Nacional de La Plaza, Argentina, 2017, p. 14).

291 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

292 Art. 97.1.1) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. En el mismo sentido, art. 162.d) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

293 Art. 4.2.g) del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

mitigar los efectos del cambio climático”. En la ordenación urbanística -se indica- se procurará la utilización de dicho arbolado, así como la integración de los elementos naturales y patrimoniales preexistentes<sup>294</sup>. Por último, en otras leyes se regula el arbolado como determinación de los Planes Especiales de Adecuación Urbanística, en áreas con incipiente urbanización y peculiares características de su entorno ambiental, clasificadas como suelo urbano especial o urbanizable especial, para encauzar un desarrollo urbanístico sostenible mediante el establecimiento de medidas encaminadas a la conservación de la estructura viaria y la mejora del medio ambiente y el paisaje, la regulación del aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y, específicamente, “la conservación de elementos vegetales, huertos y arbolado para impedir su desaparición o destrucción”<sup>295</sup>. Dicha regulación responde a una visión profundamente protectora del arbolado preexistente.

La legislación valenciana al regular la ordenación pormenorizada, como desarrollo de la ordenación estructural, exige, como determinación de la misma, que se garantice “la existencia de arbolado suficiente en el suelo urbano y urbanizable”, indicándose además que las ordenanzas municipales tendrán que establecer “la densidad y diversidad de los ejemplares arbóreos necesarios para articular la infraestructura verde urbana y conectar los espacios verdes de la población”<sup>296</sup>. La valenciana es la única de las leyes urbanísticas que remite expresamente a la reglamentación municipal para que, con carácter imperativo, regule la articulación de la denominada infraestructura verde urbana. Además, continúa la misma, en poblaciones de más de 20.000 habitantes, los nuevos desarrollos residenciales tenderán a alcanzar una proporción de, al menos, “un árbol por cada 100 metros cuadrados de techo edificable”, debiendo ajustarse la ejecución de estas previsiones “a las características paisajísticas y climáticas del medio urbano, a la permeabilidad del suelo y al confort acústico, entre otros”.

Una regulación análoga a la valenciana, aunque menos desarrollada, se contiene en la legislación gallega, que, en el planeamiento que contenga la ordenación detallada, obliga, en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, de ámbito residencial, a contemplar, como reserva mínima de suelo para sistema local al servicio del polígono o sector, “la plantación o conservación de un árbol por cada 100 metros cuadrados edificables”<sup>297</sup>.

Anterior en el tiempo, la legislación catalana prevee también la obligación de los Ayuntamientos, con ocasión de la tramitación de un Plan Parcial urbanístico que precise las obras de urbanización básicas, o con ocasión de la tramitación de un Proyecto de Urbanización, de “concretar las características del arbolado”, de acuerdo con las prescripciones municipales pertinentes<sup>298</sup>. En este caso se hace una remisión expresa a la ordenación municipal, sin fijar estándares o reservas mínimas obligatorias, como en otras Comunidades.

---

294 Art. 61.2.a) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía.

295 Art. 136.2.e) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

296 Art. 36.2.c) del 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 de la Comunidad Valenciana.

297 Art. 42.2.d) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.

298 Art. 65.6 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Excepción hecha de la Comunidad de Madrid, apenas existen en nuestro país disposiciones normativas de rango legal, estatal o autonómicas, que se hayan ocupado específicamente de la regulación del arbolado urbano, no monumental, y de sus distintas implicaciones, entre ellas la relacionada con la protección paisajística. Puede citarse, como precedente legislativo *non nato*, la tramitación por las Cortes de Aragón, en el año 2007, de una proposición de Ley de Defensa y Fomento del Arbolado Urbano en los municipios de Aragón, que finalmente vería frustradas las expectativas que hicieran posible su tramitación parlamentaria. En su Exposición de Motivos, la proposición de ley preveía “medidas de estímulo y fomento para mejorar el paisaje urbano, procurando articular un tránsito armónico entre el ámbito ciudadano y el rural, promoviendo la plantación de elementos vegetales como elementos integradores y, al mismo tiempo, conformadores de las ciudades de Aragón”. Mención aparte merece la legislación murciana, que, a través de la Ley 14/2016, de 7 de noviembre, de Patrimonio Arbóreo Monumental, se ocupa de la protección y conservación del patrimonio arbóreo monumental de la Región de Murcia, considerando tal el conjunto de árboles cuyas características botánicas de monumentalidad o circunstancias extraordinarias de edad, porte u otros tipos de acontecimientos históricos, culturales, paisajísticos, científicos, de recreo o ambientales ligados a ellos y a su legado, los haga merecedores de protección y conservación (art. 1, aptdos. 1 y 2). La citada ley, en el entendimiento de que dichos ejemplares representan una parte singular del patrimonio medioambiental y cultural del pueblo murciano, en los medios natural, agrícola, y también en el “urbano”, reconoce el interés público de su protección y conservación, atribuyendo a los Ayuntamientos competencia para la protección y/o propuesta de catalogación “de los árboles de toda especie que se encuentren en terreno urbano y urbanizable” (art. 3.2). Como queda dicho, dicha ley extiende su ámbito de aplicación al arbolado urbano monumental, por lo que su interés para nuestro objeto de estudio es menor.

La Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid, precisa en su Preámbulo que la ciudad aparece fuertemente marcada por su arbolado, el cual, además de formar parte de su patrimonio histórico-artístico, “es un ingrediente inseparable de su actual puesta en valor y comprensión, configurando el derecho social al paisaje”. La protección dispensada por dicha ley se extiende a cualquier tipología de arbolado urbano, al ser de aplicación “a todos los ejemplares de cualquier especie arbórea con más de 10 años de antigüedad, o 20 centímetros de diámetro de tronco al nivel del suelo, que se ubiquen en suelo urbano” (art. 1). Señala ARÉVALO GUTIÉRREZ el carácter pionero, en el ordenamiento jurídico español, de la legislación madrileña, al quebrar la tradicional anomia en la materia, según la cual la protección de este tipo de arbolado ha estado circunscrita a la normativa municipal, por la vía de la actividad de policía o de limitación<sup>299</sup>. Considera dicho autor que la citada ley tiene una connotación prioritariamente urbana. Por un lado, incide directamente en el ámbito de la autonomía local. Por otro, no remite la preservación de la silvicultura urbana a los poderes públicos, sino que implica también en su protección a los ciudadanos, que deben participar activamente en estas actividades, de acuerdo con el concepto de desarrollo sostenible. Entre las medidas protectoras previstas en su articulado se contempla la prohibición de la tala y la poda drástica, indiscriminada y extemporánea de todos los árboles protegidos (arts. 2.1 y 3.1), o la obligación de los propietarios del arbolado urbano de cualquier categoría de su

---

299 ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.; RECODER VALLINA, T.: “La legislación medioambiental de la Comunidad de Madrid: la protección y fomento del arbolado urbano (Ley 8/2005, de 26 de diciembre)”, *Ecosostenible*, Núm. 13, Sección Artículos, 2006, Editorial Ecoiuris.

mantenimiento, conservación y mejora, realizando los trabajos precisos para garantizar un adecuado estado vegetativo del ejemplar (art. 4.1). Asimismo, las entidades locales quedan obligadas a elaborar un inventario completo del arbolado urbano existente en su territorio municipal, así como a su actualización periódica. Inventario que deberá incluir información referente al número de pies, especies o variedades, dimensiones, edad aproximada, estado sanitario y localización del arbolado con referencia a elementos concretos del viario urbano o a agrupaciones singulares de árboles (art. 5, aptdos. 1 y 2). Los órganos de gobierno de las entidades locales habrán de aprobar Planes de Conservación para el arbolado urbano, público o privado, revisables con una periodicidad no superior a 5 años. En sus determinaciones se pondrán de relieve los principales problemas sanitarios y de conservación de los ejemplares, planteando las iniciativas y actividades que parezcan más oportunas, adecuadamente localizadas, descritas, evaluadas y programadas en el tiempo (art. 6, aptdos. 1, 2 y 3). Por último, como criterios para el fomento de las nuevas plantaciones de arbolado urbano, se mencionan, entre otros, el respeto al arbolado preexistente, que se convertirá en un condicionante principal del diseño; la elección de especies adaptadas a las condiciones climáticas, edáficas y fitosanitarias locales; la plantación de un árbol, preferentemente de hoja caduca, por cada nueva plaza de estacionamiento; o la disponibilidad de sistemas de riego eficiente que favorezcan el ahorro de agua (art. 7).

## 2. Fórmulas de protección arbórea

En la Carta de Barcelona de 1995 se suscribe la Declaración del Derecho al Árbol en la Ciudad<sup>300</sup>, en la que se contienen una serie de reconocimientos expresos. Entre los mismos, se reconoce que la ciudad necesita del árbol como un elemento esencial para garantizar la vida; o que el desarrollo del mismo debe darse en toda su plenitud, aprovechando cuanto nos ofrece y en toda su potencialidad, si dispone del espacio y las condiciones que requiere; o que el sistema de arbolado de nuestras ciudades es un sistema básico, y, como tal, debe de ser valorado, planificado y gestionado; o, finalmente, que el árbol contribuye al enraizamiento de la cultura en el lugar y a la mejora de las condiciones de habitabilidad en el medio urbano, factores ambos determinantes de la calidad de vida en la ciudad. Al mismo tiempo, los municipios que han acordado suscribir la Declaración asumen una serie de compromisos, entre los que pueden citarse el de situar el árbol como uno de los primeros recursos patrimoniales de la ciudad; o el de desarrollar y promover informaciones, inventarios, técnicas de gestión, prácticas, procedimientos, productos, servicios y estándares, que posibiliten la implantación del árbol en la ciudad, en condiciones de calidad y dignidad; o el de establecer políticas, reglamentaciones, normativas y prácticas en la Administración y gobierno de la ciudad que garanticen las condiciones óptimas para la vida del árbol; o, por último, el de replantear todos los elementos que conforman actualmente el espacio urbano, y pensar los futuros en su concepción, planificación, producción, gestión, uso y reutilización desde la óptica de las potencialidades del sistema de arbolado urbano. Para hacer efectivas las anteriores propuestas de respeto al árbol, se indica en la Declaración, éstas tienen que incorporarse a las ordenanzas, normas, disposiciones y acuerdos

---

300 Congreso "El árbol y la Ciudad", celebrado en Barcelona, el 2 de junio de 1995. En el mismo se aprueba la Declaración de referencia, que implica la asunción de una serie de compromisos por el Ayuntamiento de Barcelona.

municipales. A dicha Declaración se han adherido un considerable número de municipios españoles.

A falta de una referencia expresa al paisaje en la legislación sobre régimen local, como bien jurídico protegido, la aprobación por los Ayuntamientos de ordenanzas sobre arbolado urbano, u otras denominaciones similares, encuentra amparo legal en el ejercicio por los municipios, como competencias propias, en materia de medio ambiente urbano, y en materia de parques y jardines públicos, en los términos previstos en el art. 25.2.b) de la LRBRL<sup>301</sup>, entendidos en un sentido amplio. A través de normas reglamentarias el municipio fija las condiciones que estima más adecuadas para proteger el arbolado urbano, componente íntimamente ligado al paisaje de la ciudad, al tiempo que dicha regulación sirve de orientación para las conductas individuales y colectivas. Ha de tenerse en cuenta que los árboles tienen la consideración de bienes públicos, aspecto éste destacado por algunos textos reglamentarios. Ese carácter resulta indiscutible. En determinados casos, serán bienes de dominio público, si están situados en terrenos que tengan ese carácter. En otros, serán bienes patrimoniales. E incluso, llegando al extremo, se ha llegado a poner de manifiesto que, dado que jurídicamente los árboles son bienes de naturaleza inmueble, pueden llegar a ser incorporados al Inventario General de Bienes Municipales<sup>302</sup>.

Llegados a este punto, es necesario clarificar qué haya de entenderse por arbolado urbano, así como precisar cuáles son sus principales componentes. La Ordenanza Municipal de Áreas Verdes y Arbolado Viario del Ayuntamiento de Murcia<sup>303</sup> define en su art. 32 el arbolado urbano como cualquier elemento arbóreo situado en suelo urbano, urbanizable o sistemas generales, tratado de forma individual o en conjunto, además de los elementos arbustivos ejemplares o que estén ubicados aisladamente y con valor patrimonial. Dentro de dicho concepto se diferencian dos variantes. De una parte, el arbolado público, integrado por los árboles asentados sobre terreno público, la responsabilidad de cuyo mantenimiento recae sobre la gestión municipal. De otra, el arbolado privado, ubicado en terrenos privados, cuyo mantenimiento recae sobre los propietarios de las fincas. En su Exposición de Motivos, la ordenanza murciana resalta, como valor del arbolado urbano, el que, con su presencia en las ciudades, en cantidad y calidad suficientes, y con una distribución acertada, los árboles realizan “aportaciones paisajísticas”, al proporcionar escalas y definir el paisaje, a la vez que organizan e integran los diversos espacios urbanos.

Uno de los principios generalmente recogidos en la ordenación municipal, para favorecer la biodiversidad, es la potenciación de la variedad paisajística y visual, dentro de un mismo espacio, a fin de conseguir la máxima calidad y riqueza espacial de las zonas urbanas<sup>304</sup>. A tales efectos, la presencia de arbolado está llamada a desempeñar un papel fundamental, por su innegable contribución a la creación de paisajes ricos en

---

301 Así se indica, en concreto, en el Preámbulo de la Ordenanza de Gestión y Protección del Arbolado Urbano del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, BOTHA Núm. 130, de 7 de noviembre de 2003.

302 En semejantes términos se pronuncia la Ordenanza de Protección del Arbolado Urbano del Ayuntamiento de Zaragoza, en su Exposición de Motivos, BOP de Zaragoza Núm. 40, de 19 de febrero de 2013.

303 B.O.R.M. Núm. 158, de 10 de julio de 2012.

<https://medioambiente.murcia.es/sites/default/files/2022-06/2.pdf>.

304 Arts. 46 y 48 de la Ordenanza de Zonas Verdes y Protección del Arbolado del Ayuntamiento de Jerez (Cádiz).

[https://www.jerez.es/fileadmin/news\\_import/Ordenanza\\_de\\_Zonas\\_Verdes\\_y\\_Gestion\\_y\\_Proteccion\\_del\\_Arbolado.pdf](https://www.jerez.es/fileadmin/news_import/Ordenanza_de_Zonas_Verdes_y_Gestion_y_Proteccion_del_Arbolado.pdf).

especies, evitando, en la medida de lo posible, la formación de los monocultivos arbóreos. Al mismo tiempo, se procurará propiciar la presencia de fauna sobre los árboles, adoptando medidas respetuosas con sus hábitats naturales y con aquellos elementos que resultan necesarios para su subsistencia. Como manifestación concreta de tal tendencia, es habitual la potenciación en los viarios de arbolado de sombra, para atraer la presencia de avifauna. Semejantes actuaciones harán posible, a la postre, la existencia de paisajes más diversos, identitarios y reconocibles, evitando la indeseada uniformidad.

Otra de las normas que suelen recogerse en las ordenanzas reguladoras del arbolado urbano es la prohibición de la tala de aquellos ejemplares, de cualquier especie arbórea, que tengan una determinada antigüedad (normalmente más de diez años) y un considerable diámetro de tronco (normalmente más de veinte centímetros en su base), cuando estén ubicados en suelo urbano, con independencia de que su titularidad sea pública o privada<sup>305</sup>. Solamente en aquellos supuestos excepcionales en que exista riesgo de afección del arbolado urbano por obras de reparación o reforma de cualquier tipo, o por factores intrínsecos (a la especie o al individuo) o extrínsecos (propios del medio), o por tratarse de ejemplares secos o enfermos (por razones fitosanitarias, biológicas, o de otra índole), siempre que no resultare viable ni recomendable su trasplante, se procedería a su compensación mediante la plantación de un ejemplar adulto de la misma especie, o de la especie que consideren preferible las Administraciones municipales, previo informe técnico emitido al efecto, a condición de que sea equivalente en sus características y porte, por cada año de edad del árbol eliminado. Aunque normalmente se empleará en la nueva plantación la misma especie que ha sido talada, ésta podrá ser sustituida, a criterio municipal, en aquellos supuestos en que se tratare de una especie “discordante con el paisaje tradicional o con la estética de la zona”. Medida que tiene por objeto, una vez más, preservar la homogeneidad paisajística y cultural de la ciudad, en lo que al arbolado que la identifica se refiere<sup>306</sup>. En algunos supuestos se recoge en las ordenanzas la prohibición de podas drásticas, indiscriminadas o extemporáneas.

Las ordenanzas también prohíben, por motivos estéticos y paisajísticos, salvo autorización municipal expresa, la atadura de ropas, alambres, carteles u otros elementos en el arbolado urbano. Tampoco se permite clavar clavos, ni dejar que ningún sólido, líquido o gas perjudicial entre en contacto directo con los ejemplares arbóreos. Como es lógico, queda prohibido atar pancartas, salvo disposición en contrario, así como encender fuego o aproximar al arbolado fuentes de calor que puedan dañar todas o algunas de sus partes<sup>307</sup>.

Finalmente, cabe destacar la previsión, en algunos textos reglamentarios, de que en los proyectos que los Ayuntamientos redacten para la creación o reforma de paseos, avenidas o calles (arboladas), se incluya en la memoria la descripción del arbolado

---

305 Así viene regulado en los arts. 6 y 7 de la Ordenanza Municipal de Protección y Fomento del Arbolado de Aranjuez, B.O.C.M. Núm. 274, de 18 de noviembre de 2013.

<https://www.aranjuez.es/images/files/normativamunicipal/ORDENANZA%20ARBOLADO,%20PARQUES%20Y%20JARDINES%202013.pdf>.

306 Arts. 39 y 44.1 de la Ordenanza Municipal de Protección y Fomento del Arbolado de Aranjuez.

307 Art. 6 de la Ordenanza Municipal de Espacios Verdes y Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Cangas del Narcea (Principado de Asturias), B.O.P.A. Núm. 127, de 3 de junio de 2006.

existente y de los principales condicionantes que le afecten, así como “los criterios paisajistas de diseño”. En casos concretos dichos proyectos habrán de incluir un Documento Técnico para la Protección del Arbolado<sup>308</sup>.

## XII. CONTAMINACION LUMINICA

### 1. El ejercicio del derecho al disfrute del cielo nocturno en la legislación estatal y autonómica

El aumento de la iluminación artificial nocturna en los medios urbanos tiene por objeto conseguir la mayor visibilidad posible de acciones y actividades públicas y privadas. Por motivos escénicos, ornamentales, decorativos, de circulación viaria, productivos, publicitarios, de seguridad, o relacionados con las infraestructuras urbanas, se considera necesario, en determinadas circunstancias, en ausencia de luz natural, aumentar el caudal luminoso en algunos espacios de la ciudad de aprovechamiento más intenso. Uno de los efectos producidos por la alteración de los niveles lumínicos en el ambiente nocturno ha sido la pérdida de la vista de la bóveda celeste, al formarse una aureola o halo brillante que circunda la ciudad en las horas de oscuridad<sup>309</sup>. Dicho halo, además de introducirse en los dormitorios y estancias de las viviendas particulares, perjudica la visibilidad en las vías de circulación, la apreciación de los espacios exteriores y, sobre todo, la percepción del cielo nocturno en todo su esplendor y plenitud<sup>310</sup>. En la declaración de la IAU/ICSU/UNESCO, sobre la Reducción de los Impactos Medioambientales Adversos para la Astronomía, suscrita en París, el 2 de julio de 1992, se proclamaba que “el cielo ha sido y es una inspiración para toda la humanidad. Sin embargo, su contemplación se hace cada vez más difícil e, incluso, para las jóvenes generaciones, empieza a resultar desconocido. Un elemento esencial de nuestra civilización y cultura se está perdiendo rápidamente, y esta pérdida afectará a todos los países de la Tierra”.

---

308 Art. 14 de la Ordenanza de Protección del Arbolado Urbano del Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias (Comunidad de Madrid), B.O.C.M. Núm. 191, de 13 de agosto de 2013.

[https://www.sanmartindevaldeiglesias.es/wp-content/uploads/ayuntamiento/normativa-municipal/ordenanzas-fiscales/ordenanza\\_r07.pdf](https://www.sanmartindevaldeiglesias.es/wp-content/uploads/ayuntamiento/normativa-municipal/ordenanzas-fiscales/ordenanza_r07.pdf).

309 En la actualidad, tan sólo el 12% de la población europea no está afectado por la contaminación lumínica. La mayoría de los habitantes del viejo continente viven en el 88% del territorio afectado por la misma. Y el 99% habita bajo la luz de cielos contaminados. En EEUU casi la mitad del país tiene exceso de luminosidad y, asimismo, alrededor del 99% de la población vive bajos estos cielos con luz artificial excesiva.

<https://tysmagazine.com/atlas-contaminacion-luminica/>.

Un estudio realizado en 2015 por investigadores del Departamento de Astrofísica y Ciencias de la Atmósfera de la Universidad Complutense de Madrid arroja datos elocuentes sobre cómo se está despilfarrando el consumo de energía en la iluminación del viario público. A raíz de ello, se indica, se han producido “unos costes que se han doblado en los últimos años, debido a los cambios de tarifa y al crecimiento en los pequeños municipios”. (MADERUELO, C.L.: “España, el país europeo con mayor consumo medio por farola”, *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, 2015).

310 RODRÍGUEZ SCHAEFFER, P.E.: “Contaminación lumínica: responsabilidad social”.

[https://www.aepro.com/files/congresos/2004bilbao/ciip04\\_1772\\_1780.1393.pdf](https://www.aepro.com/files/congresos/2004bilbao/ciip04_1772_1780.1393.pdf).

El 20 de abril de 2007, en la isla de La Palma (Canarias), se aprueba la Declaración Mundial en Defensa del Cielo Nocturno y el Derecho a observar las Estrellas (Declaración StarLight), con intervención de representantes de la UNESCO, Organización Mundial del Turismo (OMT), International Astronomical Unión (IAU), otros organismos internacionales, y miembros de la comunidad científica y académica internacional<sup>311</sup>. Los participantes en la conferencia internacional, teniendo en cuenta la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las declaraciones internacionales sobre desarrollo sostenible, los convenios y protocolos sobre medio ambiente, salvaguarda de la diversidad cultural, diversidad biológica y el paisaje, y sobre lucha contra el cambio climático, coincidieron en la necesidad de salvaguardar la limpieza de los cielos nocturnos. A tal fin, los principales actores implicados deberían frenar con sus decisiones el proceso de degradación de la calidad del cielo nocturno, con el fin de forjar la esperanza de recuperar y garantizar la pervivencia del legado de la luz de las estrellas. En la Declaración se apelaba a la comunidad internacional, y especialmente a los gobiernos, a las demás autoridades e instituciones públicas, a los decisores, planificadores y profesionales, a las asociaciones e instituciones privadas, al mundo de la ciencia y de la cultura, y a todos los ciudadanos a título individual, a adoptar “el derecho a un cielo nocturno no contaminado que permita disfrutar de la contemplación del firmamento,... como un derecho inalienable de la Humanidad, equiparable al resto de los derechos ambientales, sociales y culturales, atendiendo a su incidencia en el desarrollo de todos los pueblos y a su repercusión en la conservación de la diversidad biológica”<sup>312</sup>.

El Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya sostiene que la iluminación artificial nocturna es uno de los requisitos imprescindibles para la habitabilidad en las zonas urbanas modernas. Es necesaria para llevar a cabo un gran número de actividades lúdicas, comerciales o productivas, mejora la seguridad ciudadana, refuerza la prevención de riesgos laborales en espacios concretos, y es precisa para garantizar la seguridad industrial de determinadas instalaciones. Pero, al mismo tiempo, matiza el gobierno catalán en su portal de acceso, el exceso o la inadecuación lumínica también “dificulta la visión del cielo, que forma parte del paisaje natural y es un bien inmaterial y patrimonio común que hay que proteger”<sup>313</sup>. Para el Instituto de Astrofísica de Canarias, la contaminación lumínica es un término genérico que comprende la suma de todos los efectos adversos de la luz artificial. También se define como la introducción, directa o indirectamente, de luz artificial en el medio ambiente<sup>314</sup>. GONZÁLEZ MADRIGAL considera que se produce contaminación lumínica por la diferencia existente entre la iluminación que se emite, con respecto a la

---

311

[https://www.starlight2007.net/index\\_option\\_com\\_content\\_view\\_article\\_id\\_185\\_itemid\\_80\\_lang\\_es.html](https://www.starlight2007.net/index_option_com_content_view_article_id_185_itemid_80_lang_es.html).

312

[https://en.fundacionstarlight.org/docs/files/32\\_declaracion-sobre-la-defensa-del-cielo-nocturno.pdf](https://en.fundacionstarlight.org/docs/files/32_declaracion-sobre-la-defensa-del-cielo-nocturno.pdf).

313 GENERALITAT DE CATALUNYA:

[https://mediambient.gencat.cat/es/05\\_ambits\\_dactuacio/atmosfera/contaminacio\\_luminica/que-es-la-contaminacio-luminica/index.html](https://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/atmosfera/contaminacio_luminica/que-es-la-contaminacio-luminica/index.html).

314 Según dicho organismo público de investigación, uno de los aspectos más perjudiciales para la astronomía es el brillo o resplandor de la luz en el cielo nocturno, producido por la reflexión y difusión de luz artificial en los gases y partículas de aire, por el uso de luminarias inadecuadas que envían luz directa hacia el cielo o fuera de la zona a iluminar, y/o por los excesos en niveles de iluminación y el uso de luz con radiación en la zona azul del espectro. (INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS, <https://www.iac.es/es/observatorios-de-canarias/proteccion-del-cielo/contaminacion-luminica>).



cantidad real que se requiere<sup>315</sup>. En un sentido similar, CALVO CHARRO define la contaminación lumínica como “el resplandor producido por la luz artificial que se pierde y se escapa hacia el cielo, procedente, principalmente, del alumbrado (público y privado) ineficiente, iluminando las partículas de agua y polvo que el aire contiene en suspensión, formando un inmenso globo de luz dirigido hacia el firmamento”. La deficiente iluminación ocasiona “un aumento del brillo del cielo nocturno”, lo que produce “la pérdida de la noche estrellada”<sup>316</sup>. CANO MURCIA da un concepto extenso del término, al definirlo como el resplandor luminoso nocturno o brillo producido por la difusión y reflexión de la luz en los gases, aerosoles y partículas en suspensión en la atmósfera, que altera las condiciones naturales de las horas nocturnas y dificulta las observaciones astronómicas de los objetos celestes, debiendo distinguirse el brillo natural, atribuible a la radiación de fuentes u objetos celestes y a la luminiscencia de las capas altas de la atmósfera, del resplandor luminoso debido a las fuentes de luz instaladas en el alumbrado exterior<sup>317</sup>.

La contaminación lumínica ha sido abordada por los expertos haciendo referencia a las negativas consecuencias que puede tener un exceso de iluminación artificial nocturna sobre el gasto público, el consumo energético, o el medio ambiente. Análisis más recientes ponen el acento, además, en sus implicaciones sobre el paisajismo urbano, al considerar el derecho al disfrute de las estrellas como parte esencial del derecho fundamental al paisaje, reconocido por la Jurisprudencia Constitucional de numerosos países europeos e iberoamericanos, siendo precisa una concienciación política y una actitud proactiva de las autoridades competentes en materia de planificación urbana, que habrán de hacer posible un diseño y unas tipologías de iluminación artificial acordes con el modelo de desarrollo sostenible, de modo que sea eficiente y moderado, para no menoscabar el paisaje nocturno<sup>318</sup>.

NEGRO BALMASEDA opina que la solución a la contaminación lumínica reside en una adecuada normativa. Las “mejores reglamentaciones”, dice, deben contemplar zonificaciones en las que se toleren distintos niveles de luz artificial y brillo de cielo, y la reducción de ese brillo por efecto de la luz eléctrica pasa por una limitación de las potencias instaladas y por una buena elección de las luminarias, que no permita la emisión de luz hacia el firmamento. En tal sentido, propone, “se deben iluminar los espacios que hay que iluminar (la calzada y la acera peatonal, exclusivamente) y debería „escapar“, directa o indirectamente, la menor cantidad de luz posible”<sup>319</sup>. ENTRENA

---

315 En efecto, añade el autor mejicano, la cantidad de iluminación emitida no debe entenderse como equivalente a la iluminación requerida. Ésta no se debe calcular a partir de la regulación e infraestructura existentes, sino de las necesidades que una ciudad tiene, ya sea en su industria, su habitabilidad o su ambiente. Para ello, debe tomarse en cuenta no solo la iluminación que se debe generar, sino aquella que se es capaz de asimilar sin afectar negativamente la existencia, transformación y desarrollo del ser humano y demás seres vivos. (GONZÁLEZ MADRIGAL, J.; SOLANO LAMPHAR, H.; RAMÍREZ, M.: “La contaminación lumínica como aproximación a la planeación urbana de ciudades mejicanas”, *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. 46, Núm. 138, 2020, p.p. 157-158).

316 CALVO CHARRO, M.: “El derecho a ver las estrellas. Análisis de la contaminación lumínica desde una perspectiva jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 187, p.p. 131-181.

317 CANO MURCIA, A.: “La contaminación lumínica: perspectiva legal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 14, Sección Actualidad, p. 2028, tomo 2, 2019.

318 FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Contaminación lumínica”, *Revista Ambientico*, UNA, Universidad Nacional de Costa Rica.

[https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/19153/183\\_11-12.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/19153/183_11-12.pdf).

319 NEGRO BALSAMEDA, J.J.: “Mejor en el lado oscuro: efectos de la contaminación lumínica sobre la biodiversidad y la salud humana”, *Chronica naturae*, Núm. 6, 2016, p. 10.

RUIZ comenta que la contaminación lumínica es objeto de tratamiento tanto por leyes específicas como por la normativa sobre ordenación del territorio, siendo el común denominador de ambos tipos de normas la zonificación del territorio en atención a la vulnerabilidad que exista a la misma. Este es, afirma, el aspecto crucial: ¿cómo establecer esa vulnerabilidad?; en definitiva, ¿cuál debe ser el criterio a elegir para zonificar el territorio?<sup>320</sup> FALCHI recomienda que en las normativas que se elaboren se contemple la reducción lumínica, a través de la protección total de las luces (no permitiendo que las luminarias envíen directamente luz sobre el horizonte o fuera del área a iluminar), la utilización de las luces mínimas requeridas, el apagado de la luz o bajada de sus niveles de intensidad cuando el área no esté en uso, la disminución del flujo total instalado, y la limitación de la luz “azul” que interfiere con los ritmos circadianos y la visión escotópica. Asimismo, la tecnología podría ayudar a reducir el impacto de la contaminación lumínica con la implementación de iluminación adaptativa<sup>321</sup>. En opinión de BUSQUÉ, la reducción de la contaminación lumínica puede conseguirse mediante la regulación normativa de seis soluciones. En primer lugar, por medio de la instalación de iluminación sensible al movimiento, que permita encender las luces a medida que las personas se aproximen al lugar. En segundo lugar, orientando la iluminación hacia abajo con bombillas cubiertas por arriba, lo que asegura que se ilumine el suelo y no el cielo. En tercer lugar, a través de la utilización de tipos diferentes de luz, cambiando las bombillas por otras de menor potencia, en función del uso y frecuentación de cada espacio. En cuarto lugar, reduciendo la iluminación exterior, según las necesidades reales. En quinto lugar, reduciendo la pérdida de luz desde el interior de los edificios hacia el exterior, encendiendo sólo las luces de las estancias que se estén utilizando, o empleando cortinas y persianas. Una sexta solución sería la implementación de la tecnología LED al alumbrado público, ya que el 98% de la energía en estos nuevos sistemas de alumbrado público se emplea en iluminar la calle, y sólo un 2% se desperdicia en forma de contaminación lumínica<sup>322</sup>.

La regulación de los efectos adversos producidos por la contaminación lumínica puede llevarse a cabo tanto por las instancias internacionales como por las nacionales, regionales o locales, ya que su ejercicio responde a un título competencial compartido.

Con carácter general, en el ámbito supranacional europeo, el Tratado de la UE obliga a las instituciones comunitarias a promover “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente” (art. 3.3), dentro de cuyo objeto estaría comprendido el derecho a la contemplación del cielo nocturno. En todo caso, de parca e insuficiente puede calificarse la normativa que, a nivel comunitario, regula esta problemática. Únicamente el Reglamento (UE) 2019/2020 de la Comisión, de 1 de octubre de 2019, por el que se establecen requisitos de diseño ecológico para las fuentes luminosas y los mecanismos de control independientes con arreglo a la Directiva 2009/125/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 244/2009, (CE) n.º 245/2009 y (UE) n.º 1194/2012 de la Comisión, establece en su art. 1.1 que,

---

<sup>320</sup> ENTRENA RUIZ, D.: “La prevención contra la contaminación lumínica mediante la ordenación del territorio y urbanismo”, *Ecosostenible*, Núm. 5, 2005.

<sup>321</sup> FALCHI, F.; CINZANO, P.; DURISCOE, D.; KYBA, C.C.; ELVIDGE, C.D.; BAUGH, K.; FURGONI, R.: “The New World Atlas of Artificial Night Sky Brightness”, *Science Advances*, Vol. 2, Núm. 6, 2016.

<https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1600377>.

<sup>322</sup> BUSQUÉ BONAMUSA, J.: “La contaminación lumínica. Efectos, retos y soluciones”, *100Cias@uned*, Facultad de Ciencias, UNED, Núm. 8, 2015, p.p. 65-67.

entre otros, es objeto de dicho Reglamento el establecimiento de los requisitos de diseño ecológico para la introducción en el mercado de las fuentes luminosas. Dicha reglamentación, de contenido exclusivamente técnico, ni siquiera hace referencia a la contaminación lumínica.

A nivel interno, tras años de olvido y desatención a la realidad del “cielo oscuro”, en los que sólo el impulso de científicos e investigadores puso sobre la mesa la gravedad del problema, en las últimas décadas estamos asistiendo a un creciente interés por el mismo, hasta el punto de haberse llegado a reconocer un nuevo ámbito en el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), el “derecho a contemplar las estrellas”. A la competencia exclusiva estatal sobre legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23 CE), se une la posibilidad de que gozan las Administraciones autonómicas de asumir competencias de gestión en dicha materia (art. 148.1.9 CE). Algunas Comunidades Autónomas han legislado al respecto. Pero, sobre todo, “no puede obviarse el protagonismo que también aquí tienen los municipios, cada vez más decididos a aprobar sus propias ordenanzas específicas en la materia”<sup>323</sup>. Además de las atribuciones sobre protección de la salubridad pública (art. 25.2.j) LRBRL), y sobre prestación del servicio de alumbrado público, para garantizar una mayor seguridad ciudadana (art. 26.1.a) LRBRL), los municipios ejercerán en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo. En tal sentido, resultan sumamente relevantes las atribuciones de los Ayuntamientos sobre planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y sobre protección y gestión del patrimonio histórico. Pero sobre todo merecen especial atención las atribuciones municipales en materia de medio ambiente urbano, y en particular, sobre “protección contra la contaminación... lumínica... en las zonas urbanas” (art. 25.2, letras a) y b) LRBRL).

La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, de carácter básico (art. 1), contiene en su art. 3.f) una definición legal de contaminación lumínica, entendiendo por tal “el resplandor luminoso nocturno o brillo producido por la difusión y reflexión de la luz en los gases, aerosoles y partículas en suspensión en la atmósfera, que altera las condiciones naturales de las horas nocturnas y dificulta las observaciones astronómicas de los objetos celestes, debiendo distinguirse el brillo natural, atribuible a la radiación de fuentes u objetos celestes y a la luminiscencia de las capas altas de la atmósfera, del resplandor luminoso debido a las fuentes de luz instaladas en el alumbrado exterior”. En la D.A. Cuarta de dicha ley se establece que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, promoverán la prevención y reducción de la contaminación lumínica. Y ello con la finalidad de conseguir los siguientes objetivos: a) la promoción de un uso eficiente del alumbrado exterior, sin menoscabo de la seguridad que debe proporcionar a los peatones, los vehículos y las propiedades; b) la preservación al máximo posible de las condiciones naturales de las horas nocturnas en beneficio de la fauna, la flora y los ecosistemas en general; c) la prevención, minimización y corrección de los efectos de la contaminación lumínica en el cielo nocturno, y, en particular en el entorno de los observatorios astronómicos que trabajan dentro del espectro visible; y d) la reducción de la intrusión lumínica en zonas distintas a las que se pretende iluminar, principalmente en entornos naturales e interior de edificios. En opinión de BUSQUÉ BONAMUSA, no resulta fácil la aplicación directa de las anteriores disposiciones, ya que la contaminación lumínica

---

323 FORTES MARTÍN, A.: “La creciente preocupación normativa por la protección ambiental del medio nocturno”, *Ecosostenible, Editorial Ecoiuris*, 2005.

no figura en el Anexo IV de la ley, en el que se recoge el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, ni en la tipificación de las infracciones (art. 30), ni se imponen limitaciones. Así las cosas, afirma, la definición de contaminación lumínica del art. 3.f representa sólo “una referencia de cortesía, señala objetivos a alcanzar y cede el detalle a las Administraciones Públicas competentes (municipios y Comunidades Autónomas)”<sup>324</sup>. Resalta GONZÁLEZ RÍOS “la escasa regulación básica sobre este específico tipo de contaminación”, quedando claro que la misma “va a quedar en manos de las Comunidades Autónomas y, en su defecto, de los entes locales”. Considera dicho autor que “se desaprovecha la ocasión para realizar una mínima regulación de carácter básico sobre la contaminación lumínica, necesaria en cuanto en muchas zonas, pensemos las zonas costeras, este tipo de contaminación excede el ámbito municipal y, en algunos casos, del autonómico, por cuanto la lucha contra la contaminación lumínica debe formar parte de la política de eficiencia energética marcada por el Gobierno”<sup>325</sup>.

Más parca todavía resulta la regulación del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la Mejora de la Calidad del Aire, disposición reglamentaria de desarrollo que no incluye mención alguna a la contaminación lumínica. Otras normativas estatales, singularmente el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Eficiencia Energética en instalaciones de Alumbrado Exterior y sus Instrucciones Técnicas Complementarias EA-01 a EA-07, únicamente contienen prescripciones de índole técnica orientadas al ahorro de energía. La única referencia a la contaminación lumínica se contiene en la Exposición de Motivos de dicho texto reglamentario, para poner de manifiesto que el uso irracional de la energía y la contaminación lumínica suponen un impacto negativo sobre el medio ambiente, por lo que, ante la escasez de recursos naturales, se hace imperativo evitarlos, en la medida de lo posible. Una mera declaración de buenas intenciones.

En ejercicio de la habilitación prevista en la legislación básica estatal, Ley 34/2007, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes en materia de contaminación lumínica. Se trata, según BUSQUÉ BONAMUSA, de normas “muy sencillas, pero eficaces”, en las que se contemplan medidas “sencillas y baratas, perfectamente aplicables en cualquier lugar, y sería una magnífica idea que sus previsiones se adoptaran en todas las ordenanzas municipales”<sup>326</sup>. Sin ánimo de exhaustividad, se citan a continuación algunas de dichas leyes, así como sus disposiciones de mayor interés. Todas ellas han sido objeto de desarrollo reglamentario.

La Ley 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno de Catalunya, cuyo objeto es la regulación de las instalaciones y los aparatos de alumbrado exterior e interior, por lo que respecta a la contaminación lumínica que pueden producir (art. 1), divide el territorio en zonas, en función de la diferente vulnerabilidad a la contaminación lumínica (art. 5.1). Dicho criterio clasificatorio es asimismo seguido por otras leyes autonómicas. En suelo urbano, la citada ley distingue las zonas en función de si admiten un brillo reducido,

---

324 BUSQUÉ BONAMUSA, J.: “La contaminación lumínica...”, Op. cit., 2015, p.p. 67-68.

325 GONZÁLEZ RÍOS, I.: “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 307, 2008, p.p. 32-33.

326 BUSQUÉ BONAMUSA, J.: “La contaminación lumínica...”, Op. cit., 2015, p. 68.

mediano, o alto, aunque se faculta a los Ayuntamientos para establecer una zonificación propia en su término municipal, siempre que no disminuya el nivel de protección legal, con la sola salvedad de que puedan concurrir causas justificadas, de acuerdo con lo que sea regulado por reglamento (art. 5, aptos. 2 y 3). En su art. 8, la ley catalana establece el régimen estacional y los horarios de usos del alumbrado, al disponer que el alumbrado exterior, tanto el de propiedad pública como el de propiedad privada, se ha de mantener apagado en horario nocturno, tanto en zonas comerciales como en zonas industriales, residenciales o rurales, excepto en los casos siguientes: a) por razones de seguridad; b) para iluminar calles, caminos, viales, lugares de paso y, mientras sean destinadas a este uso, zonas de equipamiento y de aparcamiento; c) para usos comerciales, industriales, agrícolas, deportivos o recreativos, durante el tiempo de actividad; d) por otros motivos justificados, que se han de determinar por vía reglamentaria (art. 8.1). Además, los Ayuntamientos han de regular un régimen propio de alumbrado para los acontecimientos nocturnos singulares, festivos, feriales, deportivos o culturales al aire libre, que ha de compatibilizar la prevención de la contaminación lumínica y el ahorro energético con las necesidades derivadas de los acontecimientos mencionados (art. 8.2). En el art. 9 se recogen las obligaciones de las Administraciones Públicas, dentro de su ámbito competencial. Dicha dicción va referida, muy singularmente, a las Administraciones locales. En concreto, según dicho artículo, los poderes públicos habrán de velar: a) por que los alumbrados distribuyan la luz de la manera más efectiva y eficiente y utilicen la cantidad mínima de luz para satisfacer los criterios de alumbrado; b) por que las luminarias utilizadas sean cerradas o apantalladas; c) por que los alumbrados exteriores que se instalen preferentemente tengan acreditada su cualidad para evitar la contaminación lumínica y ahorrar energía; d) por que los componentes de los alumbrados se ajusten adecuadamente a las características de los usos y de la zona iluminada y emitan preferentemente en la zona del espectro visible de longitud de onda larga; e) por que los alumbrados estén conectados solo cuando haga falta, mediante temporizadores, si procede; f) por que los alumbrados se mantengan apagados en horario nocturno, cuando no sean necesarios; g) por que las instalaciones y los aparatos de iluminación sean sometidos al mantenimiento adecuado para la conservación permanente de sus características. Prácticamente idéntica a la regulación catalana resulta la contenida en la Ley 3/2005, de 20 de abril, de Protección del Medio Nocturno de las Illes Balears.

En la Ley 6/2006, de 9 de junio, de Prevención de la Contaminación Lumínica en Cantabria se contienen referencias aún más precisas a la competencia de los Ayuntamientos en materia de contaminación lumínica, al considerar sus implicaciones urbanísticas y las posibilidades que ofrece la reglamentación municipal. En su art. 5, la ley cántabra dispone que el planeamiento urbanístico municipal prestará especial atención a los focos emisores del alumbrado público, previendo entre sus determinaciones: a) la localización adecuada de los focos emisores de luz para la minoración de la contaminación lumínica; b) la utilización de luminarias que cumplan los objetivos de dicha ley, el nivel lumínico de referencia que corresponda y las demás especificaciones técnicas que se aprueben. En el art. 7.4. se faculta a los Ayuntamientos para elevar el nivel de protección previsto mediante ordenanzas aprobadas a tal efecto o, en su caso, en las correspondientes normas del planeamiento urbanístico, bien zonificando con criterios propios el suelo urbano y urbanizable, bien mejorando los niveles de referencia de cada zona. En ningún caso, se indica, dicha potestad municipal podrá reducir los niveles de protección aprobados por la Comunidad Autónoma, que tendrán siempre el carácter de mínimos. Finalmente, en el art. 13.2 se dispone que las entidades locales no otorgarán licencias de obras o apertura de establecimientos en las

que no se garantice, en el correspondiente proyecto, el cumplimiento de las prescripciones técnicas a que se refiere dicha ley. Las Administraciones Públicas incluirán en los pliegos de prescripciones técnicas particulares de los contratos de obras, servicios, suministros o concesiones, los requisitos que ha de cumplir necesariamente el alumbrado exterior para ajustarse a los criterios de prevención y corrección de la contaminación lumínica establecidos por la ley cántabra y sus normas de desarrollo (art. 13.4).

La Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León somete al régimen de licencia municipal las instalaciones de iluminación de monumentos o artísticas, así como la iluminación exterior de instalaciones de comercio y sus rótulos luminosos y las instalaciones de publicidad estática que incluyan iluminación (art. 17.1).

La Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>327</sup>, destaca por su carácter integrador en materia de política ambiental, al disponer que la misma tiene por objeto el establecimiento de un marco normativo adecuado, a través de los instrumentos que garanticen la incorporación de criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones sobre planes, programas y proyectos, la prevención de los impactos ambientales concretos que puedan generar y el establecimiento de mecanismos eficaces de corrección o compensación de sus efectos adversos, para alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente. Entre las tipologías contaminantes contempladas en la ley andaluza destaca, junto a la contaminación atmosférica y la acústica, la contaminación lumínica (arts. 60 a 66).

Para concluir, procede hacer mención a la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que en su art. 6, referido a los deberes de las personas, cita como uno de ellos (letra b) el de evitar o, en su caso, reducir la contaminación lumínica.

## 2. La regulación municipal. La posición de la Jurisprudencia

ALONSO ALONSO opina que la importancia de las Corporaciones Locales en la regulación de la contaminación lumínica dentro de su ámbito territorial es fundamental para lograr un control eficiente de la misma<sup>328</sup>. Se ha de reconocer en esta materia, afirma MARTÍNEZ FONT, un protagonismo incuestionable al ámbito municipal, hasta tal punto que puede decirse que la promulgación de ordenanzas locales, en ejercicio de las competencias que a los Ayuntamientos les vienen reconocidas por la LRBRL en materia de alumbrado público y medioambiente, ha sido, sin duda, capital en la toma de conciencia por el legislador autonómico de la necesidad de regular la materia<sup>329</sup>. Puede afirmarse, por tanto, que la regulación municipal ha precedido e

---

327 Modificada por la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de Medidas en materia de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Aguas, Tributaria y de Sanidad Animal de la Comunidad Autónoma Andaluza.

328 ALONSO ALONSO, C.; MORENA OLÍAS, J.: “Capítulo VIII. Emisiones atmosféricas”, *Revista Ecoiuris, Wolters Kluwer*, 2013.

329 RODRÍGUEZ FONT, M.: “La contaminación lumínica”. En ESTEVE PARDO, J. (coord.): *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 646.

incluso impulsado, en muchos de los casos, la labor llevada a cabo por los legisladores autonómicos. Seguidamente se citarán algunos ejemplos de las ordenanzas municipales de mayor relieve en la materia.

Como norma general, para minorar la incidencia de la contaminación lumínica, las ordenanzas contemplan reducciones horarias en el funcionamiento del alumbrado exterior. Así, la Ordenanza municipal para la Protección del Medio Ambiente contra la Contaminación Lumínica del Ayuntamiento de Bullas (Murcia)<sup>330</sup> especifica en su art. 7 que la reducción de la intensidad lumínica tendrá lugar a partir de determinadas horas de la noche, en que la actividad ciudadana se reduce al mínimo. Dicha reducción se efectuará de dos formas: apagando la mitad o más de los puntos de luz, o rebajando la emisión luminosa con sistema de regulación de flujo. La reducción deberá ser efectiva a partir de las 22,30 horas en horario de invierno (otoño e invierno) y a las 01,00 horas en horario de verano (primavera y verano), salvo supuestos excepcionales (festivos especiales, conmemoraciones y otros eventos ciudadanos).

Resulta habitual, asimismo, la inclusión de especificaciones técnicas en las reglamentaciones municipales. En tal sentido, la Ordenanza municipal para el Ahorro Energético y Control de la Contaminación Lumínica en el Alumbrado Exterior del Ayuntamiento de Jaén<sup>331</sup> obliga a la Administración municipal, en el ámbito de su competencia, a velar para que se utilicen luminarias cerradas y/o apantalladas, y se instalen aparatos de alumbrado exterior que cuenten, preferentemente, con un distintivo que acredite su calidad para evitar la contaminación lumínica y ahorrar energía (art. 18). La Ordenanza sobre Protección del Cielo Nocturno del Ayuntamiento de Córdoba, aplicable a los proyectos de iluminación exterior, tanto públicos como privados, de nuevas instalaciones y de renovaciones de instalaciones obsoletas que han cumplido su vida útil de funcionamiento (art. 1), exige para tener una iluminación lo más uniforme posible, y evitar una excesiva reflexión hacia el cielo, que se limite la iluminación puntual máxima, de modo que no sea superior a cuatro veces el valor del nivel medio recomendado (art. 2)<sup>332</sup>. A esa misma prescripción, el Reglamento para la Protección del Cielo Nocturno contra la Contaminación Lumínica y para el Ahorro Energético del Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante) añade, en su art. 6, la obligatoriedad de que la distribución de flujo de luz en las calles sea lo más uniforme posible, para evitar iluminaciones puntuales intensas que provocarían fuertes contrastes y harían necesaria la instalación de más puntos de luz<sup>333</sup>. Añade dicho artículo que las mejores luminarias serán aquéllas que, cumpliendo con la distribución de flujo uniforme, tengan una mayor eficiencia energética medida en W/m<sup>2</sup>/lux, en donde W son los vatios instalados, m<sup>2</sup> son los metros cuadrados sobre los cuales recae el flujo de la instalación, y lux es la

---

330 B.O.R.M. Núm. 83, de 10 de abril de 2008.

<https://sede.bullas.regiondemurcia.es/web/transparencia/QX11bnRhbWllbnRvIGRIIEJ1bGxhc0BAQDkx/30012>.

331 B.O.P.J. Núm. 75, de 1 de abril de 2009.

[https://sede.aytojaen.es/portal/sede/se\\_contenedor1.jsp?seccion=s\\_fdoc\\_d4\\_v1.jsp&contenido=2263&tipo=5&nivel=1400&layout=se\\_contenedor1.jsp&codResi=1&language=es&codMenu=962&codAdirecto=266](https://sede.aytojaen.es/portal/sede/se_contenedor1.jsp?seccion=s_fdoc_d4_v1.jsp&contenido=2263&tipo=5&nivel=1400&layout=se_contenedor1.jsp&codResi=1&language=es&codMenu=962&codAdirecto=266).

332

[https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas\\_y\\_Reglamentos\\_Municipales/Medio\\_Ambiente/Ordenanza\\_municipal\\_de\\_proteccion\\_del\\_cielo\\_nocturno.pdf](https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas_y_Reglamentos_Municipales/Medio_Ambiente/Ordenanza_municipal_de_proteccion_del_cielo_nocturno.pdf).

333

<https://www.santapola.es/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2018/01/ORDENANZA-CONTAMINACION-LUMINICA.pdf>.

iluminación mediana obtenida. Cuanto menor sea este valor, para una uniformidad dada, menor será el flujo instalado y la instalación será más eficiente. En cualquier caso, matiza el reglamento alicantino, este criterio de eficiencia habrá de utilizarse con la debida flexibilidad, para permitir el uso de luminarias decorativas o de diseño en zonas nobles de la población para embellecer el entorno. La Ordenanza reguladora de la Eficiencia Energética y Prevención de la Contaminación Lumínica del Alumbrado Exterior del Ayuntamiento de Murcia<sup>334</sup> prohíbe en su art. 8 la instalación de equipos que generen contaminación lumínica. Se citan, entre ellos: los láseres, cañones de luz o leds que emitan por encima del plano horizontal, los rótulos luminosos (en espacios y calles peatonales, aceras a lo largo de la calzada, paradas de autobús con zonas de espera y áreas comerciales peatonales), los aerostatos iluminados con fines publicitarios, recreativos o culturales en horario nocturno, las lámparas de vapor de mercurio y las lámparas de incandescencia (aptdo. 1). En el aptdo. 3 de dicho artículo la ordenanza murciana prohíbe asimismo la instalación de focos o proyectores empotrados en el suelo que impliquen una emisión de flujo luminoso por encima del plano horizontal ubicado en la cota máxima del elemento a iluminar (arbolado, fachada, etc.) superior al 5% del total emitido por el punto de luz. La Ordenanza de Alumbrado Exterior para la Protección del Medio Ambiente mediante la Mejora de la Eficiencia Energética del Ayuntamiento de Paterna (Valencia)<sup>335</sup> especifica las condiciones que habrá de reunir el alumbrado en concretos espacios de la ciudad. En lo que a los escaparates se refiere, precisa la ordenanza valenciana en su art. 18, aptdos. 2 y 3, que la iluminación deberá realizarse de manera que se reduzca al mínimo posible la salida de luz hacia el exterior, debiendo permanecer apagado el alumbrado en caso de no tener productos expuestos.

En cuanto al alumbrado ornamental, la Ordenanza reguladora de la Preservación de la Oscuridad Natural de la Noche frente a la Contaminación Lumínica en las Instalaciones de Alumbrado Exterior del municipio de Serón (Almería)<sup>336</sup> dispone en su art. 12 que se utilizará, siempre que sea posible, iluminación incorporada, minimizándose el uso de iluminación ornamental por baño de luz. Asimismo, se garantizará la emisión de flujo luminoso desde arriba hacia abajo, y cuando ello no fuera posible, se utilizarán paralúmenes u otros dispositivos que eviten el envío de luz fuera de la superficie a iluminar, siempre que sea técnicamente viable. Concluye la ordenanza almeriense disponiendo que la iluminación de espacios o elementos naturales, tales como ríos, riberas, playas, árboles o frondosidades, entre otros, no se considerará alumbrado ornamental, debiendo evitarse en todos los casos.

Las ordenanzas incluyen, asimismo, previsiones para la iluminación de los cascos antiguos de las ciudades. En tal sentido, la Ordenanza reguladora de las Instalaciones de Iluminación Exterior, Ahorro Energético por Iluminación Pública y Protección del Medio Ambiente por Contaminación Lumínica del Ayuntamiento de San Fernando

---

334 B.O.R.M. Núm. 109, de 14 de mayo de 2011.

[https://www.murcia.es/medio-ambiente/medio-ambiente/material/normativa/Modificacion\\_ordenanza\\_municipal\\_alumbrado\\_definitiva.pdf](https://www.murcia.es/medio-ambiente/medio-ambiente/material/normativa/Modificacion_ordenanza_municipal_alumbrado_definitiva.pdf).

335

<https://www.uv.es/salvemlanit/Documents/20120126-Paterna-OrdenanzaCL.pdf>.

336 B.O.P.A. Núm. 233, de 4 de diciembre de 2018.

[https://www.seron.es/Servicios/Tablon/Tablon.nsf/47F2238504A7A04AC12583150025F575/\\$file/O.M.R.%20PRESERVACION%20DE%20LA%20OSCURIDAD%20NATURAL%20DE%20LA%20NOCHE%20FRENTE%20A%20LA%20CONTAMINACION%20LUMINICA%20EN%20LAS%20INSTALACIONES%20DE%20ALUMBRADO%20PUBLICO%20EXTERIOR\\_SERON%20\(1\).pdf](https://www.seron.es/Servicios/Tablon/Tablon.nsf/47F2238504A7A04AC12583150025F575/$file/O.M.R.%20PRESERVACION%20DE%20LA%20OSCURIDAD%20NATURAL%20DE%20LA%20NOCHE%20FRENTE%20A%20LA%20CONTAMINACION%20LUMINICA%20EN%20LAS%20INSTALACIONES%20DE%20ALUMBRADO%20PUBLICO%20EXTERIOR_SERON%20(1).pdf).



(Cádiz)<sup>337</sup> dispone en su art. 57 que para las instalaciones de iluminación exterior que se ejecuten en el casco antiguo, los valores luminotécnicos se considerarán de acuerdo al carácter arquitectónico del entorno. En todo caso, cualquier instalación de iluminación exterior ejecutada en el casco antiguo deberá poseer un estudio luminotécnico pormenorizado de las distintas zonas a iluminar, con justificación de las soluciones adoptadas, que será aprobado por la Administración municipal.

En lo que concierne al alumbrado navideño, y festivo en general, son numerosas las ordenanzas que contienen directrices básicas sobre su funcionamiento. La Ordenanza Insular reguladora del Alumbrado Exterior para la Protección del Cielo Nocturno del Cabildo de Fuerteventura, por ejemplo, obliga a reducir el horario de encendido en la medida de lo posible, adecuándolo a las horas nocturnas de mayor tránsito de personas, a ajustar el número de días de encendido al periodo festivo, a disminuir al mínimo posible la potencia y flujo luminoso instalados, a seleccionar el número de calles a iluminar en función del tránsito de personas, y a priorizar en el diseño de este tipo de alumbrado la reducción de la luz intrusa (art. 12)<sup>338</sup>.

Como queda dicho, no sólo las leyes autonómicas, también las ordenanzas municipales, con sujeción a lo dispuesto en aquéllas (cuando hubieren sido aprobadas), pueden establecer una zonificación de sus núcleos urbanos, en conexión con el planeamiento urbanístico, para evitar la contaminación lumínica. Así, la Ordenanza municipal reguladora del Alumbrado Exterior para la Protección del Cielo Nocturno del Ayuntamiento de Olivenza (Badajoz)<sup>339</sup>, precisa en su art. 5 que para la elaboración de la zonificación lumínica se ha utilizado el planeamiento urbanístico en vigor aprobado definitivamente en el año 2005. Sin perjuicio de lo cual, se especifica en su art. 6.4, el Ayuntamiento revisará la zonificación lumínica de su territorio, entre otras circunstancias, cuando concurran causas justificadas no contempladas en dicha ordenanza que autoricen su modificación en cada caso concreto.

También las ordenanzas en materia ambiental, edificatoria o publicitaria, y las reglamentaciones técnicas, suelen hacer mención en su articulado a la problemática de la contaminación lumínica, en términos similares a los expuestos. En concreto, la Ordenanza reguladora del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Majadahonda (Madrid)<sup>340</sup>, refiere en su art. 180.2 que en todo proyecto urbanístico u obra civil, tanto pública como privada, que lleve consigo la iluminación de instalaciones, viario, espacios públicos, espacios privados, rótulos comerciales o industriales, etc., se evitará la iluminación hacia el cielo de focos o luminarias, utilizando proyectores asimétricos o pantallas adecuadas para reducir el flujo luminoso hacia arriba, y se utilizarán luminarias adecuadas que concentren la luz hacia abajo. La Ordenanza municipal de la

---

337 B.O.P.C. Núm. 110, de 11 de junio de 2010.

<http://www.lineaverdesanfernando.org/documentacion/ordenanzas/Ordenanza%20Contaminaci%C3%B3n%20Lum%C3%ADnica.pdf>.

338 B.O.P. de 4 de mayo de 2018.

[https://sede.cabildofuer.es/portal/transparencia/se\\_contenedor2.jsp?seccion=s\\_fdcc\\_d4\\_v1.jsp&contenido=1787&tipo=5&nivel=1400&layout=se\\_contenedor2.jsp&codResi=1&language=es&codMenu=254&codMenuPN=21&codMenuSN=44&codMenuTN=298](https://sede.cabildofuer.es/portal/transparencia/se_contenedor2.jsp?seccion=s_fdcc_d4_v1.jsp&contenido=1787&tipo=5&nivel=1400&layout=se_contenedor2.jsp&codResi=1&language=es&codMenu=254&codMenuPN=21&codMenuSN=44&codMenuTN=298).

339

[https://es.ayuntamientodeolivenza.com/wp-content/uploads/2018/12/ORDENANZA-MUNICIPAL\\_ALUMBRADO-EXTERIOR\\_V1-1-2.pdf](https://es.ayuntamientodeolivenza.com/wp-content/uploads/2018/12/ORDENANZA-MUNICIPAL_ALUMBRADO-EXTERIOR_V1-1-2.pdf).

340 B.O.C.M. de 22 de agosto de 2005. <https://www.eurocontrol.es/wp-content/uploads/2014/07/Ordenanza-MA-MAJADAHONDA.pdf>.

Edificación del Ayuntamiento de Andújar (Jaén)<sup>341</sup> limita, en su art. 83.1, para evitar la contaminación lumínica, el uso de leds, láseres y proyectores convencionales que emitan por encima del plano horizontal con fines publicitarios, recreativos o culturales. Asimismo, prohíbe el uso de aerostatos iluminativos con fines publicitarios, recreativos o culturales en horario nocturno. Por su parte, el Reglamento del Servicio de Alumbrado Público del Ayuntamiento de Borox<sup>342</sup> (Toledo), normativa de contenido predominantemente técnico, dispone en su art. 8.1 que, con el fin de reducir en la medida de lo posible la contaminación lumínica, las luminarias tendrán un diseño tal que el flujo luminoso por encima de la horizontal de las luminarias no supere el 8% del flujo total de la lámpara. Dicha reglamentación recomienda, adicionalmente, el empleo de lámparas de vapor de sodio (que consumen menos y lumínicamente contaminan menos), la evitación del empleo de luminarias tipo globo sin reflector en la parte superior (ya que proyectan una gran cantidad de luz por encima de la horizontal), y que el cierre de las luminarias sea preferentemente plano y el material a emplear sea cristal, por su calidad de transmisión y su resistencia a efectos de la intemperie y el paso del tiempo. Por último, la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior mediante Sistemas y Elementos Visuales del Ayuntamiento de Valdemoro (Madrid)<sup>343</sup>, prohíbe en su art. 6.2 los anuncios reflectantes, las instalaciones que limiten la visibilidad y seguridad del tránsito rodado o peatonal, así como aquellas instalaciones que alteren o incrementen la contaminación lumínica tanto hacia el firmamento como hacia las zonas residenciales. Además, no se permitirán aquellos elementos lumínicos que generen deslumbramiento visual y no aseguren un bajo consumo energético, incluyendo los soportes autosustentables mediante el uso de energías renovables (art. 6.3).

De conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera<sup>344</sup>, todas las ordenanzas municipales han de recoger en su articulado funciones relativas a vigilancia, control, inspección y seguimiento de la contaminación lumínica. Pese a lo cual, en el informe del Tribunal de Cuentas, referido al año 2018, se cita que la mayor parte de las Entidades Locales no llevaron a cabo, entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de mayo de 2018, actuaciones de inspección y control con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones en materia de contaminación lumínica. Se añade en dicho informe que el único Ayuntamiento en el que las actuaciones de inspección y control dieron lugar a la tramitación de expedientes sancionadores fue el Ayuntamiento de Murcia, en el que durante el periodo fiscalizado se iniciaron cinco expedientes, todos ellos referidos a locales comerciales, de los que, sin embargo, ninguno dió lugar a la imposición de sanciones. El resto de entidades que desarrollaron actuaciones de inspección y control no inició ningún expediente sancionador<sup>345</sup>.

---

341 [https://www.andujar.es/fileadmin/pdfs/urbanismo/pgou/documentos\\_generales/ordenanza\\_edificacion.pdf](https://www.andujar.es/fileadmin/pdfs/urbanismo/pgou/documentos_generales/ordenanza_edificacion.pdf).

342

[https://www.ayuntamientodeborox.com/images/ordenanzas\\_y\\_reglamentos/2010/REGLAMENTO\\_DE\\_ALUMBRA DO\\_PUBLICO.pdf](https://www.ayuntamientodeborox.com/images/ordenanzas_y_reglamentos/2010/REGLAMENTO_DE_ALUMBRA DO_PUBLICO.pdf).

343

<https://sede.valdemoro.es/documents/10180/38132/ORDENANZA+PUBLICIDAD+EXTERIOR++PUBLICIDAD.pdf/c666a887-6dd6-4641-96e3-542171699bb1>.

344 En cuyo art. 26.1 se establece que las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Entidades Locales, en los términos del art. 5.3, serán las competentes para adoptar las medidas de inspección necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha ley.

345 Informe Núm. 1335, del Tribunal de Cuentas, sobre fiscalización de las actuaciones en materia medioambiental llevadas a cabo por Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio.

El reconocimiento a los municipios de la facultad de intervenir, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, en la puesta en marcha de actividades públicas y privadas, para proteger el paisaje urbano y evitar o disminuir, entre otros, los efectos derivados de la contaminación lumínica, constituye un hecho plenamente admitido por la Jurisprudencia de nuestro país. En tal sentido, se ha confirmado la legalidad de determinados preceptos de las ordenanzas sobre publicidad exterior en los que se establecen limitaciones en la autorización de la instalación en los edificios de rótulos con mensajes publicitarios. Efectivamente, se ha puesto de manifiesto que puesto que “uno de los objetivos de la ordenanza es la mejora del paisaje urbano, la proliferación de soportes publicitarios tiene una incidencia negativa en el paisaje de la ciudad, especialmente cuando conllevan iluminación continua, que produce contaminación lumínica y visual”<sup>346</sup>. La última línea jurisprudencial sobre este particular, sostenida por nuestro más alto tribunal, resulta totalmente concluyente, al afirmar que “los municipios pueden establecer normas, incluso más rigurosas que las normas estatales y autonómicas, como consecuencia de la protección del medio ambiente que comprende el paisaje urbano, la contaminación lumínica y la contaminación visual, que es un derecho”<sup>347</sup>.

## XIII. ROTULOS COMERCIALES

### 1. Falta de control municipal

Las rotulaciones comerciales invaden el paisaje urbano, no dejando resquicio sin su presencia<sup>348</sup>. Forman parte de la actividad diaria, del patrimonio colectivo, ambientan, dan personalidad, y dotan de animación y vistosidad la ciudad, cumpliendo así la principal función que requiere la sociedad de consumo, la oferta y demanda de productos. El efecto adverso es el desorden paisajístico. Para evitarlo, los Ayuntamientos aprueban ordenanzas y reglamentos con la intención de “poner orden en el bosque de la rotulación comercial, conscientes de que con ello salvaguardan la imagen estética de las calles de su ciudad”<sup>349</sup>. Para impedir la proliferación incontrolada de rótulos comerciales sobre las fachadas, RUSKIN propuso una fórmula tan sencilla como imposible de aplicar, la identificación de los comercios mediante “sobrios rótulos en tinta negra... cada uno con su rótulo en letras negras sobre la puerta, en vez de

---

<https://www.tcu.es/repositorio/26ce8165-476e-4022-b3c4-998a0fa65a88/11335.pdf>

346 Por todas, puede citarse la sentencia TSJ de Madrid Núm. 1441/2011, de 29 de septiembre de 2011, Núm. Rec. 342/2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo. En la misma se declara la conformidad a derecho del aptdo. 1 del art. 15 de la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Madrid, según el cual sólo se autorizará un rótulo de publicidad con un mensaje publicitario en cada edificio, ya que, se indica, “la propia naturaleza de los bienes a proteger conllevan una restricción o un mayor condicionamiento de los bienes que por su importancia o antigüedad merece la pena proteger, circunstancias éstas que justifican la mayor atención que el Ayuntamiento pone en la regulación de la instalación de los distintos soportes publicitarios”.

347 Sentencia TS Núm. 1703/2020, de 10 de diciembre de 2020, Núm. Rec. 4154/2019, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

348 CARRA, A.: “Writing Europe”, *Paperback*, Núm. 1, 2006, p. 2.

349 AYUSO COLLANTES, C.: “El rótulo comercial: estructura textual y lingüística (la ciudad de Palencia)”, *PITTM Núm. 90*, 2019, p. 158.

permitir que invadan la calle, voz en grito, desde lo alto del edificio”<sup>350</sup>. REY MAZÓN considera que los rótulos resultan excesivos la mayoría de las veces, tanto en tamaño como número, haciéndose difícil leer la información que contienen, "no hacen más que aumentar la polución visual del entorno... y afectan malignamente al paisaje informativo urbano y rural"<sup>351</sup>. CHAVES MARTÍN diferencia “rótulos” y “letreros”. Los primeros son elementos que forman parte de la composición de la fachada. Los segundos se superponen a su alzado y pueden ser sustituidos o modificados sin variar sustancialmente la arquitectura que los soporta<sup>352</sup>. QUINTERO QUICENO identifica la calle como lugar con gran variedad de mensajes visuales superpuestos, sin que los rótulos comerciales sigan una línea estética unitaria<sup>353</sup>, siendo condición indispensable para apreciar la bondad de la información en ellos contenida su uniformidad, que todos los que se refieran a una misma actividad respondan a similares características y tipos de letra. El peligro de la uniformidad, afirma PEÑA, reside en la monotonía paisajística, por la tendencia de las empresas a imitar modelos y homogeneizar mensajes<sup>354</sup>. En cualquier caso, la rotulación será distinta según la clase de establecimientos de que se

---

350 RUSKIN. J.: Las siete lámparas de la Arquitectura, Editorial Alta Fulla, Barcelona, 1987, p. 163.

351 REY MAZÓN, P.: Ponencia para el IIIº Congreso de Tipografía, celebrado en Valencia, del 20 al 28 de junio de 2008, p. 7.

[https://numeroteca.org/arquitectura\\_y\\_tipografia/congreso\\_tipografia/080526\\_ponencia\\_congreso\\_tipografia\\_1.pdf](https://numeroteca.org/arquitectura_y_tipografia/congreso_tipografia/080526_ponencia_congreso_tipografia_1.pdf).

352 CHAVES MARTÍN, M.A.: Ciudad y comunicación, Grupo de Investigación Arte, Arquitectura y Comunicación en la Ciudad Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016, p.p. 136-140.

353 Antes al contrario, todos compiten entre sí, generando un absoluto desorden, en el que solo se pretende llamar la atención. La publicidad viste la ciudad e impone su lógica, sin tener en cuenta el peso de la historia del lugar, con el solo fin de atraer al consumidor. En semejante contexto, la calle evoluciona publicitariamente, dependiendo de la época, de la moda y de los valores de los ciudadanos, creando estilos de vida por medio de imágenes que reflejan modelos de sociedad. Se produce así un considerable desorden visual, especialmente allí donde no hay una regulación de la imagen y la tipografía. (QUINTERO QUICENO, V.; DÍAZ RINCÓN, G.M.: El espacio público y la integración de los rótulos y fachadas en el espacio comercial de la carrera Junín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2013, p. 45).

354 PEÑA, J.: “Rótulos en la ciudad”, *Revista de Arquitectura*, Núm. 93, 1966, p. 71.

trate<sup>355</sup>. Sumamente relevante, además, resulta la cuestión relativa a la identidad paisajístico-cultural de la escena urbana<sup>356</sup>.

En el contexto europeo la diversidad paisajística, en lo que a rotulación comercial se refiere, es la nota predominante. Las ciudades centroeuropeas mantienen un total respeto al entorno urbano, tan absoluto que llega a producirse una completa ausencia del rótulo como reclamo publicitario. En el extremo opuesto, las urbes mediterráneas y del sur de Europa, en las que se produce tal proliferación de rótulos que pasan a ser invisibles, debido a la saturación de la información. En las primeras ciudades, existe una perfecta adaptación del rótulo al paisaje, sólo posible si se dispone de una normativa municipal aceptada y cumplida por los comerciantes. Una adecuada selección de los materiales a utilizar, de los contenidos y la simbología publicitaria, permiten integrar los rótulos en el entorno. En las segundas, el divorcio entre los rótulos y las tendencias arquitectónicas es absoluto. Además de no guardar aquéllos la necesaria proporción con las fachadas de los establecimientos comerciales, tampoco se ajustan a los estilos constructivos característicos del lugar. Una circunstancia de la que son responsables las

---

355 Las grandes redes comerciales exteriorizan una visión moderna de los negocios, invocando estéticas universales e imágenes unificadas elaboradas bajo la dirección de la sede central, que son trasladadas a la rotulación comercial existente en la ciudad. A diferencia de lo que ocurre en el pequeño comercio local, en dichas cadenas la imagen de marca tiene una importancia máxima, incluyendo dentro de la misma tanto la identidad visual como la personalidad corporativa. Una situación extendida a todas las latitudes, que ha dado origen al fenómeno de la “despersonalización del paisaje”. (ATXAGA ARNEDO, K.: Tipografía popular urbana: los rótulos del pequeño comercio en el paisaje de Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007, p.p. 99-103). Como consecuencia de la irrupción de estas cadenas comerciales, afirma SATUÉ, “el paisaje armonioso se ha visto agitado... por la presencia de establecimientos comerciales ajenos, dependientes de empresas multinacionales. La implantación de tales comercios ha roto la preexistencia ambiental radicalmente, entre otras razones porque aquello que exhiben en la fachada no son, objetivamente, rótulos, sino recordatorios de marcas, imágenes de identidad y, en cierto modo, anuncios.” El advenimiento de esta modalidad de comercio globalizado no se ha quedado ahí. Además, ha producido un considerable “contagio estético” en el comercio local, que ha seguido miméticamente las estrategias de las marcas foráneas en detrimento de la información, más clara y sobria, que siempre le había caracterizado. (SATUÉ, E.: El diseño gráfico en España, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1997, p. 82). La sustitución de la rotulación comercial “tradicional” por otra “importada” ha repercutido negativamente en el paisaje urbano. Distinta es la situación de los pequeños comercios, cuyo campo de acción se circunscribe al entorno local. Negocios familiares, comercios especializados, tiendas de barrio o pequeños establecimientos hosteleros, no manejan una estrategia o imagen unitaria de marca, lo que conduce a otra vertiente distinta del problema, la absoluta desatención por los rótulos comerciales. Los contenidos formales y estéticos de los rótulos de dichos negocios quedan a la absoluta arbitrariedad de sus propietarios, que frecuentemente buscan “asociaciones de tipo emocional o de cercanía con el cliente, empleando particularidades, topónimos, gentilicios o nombres propios que despierten simpatía”. Ello no contribuye sino a aumentar, asimismo, el desorden paisajístico. (ATXAGA ARNEDO, K.: Tipografía popular urbana: los rótulos del pequeño comercio... Op. cit., 2007, p.p. 103-105).

356 En opinión de OLALDE RAMOS, la ciudad del siglo XXI se percibe como un contexto repleto de publicidad e información fragmentada y solapada. La experiencia de transitar por las calles y encontrarnos con gran cantidad de mensajes visuales “materializados en rótulos y letreros, ubicados en diferentes sitios por todas partes”, permite sentir y percibir, en los diferentes espacios de la ciudad escenográfica, “parte de su verdadera identidad cultural”. (OLALDE RAMOS, M.T.: “La interacción significativa de los gráficos urbanos de la ciudad en la identidad de sus habitantes”, *Miradas Semióticas*, 2021). Una identidad cultural que cada vez se difumina más ante la irrupción de rotulaciones comerciales estandarizadas, procedentes del gran comercio, aunque también del comercio minorista, que banalizan el paisaje urbano tradicional. Opina MUÑOZ que el proceso global de urbanización y la progresiva extensión de la ciudad en el espacio hacen que encontremos cada vez más dificultad para apreciar contenidos de identidad o vernáculos propios de los lugares a través de sus paisajes, que se nos muestran más a partir de lo similar y genérico que de lo singular y específico. El paisaje ha dejado de representar permanencias históricas o culturales para mostrar panorámicas líquidas que pronto desaparecerán sustituidas por otras nuevas. Debido al incremento de las actividades relacionadas con el ocio, la cultura o el turismo global, ciudades distintas, con historia y cultura diversas, localizadas en diferentes lugares del planeta, han experimentado transformaciones similares y han acabado produciendo “un tipo de paisaje estandarizado y común”, en el que la rotulación comercial, uno de sus componentes, ha adquirido una destacada relevancia. (MUÑOZ, F.: *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2008).

[https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/08/2\\_muc3b1oz-f-urbanalizacic3b3n-paisajes-comunes-lugares-globales.pdf](https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/08/2_muc3b1oz-f-urbanalizacic3b3n-paisajes-comunes-lugares-globales.pdf).

autoridades municipales, que no ejercitan un control de las actuaciones privadas. La despreocupación y falta de compromiso con el medio ambiente y el paisaje caracterizan las políticas de las corporaciones municipales<sup>357</sup>.

## 2. El respeto a la composición de los edificios y del paisaje urbano

En nuestro país, la rotulación comercial en el ámbito de la escena urbana ha sido tratada en exclusiva por el planeamiento urbanístico, general y especial, en este último caso con la finalidad particular de proteger el patrimonio cultural. Junto a la normativa urbanística, son las ordenanzas municipales reguladoras del paisaje urbano, la publicidad exterior, el mobiliario urbano, y otras similares, las protagonistas de la intervención municipal.

Los Planes, sobre todo los Planes Especiales, suelen hacer referencia al contenido de los rótulos (actividad comercial, categoría del establecimiento, nombre del mismo, logotipo del local, denominación del titular), tipologías, dimensiones, formas, colores, ubicaciones permitidas, materiales, iluminación, sistemas de anclaje o número máximo a instalar por local, entre otros aspectos. Asimismo, establecen normas sobre respeto a la composición de los edificios y del paisaje urbano, para evitar que los rótulos oculten, alteren, desvirtúen o modifiquen las características morfológicas, decorativas y formales de la edificación tradicional, o de los espacios urbanos de los que forman parte. Generalmente no se autoriza la colocación de rótulos en los muros ciegos, en verjas o en tapias de solares, ni en medianeras, azoteas o sobre las líneas de cornisa y remate de las edificaciones. Tampoco suelen permitirse fuera de los límites de las plantas bajas de los locales ni sobresaliendo de la línea de fachada<sup>358</sup>. En algunos Planes Especiales se permite su ejecución en madera pintada, en chapa metálica esmaltada o lacada, en vidrio, metacrilato, piedra, metal u otros materiales, siempre que sean acordes con el edificio y el entorno inmediato, prohibiéndose los materiales plásticos, el acero inoxidable, el aluminio en su color natural, o los acabados metalizados brillantes. Pueden citarse como ejemplos de esta modalidad reguladora las ordenanzas del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico del Ayuntamiento de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife)<sup>359</sup> y las ordenanzas del Plan Especial de Protección y de Rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela<sup>360</sup>.

De modo similar a lo que ocurre con el planeamiento, existe una clara determinación en las ordenanzas municipales a preservar tanto las características identificativas y definitorias de los inmuebles en los que se colocan los rótulos, como del paisaje cercano. Resulta común la incorporación de normas que prohíben la desfiguración o el desmerecimiento de la composición general de las fachadas, o la prevención de que el sistema de iluminación de los rótulos, cuando exista, no modifique los colores que aquéllas o su entorno presenten a la luz del día, ni produzca efectos luminosos extraños

---

357 LYNCH, K.: La imagen de la ciudad, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1984, p.p. 41-44.

358 Ordenanzas del Plan General del Ayuntamiento de Vélez-Málaga (Málaga), texto refundido de 1996, art. 239.6.

359 Texto refundido de 2005, arts. 230-241.  
[https://www.urbanismolalaguna.es/sites/default/files/planeamiento/pecasco\\_ad/2\\_ordpro/ordpro.pdf](https://www.urbanismolalaguna.es/sites/default/files/planeamiento/pecasco_ad/2_ordpro/ordpro.pdf).

360 Texto refundido de 1997, tomo I, art. 127.  
[http://www.santiagodecompostela.gal/medi/Urbanismo/normativa\\_tomo\\_I.pdf](http://www.santiagodecompostela.gal/medi/Urbanismo/normativa_tomo_I.pdf).

tales como pestaños, cambios de color o proyecciones animadas<sup>361</sup>. Para apreciar la no desfiguración o el afeamiento de las fachadas se atenderá, entre otros parámetros, a la comparación de las nuevas instalaciones de rótulos con las características y tipología de los anteriormente existentes. De igual forma, se tiende a evitar el ocultamiento de todos aquellos elementos que tengan un interés decorativo o artístico<sup>362</sup>. Como criterio general, se prohíbe la instalación de rótulos publicitarios que no tengan un tratamiento o pintado acorde con los materiales tradicionales del lugar de que se trate<sup>363</sup>. En los conjuntos históricos llega incluso a exigirse la fabricación en exclusiva de los rótulos por procedimientos artesanales, en materiales duraderos tales como el hierro, el bronce o la madera, prohibiéndose productos sintéticos tipo PVC o metacrilato<sup>364</sup>. Especial cuidado habrá de tenerse, así mismo, con los colores que vayan a ser utilizados en la composición de los rótulos. Algunas ordenanzas prohíben los colores vivos o muy llamativos como fondo de los mismos, aspecto éste controlado por los técnicos que informan las solicitudes de licencia municipal<sup>365</sup>.

Otras ordenanzas exigen que la instalación de los rótulos se ajuste a las condiciones y limitaciones que para cada clase de suelo se establezcan en el planeamiento municipal, debiendo garantizarse en todo caso “una adecuada protección del entorno urbano”, que será valorada en la autorización municipal que a tales efectos se otorgue<sup>366</sup>. Determinadas normativas, al hacer referencia a la afectación de las instalaciones a la estética del viario público, se prescribe que los rótulos comerciales tendrán carácter temporal, siendo su duración la de la actividad, y sus instalaciones desmontables, no pudiendo distorsionar en modo alguno “el carácter armónico de la zona”<sup>367</sup>. Como ejemplo de referencia directa a la necesidad de garantizar el respeto al “paisaje urbano” en la localización de los rótulos comerciales, la Ordenanza municipal para la regulación de la Ocupación del Dominio Público con Mesas, Sillas, Toldos, Sombrillas, Plataformas Desmontables y Rótulos Comerciales del Ayuntamiento de Garachico (Santa Cruz de Tenerife) obliga a que la localización de aquéllos no lo alteren en modo

---

361 Ordenanza municipal de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona, texto actualizado de 2006, art. 54.

<https://w110.bcn.cat/PaisatgeUrba/Continguts/Presentacions/Documents/OUPU%20Cast.pdf>.

362 Ordenanza municipal sobre Instalaciones y Actividades Publicitarias del Ayuntamiento de Santander, art. 19.1. <https://www.santander.es/sites/default/files/7911104.PDF>.

363 Art. 36.1 de la Ordenanza municipal de Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Córdoba. B.O.P.C. Núm. 65, de 20 de marzo de 1990. [https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas\\_yReglamentos\\_Municipales/Via\\_Publica/Ordenanza\\_municipal\\_de\\_publicidad\\_exterior.pdf](https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas_yReglamentos_Municipales/Via_Publica/Ordenanza_municipal_de_publicidad_exterior.pdf).

364 Arts. 5 y 7 de la Ordenanza reguladora del diseño y colocación de Rótulos y Elementos Publicitarios en el Conjunto Histórico de Santa Fe (Granada). [http://santafe.es/data/ficherosadjuntos\\_contenidosweb/contenidos\\_27\\_47\\_20101115222008.pdf](http://santafe.es/data/ficherosadjuntos_contenidosweb/contenidos_27_47_20101115222008.pdf).

365 Art. 12 de la Ordenanza municipal para regulación del Mobiliario Urbano, Rótulos y otros Elementos Complementarios de los Edificios, en ejercicio de actividades mercantiles en el casco antiguo del núcleo de San Mateo (Las Palmas de Gran Canaria).

<https://www.vegadesanmateo.es/sites/default/files/documentos/nofiscales02.pdf>.

366 Art. 27.1 de la Ordenanza reguladora de la Publicidad Exterior del Ayuntamiento de Murcia. B.O.R.M. Núm. 177, de 1 de agosto de 2012. <https://www.murcia.es/documents/11263/242162/OMPE.pdf>.

367 Art. 20 de la Ordenanza reguladora de las Condiciones Estéticas del municipio de Miraflores de la Sierra (Madrid). B.O.C.M. Núm. 286, de 2 de diciembre de 2019. [https://www.mirafloresdelasierra.es/images/ordenanzas/ordenanza\\_condiciones\\_esteticas.pdf](https://www.mirafloresdelasierra.es/images/ordenanzas/ordenanza_condiciones_esteticas.pdf).

alguno ni lo desvirtúen con su presencia<sup>368</sup>. La mayoría de las ordenanzas incluyen en su articulado la obligatoriedad de que los titulares de los rótulos, o subsidiariamente los propietarios de los inmuebles donde se ubican, los mantengan en perfecto estado de conservación y limpieza<sup>369</sup>.

## XIV. CONVIVENCIA Y PAISAJISMO URBANO

La calidad de los espacios urbanos no puede ser considerada una cuestión secundaria. La atención al mobiliario urbano, su limpieza y contaminación, a la publicidad, o a las fachadas de los edificios, y en definitiva, a todo lo que configura el ambiente y paisaje urbanos, “es condición necesaria de civilidad”<sup>370</sup>. La convivencia ciudadana, y las problemáticas que de la misma se derivan, constituye un fenómeno complejo que da lugar a posiciones encontradas en el ámbito del Derecho. Por una parte, afirma JIMÉNEZ ASENSIO, se encuentran quienes postulan el endurecimiento de las respuestas dadas por los poderes públicos, hasta alcanzar niveles próximos a la tolerancia cero. Por otra, aquéllos que se muestran más condescendientes, e incluso invocan una tolerancia mal entendida para admitir conductas en el espacio público que claramente socavan los hábitos cívicos más elementales. La dificultad reside en encontrar un punto de equilibrio entre unos y otros posicionamientos<sup>371</sup>. Efectivamente, son múltiples las conductas que perturban, alteran, menoscaban o deterioran la convivencia en nuestras ciudades, sin que existan acuerdos mínimos que determinen cuáles sean los estándares básicos de convivencia o aquellas conductas sociales mínimas que nos permitan vivir razonablemente en comunidad. Al mismo tiempo, es innegable que estas actuaciones, producidas en la vía pública, tienen una negativa repercusión en el paisaje urbano. Entre la fina línea que separa la preservación de dicho paisaje, y los derechos que la ley confiere a los ciudadanos, se enmarcan las disposiciones normativas en que consisten las Ordenanzas de Convivencia Ciudadana u otras reglamentaciones de similar contenido regulador, mecanismo más adecuado, y el único, para “normativizar” las conductas negativas que inciden en los espacios públicos<sup>372</sup>.

El art. 25 LRBRL establece que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (aptdo. 1), a cuyo efecto ejercerán, entre otras, competencias en materia de urbanismo, protección del patrimonio histórico, medio ambiente urbano, tráfico y

---

368

Art.

15.

<http://www.lineaverdegarachico.es/documentacion/ordenanzas/ordenanza%20municipal%20reguladora%20de%20terrazas.pdf>.

369 Art. 11.4 de la Ordenanza reguladora de las Actividades Publicitarias en el Ayuntamiento de Guadalajara. B.O.P.G. Núm. 82, de 9 de julio de 2014. <https://www.guadalajara.es/recursos/doc/portal/2017/08/30/2014-ordenanza-municipal-reguladora-de-actividades-publicitarias.pdf>.

370 MAZZA, A.: “Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 62, 2009, p. 21.

371 JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Convivir en la ciudad: la convivencia ciudadana en el espacio público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, D.L., Madrid, 2011, p.p. 59-60.

372 GARCÍA MARTÍN, L.: “La sociedad y el espacio público”, *Quaderns de Ciències Socials*, 2019, Núm. 41, p.p. 31-38.



estacionamiento de vehículos y protección de la salubridad pública (aptdo. 2). Además, el art. 139 del mismo texto legal precisa que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. Por último, el art. 1.1º del RSCL, aún vigente, dispone que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

La policía urbana constituye el cauce a través del que se ejercen las competencias municipales, en especial en lo que a seguridad y salubridad en los lugares públicos se refiere, siendo las ordenanzas de convivencia, a falta de una regulación sectorial específica, los instrumentos más adecuados para la consecución de tales fines, según GARCÍA MARTÍN. En este apartado se profundizará en la relevancia de dichas ordenanzas para la protección del paisajismo urbano, reflexionando sobre sus vacíos reguladores y necesaria adaptación a las nuevas demandas sociales. Se estudiarán los comportamientos incívicos, degradantes o atentatorios contra las relaciones de vecindad que tienen lugar en los espacios públicos y que, paralelamente, contaminan el visionado del paisaje de nuestras ciudades (pintadas y grafitis, “botellón”, prostitución callejera, mendicidad, excrementos de animales, etc.).

## 1. Grafitis y pintadas

Las pintadas y grafitis son considerados actos vandálicos, por atentar contra las más elementales normas de civilidad. En la actualidad constituyen prácticas extendidas a nivel mundial, vistas por sus detractores como medio de contaminación visual que afecta a los espacios comunes de las poblaciones, disfrutados por los ciudadanos<sup>373</sup>. Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la pintada consiste en la acción de pintar en las paredes letreros preferentemente de contenido político o social, mientras que el grafiti es la firma, texto o composición pictórica realizados generalmente sin autorización, en lugares públicos, sobre una pared u otra superficie resistente<sup>374</sup>. GIAMMONA FLORENCIA distingue una y otra fórmula en atención a los

---

373 Como contraposición a esta visión negativa, LABURU defiende la consideración de manifestación artística que poseen los grafitis (no así las pintadas), afirmando que los mismos representan una cantidad insignificante en relación a los carteles de publicidad que llenan casi todo el campo visual de las ciudades (marcas, logotipos empresariales, propaganda política, letreros luminosos...), una publicidad que resulta intrusiva, que está respaldada por la economía, y que es autorizada y permitida, a diferencia de los grafitis que son prácticas no autorizadas (salvo excepciones) que se extienden por las calles. (LABURU, A.: “Graffiti, sanción, condena penal o manifestación artística”, *RIIPAC, Revista sobre Patrimonio Cultural: Regulación, Propiedad Intelectual e Industrial*, Núm. 5-6, 2015, p. 295).

374 En opinión de REYES SÁNCHEZ, el grafiti y la pintada poco tienen que ver entre sí, salvo el hecho de que a veces comparten soporte y herramientas (el spray o el rotulador). La diferencia entre una y otra actuación estriba en que mientras la pintada constituye un mensaje, generalmente anónimo y sin voluntad de estilo, el grafiti es una firma, sin mensaje (salvo excepciones) y con voluntad de estilo. Quien realiza una pintada lleva a cabo un acto intencionado dirigido a la población en general o a una porción de la misma, con la voluntad de expresar o comunicar algo, con independencia de la mayor o menor bondad o moralidad de su contenido. El autor de un grafiti, en cambio, generalmente no pretende comunicar mensaje alguno, sino solo dar difusión a una expresión plástica propia, con su

espacios donde se realizan<sup>375</sup>. VALERA GARRIDO sostiene que tanto las pintadas como los grafitis afectan negativamente al patrimonio urbano, al degradar sus valores y producir contaminación visual<sup>376</sup>.

A resultas de todo lo expuesto, conscientes los Ayuntamientos del daño que se causa con estas conductas, han afrontado el problema a través de dos líneas de actuación. Algunos responsables municipales siguen una línea integradora, que tiende la mano a los autores de estos actos, para que salgan del anonimato y transformen su actividad encubierta en otra más pública, contando con el apoyo institucional, a cambio de que no la ejecuten donde lo venían haciendo. Otros Ayuntamientos han iniciado campañas persecutorias de los mismos, creando incluso grupos especializados en las policías locales, encaminados a la localización de quienes se dedican a estas actividades. Incluso se han introducido métodos de policía científica, contratándose a peritos grafólogos para determinar los autores de las pintadas, al objeto de poder imputarles penal y civilmente la responsabilidad por los daños causados<sup>377</sup>.

El art. 263 del CP castiga a quien causare daños en propiedad ajena (apartado 1), sancionando en mayor medida a quien causare daños que afecten a bienes de dominio o uso público (apartado 2.4º), así como a quienes hayan ocasionado daños de especial gravedad o afectado a los intereses generales (apartado 2.6º). Si no concurrieren las anteriores circunstancias, la actuación no revestiría la condición de delito, sino que procedería la reparación de los daños causados a través de la vía de la responsabilidad civil. La LSCid califica de infracción administrativa leve los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de los bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal (art. 37.13). La legislación sobre patrimonio histórico y cultural ha abordado asimismo esta cuestión. Con carácter general, el art. 4 de la LPHE dispone que a los efectos de dicha ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, o perturbe el cumplimiento de su función social. De modo más detallado, el art. 19.1 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, entiende por contaminación visual o perceptiva, a los efectos de dicha ley, aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que

---

firma, independientemente de sus valores artísticos. Bien es cierto que a veces también pueden contener manifestaciones o expresiones de reivindicación social. (REYES SÁNCHEZ, F.: “Graffiti. ¿Arte o vandalismo?, Pensar la Publicidad”, *Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 6, Núm. Especial, 2012, p.p. 59-60).

375 A diferencia del grafiti, afirma, que podemos encontrarlo en lugares abandonados, estaciones de tren y paredones, o sea, en lugares de difícil acceso que proporcionan un mayor riesgo a su autor, las pintadas suelen localizarse en las vías públicas y en barrios determinados, por lo que sus efectos como “contaminador visual” son muy considerables. (GIAMMONA FLORENCIA, M.: (2008): “Contaminación visual: grafitis y pintadas. Sus diferencias”, *Creación y Producción en Diseño y Comunicación*, Núm. 15, 2008, p.p. 51-57).

376 En efecto, manifiesta, la eliminación de las pintadas a veces conlleva incluso un detrimento del patrimonio al que afectan, pues algunos materiales, como la piedra, son especialmente difíciles de limpiar y en muchas ocasiones ni después de la limpieza se recupera el estado original, quedando con un aspecto sucio o manchado. Por otro lado, además del daño físico producido en los materiales, distorsionan la contemplación y disfrute del paisaje, al “acaparar el protagonismo e impedir la lectura de los espacios urbanos puesto que su fin es llamar la atención”. (VARELA GARRIDO, C.: “La protección del patrimonio histórico y cultural frente a grafitis y pintadas. El caso de Granada”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 45, 2020, p. 2).

377 MAGRO SERVET, V.: “La actividad del grafiti: ¿Arte o ilícito penal? ¿Delito, falta de daños o falta de deslucimiento?”, *Diario La Ley*, Núm. 7.306, Sección Doctrina, 2009. <https://diariolaley.laleynext.es/content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFICTEAAkNjEIMDA7WyiKLiZPw827DM9NS8kS1xKtiJzSktTOokzkbKLSVACjVYimMOAAAA==WKE>.

degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.

Así pues, una de las principales cuestiones que plantean las pintadas y los grafitis es la que concierne a su diferenciación como ilícitos penales o como infracciones administrativas. Tal como afirma ANDRADES MARQUEZ<sup>378</sup>, el “deslucimiento” de los bienes, públicos y/o privados, carece de un tipo delictivo específico en nuestro Código Penal, al haber desaparecido la falta de deslucimiento del derogado art. 626, lo que ha obligado a subsumir la conducta en otros tipos penales, como es el caso del delito de daños (tal y como se ha indicado) o bien, en su caso, a la sanción como infracción administrativa<sup>379</sup>. Del análisis de la Jurisprudencia emanada del TS sostiene

---

<sup>378</sup> ANDRADES MÁRQUEZ, R.: “El grafiti en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *LegalToday*, *Portal Jurídico de Aranzadi*, <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/el-grafiti-en-la-jurisprudencia-del-tribunal-supremo-2023-11-13/>. (Fecha consulta: 09:12-2023).

<sup>379</sup> Siguiendo la delimitación conceptual realizada por el TS, en sentencia 3.485/2023, Sala de lo Penal, que reitera otras que la preceden, debe entenderse por “deslucimiento” un deterioro, ligado a una alteración relevante de su apariencia externa, lo que en su acción gramatical es acción de quitar gracia, atractivo o lustre a una cosa, sin que se produzca sin embargo una alteración o deterioro del estado físico del bien. “La interpretación según la cual la conducta que en 1995 fue subsumida en la desaparecida falta del art. 626 CP, no nos lleva, empero, sin más, a la despenalización de la conducta por la desaparición de la figura típica. El deslucimiento de un bien que implique una pérdida de su valor o suponga una necesidad de reparación evaluable económicamente, ha de ser reconducido al delito de daños. La derogación de ese precepto no arrastra a la despenalización de la conducta que contemplaba. Así se deduce de la Exposición de Motivos de la reforma de 2015 y algunas incidencias en la tramitación que la recurrente destaca en su argumentario y que ilustran sobre lo que era la voluntad del legislador. Despenalizada la falta del art. 626 CP, que constituía un precepto especial (art. 8 CP) al contemplar supuestos en los que el resultado básico solo requería labores de limpieza, la conducta encontrará acomodo en el delito de daños si resultan perjuicios patrimoniales. La cuantía determinaría el rango del delito (leve o menos grave). Si cuando estaba vigente el art. 626 CP, la discusión se producía entre el delito de daños y la falta de deslucimiento, ahora la discusión se produce entre el delito y el delito leve y la infracción administrativa del art. 37.13 de la Ley de Seguridad Ciudadana. Ha de solventarse de acuerdo a los criterios clásicos de diferenciación de las infracciones penal y administrativa en función de la gravedad de la conducta y del resultado. Será preciso actuar, en cada caso, con criterios de proporcionalidad.”

Más específicamente, el TS, en sentencia núm. 1647/2021, de 22 de abril, Sala de lo Penal, precisa que “Desde una interpretación derivada de la evolución legislativa de la tipicidad del delito y la inclusión de las pintadas en el delito de daños, ha de tenerse en cuenta que el legislador penal, cuando promulga el Código de 1995, decidió diferenciar el delito de daños del deslucimiento de bienes (art. 626 Código Penal). El primero, contempla los resultados dañosos que implican una pérdida de la sustancia, en tanto que el deslucimiento, incluía los actos de deslucir porque afeaba el bien, sin dañarlo físicamente, o si lo hacía lo realizaba de forma susceptible de ser reparada, sin afectar a la sustancia, por lo que no produciría menoscabo. El mero deslucimiento, que no producía menoscabo porque era fácilmente reparable, no era subsumible en los daños del art. 263, sino en el deslucimiento tipificado en la falta del art. 626 del Código Penal, derogado por la reforma del Código de 2015. De manera que en la tipicidad del daño se incluye la destrucción de la cosa, o la pérdida total de su valor, o su inutilización (que supone la desaparición de sus cualidades o utilidades), y el menoscabo de la cosa misma (que consiste en la destrucción parcial, el cercenamiento a la integridad o la pérdida parcial de su valor), quedando fuera de esa tipicidad, para la que se reservaba una novedosa figura en el art. 626, el llamado “deslucimiento” que en su acepción gramatical es „acción de quitar gracia, atractivo o lustre a una cosa”, porque la acción realizada no afecta a la sustancia de la cosa que sigue existiendo como tal, aunque deslucida. Funcionalmente, sigue prestando su utilidad. Por ello, si el resultado supone la pérdida de las condiciones estéticas, que son susceptibles de ser reparadas, encuentra su acomodo típico en la falta del artículo 626 del Código Penal Código Penal y ahora en el ámbito administrativo sancionador de la Ley de Seguridad Ciudadana (art. 37).

Ahora bien, esta interpretación según la cual la conducta que en 1995 fue subsumida en la falta del art. 626 Código Penal, no nos lleva, sin más, a la despenalización de la conducta por la desaparición de la figura típica. El deslucimiento de un bien que implique una pérdida de su valor o suponga una necesidad de reparación evaluable económicamente, ha de ser reconducido al delito de daños. La desaparición de la falta no implica la despenalización de la conducta, y así lo expresa la Exposición de Motivos de la reforma de 2015. Estamos en presencia de dos conductas homogéneas, de manera que despenalizada la conducta del art. 626 del Código Penal que constituía un precepto penal especial, al contemplar supuestos en los que el resultado básico solo requería de labores de limpieza, la conducta puede encuadrarse en el delito de daños si resultan perjuicios patrimoniales y será en función de su cuantía la que llevará a la aplicación del delito o del delito leve”.

ANDRADES que el problema del deslucimiento, en cuanto a su tipificación y encaje en el tipo delictivo del delito de daños, debe suponer la necesidad de valorar, sin incluir las labores de reparación o limpieza, los daños causados a los elementos sobre los que recae la acción típica que, pese a ser funcionales, no pueden únicamente por medio de aquéllas volver a encontrarse en situación de plena indemnidad. Así, pudiera entenderse que “cuando para la realización de dichas labores precisara aportarse no sólo trabajo sino también suministro de material, o sustitución de los citados elementos deslucidos por resultar su reparación antieconómica, nos hallaríamos en el ámbito del artículo 263 del Código Penal, que atendiendo a su cuantificación pudiera encuadrarse en el ámbito del delito menos grave o del delito leve, dado que su única distinción atiende al criterio cuantitativo de los daños. Por su parte, en caso de ser únicamente necesario para devolver a las cosas deslucidas a su estado primitivo el trabajo, nos hallaremos en el ámbito de la infracción administrativa, al no ser conciliable dicha actuación con el principio de intervención mínima y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que imposibilita la valoración de los trabajos como elemento objetivo del tipo, debiendo compensarse los mismos por la vía de la responsabilidad derivada del hecho, lo que resulta mejor conciliable con el mantenimiento de la infracción administrativa”.

Seguidamente, centraremos nuestro objeto de estudio en la reglamentación municipal de estas conductas.

La Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona<sup>380</sup>, texto pionero en la materia, precisa, en su art. 19.2, que los grafitos, las pintadas y otras conductas de ensuciamiento y afeamiento no sólo devalúan el patrimonio público o privado y ponen de manifiesto su deterioro, sino que principalmente provocan una degradación visual del entorno, que afecta a la calidad de vida de los vecinos o vecinas y de los visitantes. Por tales motivos, el apartado 3 de dicho artículo establece que el deber de abstenerse de ensuciar, manchar y deslucir el entorno encuentra su fundamento en la evitación de la contaminación visual, y es independiente, y por tanto compatible, con las infracciones, incluidas las penales, basadas en la protección del patrimonio, tanto público como privado.

Pocas diferencias existen en la regulación municipal de los grafitos y pintadas como elementos contaminantes del paisaje urbano, seguramente por responder la mayoría de los textos reglamentarios a un modelo tipo de ordenanza convivencial elaborado y difundido por la Federación Española de Municipios y Provincias. Con carácter general, las ordenanzas prohíben la realización de todo tipo de grafito, pintada, mancha, garabato, escrito, inscripción o grafismo, con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica o similares), así como rayar las superficies, sobre o en cualesquiera de los elementos existentes en el espacio público. De igual forma, se prohíben dichas actuaciones en el interior y exterior de los equipamientos, infraestructuras o elementos de los servicios públicos y de las instalaciones en general, incluidos los transportes públicos, el mobiliario urbano, los árboles, jardines y las vías públicas. Solamente se exceptúan de tal prohibición los murales artísticos que se realicen con autorización del propietario de los bienes inmuebles o con autorización municipal. Suele exigirse autorización municipal en aquellos supuestos en que el grafito o la pintada se realicen en bienes privados que se encuentren instalados de manera visible o permanente en las vías públicas<sup>381</sup>.

---

380 <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiiversitat/sites/default/files/convivencia.830.pdf>.

381 En tales términos se pronuncia la Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Protección del Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Teruel, en su art. 34. [https://www.teruel.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_497\\_1.pdf](https://www.teruel.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_497_1.pdf).

Para proceder a la eliminación de estos contaminantes visuales disponen las autoridades municipales del recurso de la orden de ejecución, facultándose a los agentes de la autoridad para retirar e intervenir cautelarmente los materiales o medios empleados. Si por las características de la expresión gráfica, el material empleado o el bien afectado, fuera posible la limpieza y la restitución inmediata a su estado anterior, los agentes de la autoridad conminarán personalmente a la persona infractora a que proceda a su limpieza, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan por la infracción cometida. Sólo de modo subsidiario, el Ayuntamiento podría limpiar o reparar los daños causados por la infracción, con cargo a la persona o personas responsables, sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes. En todo caso, el Ayuntamiento se resarcirá de los gastos que comporte la limpieza o reparación<sup>382</sup>. Asimismo, las ordenanzas exigen que los organizadores de cualquier acto público de naturaleza cultural, festiva, lúdica, deportiva o de otra índole, velen para que no se produzcan, durante su celebración, conductas de degradación visual de los espacios utilizados, mediante realización de grafitis o pintadas. De producirse, deberán comunicarlo inmediatamente a los agentes de la autoridad<sup>383</sup>.

Las infracciones cometidas por la realización de estas conductas tendrán la consideración de muy graves cuando se realicen sobre monumentos o edificios catalogados o protegidos. Tendrán el carácter de graves los grafitis o pintadas no autorizados, los realizados en los elementos del transporte público (de titularidad pública o privada), incluidos los vehículos, paradas, marquesinas y similares; los realizados en los elementos de los parques y jardines públicos; en las fachadas de inmuebles públicos o privados; en las señales de tráfico o de identificación viaria; y, como criterio general, en cualesquiera de los elementos integrantes del mobiliario urbano, cuando impliquen la inutilización o pérdida total o parcial de la funcionalidad de los mismos<sup>384</sup>.

En definitiva, los grafitis y pintadas no autorizados, popularmente conocidos como *tags* (firmas indiscriminadas, garabatos u otras formas de expresión no artística hechas sobre las paredes de la ciudad, frecuentemente con spray)<sup>385</sup>, constituyen agresiones visuales contra el paisaje urbano a las que los municipios responden a través de diferentes estrategias de contenido político y normativo<sup>386</sup>. En cuanto a las primeras (las de base normativa se tratarán en otro capítulo), destacan, en primer lugar, las medidas de concienciación social sobre el valor de nuestro patrimonio y la necesidad de evitar

---

382 Art. 11 Ordenanza municipal para el fomento y garantía de la Convivencia Ciudadana en Algeciras (Cádiz), B.O.P.C. Núm. 106, de 7 de junio de 2011. [http://www.algeciras.es/opencms/export/sites/algeciras/galleries/publicaciones/documentos/ORDENANZA-CONVIVENCIA-CIUDADANA-BOP-106\\_07-06-11.pdf](http://www.algeciras.es/opencms/export/sites/algeciras/galleries/publicaciones/documentos/ORDENANZA-CONVIVENCIA-CIUDADANA-BOP-106_07-06-11.pdf).

383 Art. 18.3 Ordenanza municipal de la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro (Ávila), B.O.P.A. Núm. 133, de 11 de julio de 2018. [https://www.diputacionavila.es/bops/2018/11\\_07-2018/11-07-2018\\_169118.pdf](https://www.diputacionavila.es/bops/2018/11_07-2018/11-07-2018_169118.pdf).

384 Art. 11 Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Algete (Madrid), B.O.C.M. Núm. 238, de 6 de octubre de 2021.

[http://aytoalgete.es/images/reglamentos\\_ordenanzas/BOCM%20Ordenanza%20Convivencia%20Ciudadana.PDF](http://aytoalgete.es/images/reglamentos_ordenanzas/BOCM%20Ordenanza%20Convivencia%20Ciudadana.PDF).

385 AJUNTAMENT DE TERRASSA: Cuaderno de Naturaleza y Paisaje Urbano Núm. 9. Limpieza de Grafitis y Pintado de Fachadas. [https://www.terrassa.cat/documents/12006/4213000/Quaderns\\_9\\_cas.pdf/59155898-2724-44f8\\_9867-2016d169fef7](https://www.terrassa.cat/documents/12006/4213000/Quaderns_9_cas.pdf/59155898-2724-44f8_9867-2016d169fef7).

386 AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA: Plan de Actuación contra las Pintadas Vandálicas.

[http://www.urbanismo.aytosalamanca.es/es/archivourbanistico/docs/Plan\\_actuacion\\_contra\\_pintadas\\_vandalicas.pdf](http://www.urbanismo.aytosalamanca.es/es/archivourbanistico/docs/Plan_actuacion_contra_pintadas_vandalicas.pdf).

conductas incívicas, que, por añadidura, conllevan elevados costes económicos. En segundo lugar, otras medidas consisten en la ejecución de planes específicos de limpieza, por servicios municipales especializados o a través de empresas contratistas, de los inmuebles, fachadas y espacios (públicos y privados) y del mobiliario de los servicios públicos afectados. Tratándose de inmuebles privados, salvo que se dictara una orden de ejecución para garantizar el ornato público, habría de contarse con el consentimiento previo de los propietarios, quienes tendrían que hacer frente al pago de los costes correspondientes. En tercer lugar, pueden señalarse también aquellas medidas que tienden a fomentar el grafiti autorizado, en los términos anteriormente expuestos. Por último, en cuarto lugar, pueden perseguirse estas actuaciones a través del incremento de la vigilancia policial, especialmente en las agresiones que afecten a los bienes integrantes del patrimonio histórico y cultural, consideradas delictivas. Algunos municipios han aprobado planes específicos de actuación que incluyen el análisis previo de la situación existente en cada zona para estimar el grado de incidencia vandálica, plantear propuestas prioritarias de intervención, o promover medidas preventivas. Previamente, los Ayuntamientos habrán recopilado una información exhaustiva acerca de los diferentes espacios urbanos que permita elaborar un “mapa” sobre la cantidad de pintadas existente, su concentración, tipología, puntos negros, bienes afectados, titularidad de los mismos, causas que favorecen los actos vandálicos, estrategias de actuación y medidas preventivas a adoptar.

En principio, no puede desconocerse la potencialidad de las medidas de concienciación social, si bien es cierto que su plena efectividad puede demorarse en el tiempo, al necesitar de un periodo mínimo de desarrollo y desenvolvimiento para ser aceptadas y asumidas por la ciudadanía, sin que la garantía de éxito pueda ser nunca plena. El reconocimiento del grafiti autorizado, aunque sinónimo de permisividad y tolerancia, no necesariamente lleva aparejada la eliminación de los *tags*. Similares dudas plantea el incremento de las medidas coercitivas, si bien es cierto que en un número considerable de municipios son estas medidas a las que con más frecuencia se recurre.

En el extremo opuesto se encuentran los municipios que consideran el grafiti una forma de arte, lo que requiere de un esfuerzo común de la ciudadanía para poder entender este tipo de manifestaciones, aunque en cualquier caso deberá evitarse su abuso y práctica indiscriminada. Algunos municipios han aprobado ordenanzas reguladoras de las condiciones para el desarrollo del “arte del grafiti”, a través de las que se ponen a disposición de los jóvenes espacios para el ejercicio artístico de esta práctica, asumiendo su ejercicio como algo normalizado socialmente, sin perjuicio de las sanciones a imponer a aquellos comportamientos incívicos que supongan un uso indebido de esta modalidad de pintura. En estos municipios “permisivos” solamente queda prohibida la práctica del grafiti en determinados supuestos, entre los que pueden citarse, sin carácter exhaustivo, aquellos casos en que no se cuente con la previa y preceptiva autorización municipal, o cuando se realicen sobre el mobiliario urbano (bancos, fuentes, estanques, farolas, estatuas, esculturas, señales viarias, árboles, y similares), en las calzadas o aceras, sobre los inmuebles catalogados por el planeamiento general o protegidos por la normativa de patrimonio histórico o cultural, así como, en todo caso, aquellos trabajos que puedan herir la sensibilidad de quienes los contemplen, o los relativos a temas religiosos, políticos, racistas, xenófobos, pornográficos, o que representen cualquier tipo de bandera o de insignia. Como contrapartida a esta disposición municipal favorable, los “grafiteros” habrán de cumplir determinadas obligaciones, tales como la necesaria utilización de materiales “propios” (salvo la pintura para blanqueamiento previo cuando el espacio disponga ya de un

grafiti, en cuyo caso ésta será proporcionada por el Ayuntamiento si el espacio es de titularidad municipal o de cesión), la limpieza de los espacios en los que se desarrolle la actividad, o la obediencia a cuantas órdenes les sean dadas por los agentes de la autoridad y por los servicios técnicos municipales<sup>387</sup>.

Para la realización de estas actividades permitidas, los Ayuntamientos se obligan en sus ordenanzas a poner a disposición de los “jóvenes artistas” los espacios públicos adecuados para dicho objeto, a la construcción de vallas específicamente destinadas a tal fin en lugares donde el contexto urbano y la armonía visual y estética lo permitan, e incluso a habilitar espacios públicos, paredes o muretes donde se puedan ejercer estos derechos de forma temporal. El principal condicionamiento que habrán de reunir los lugares “autorizados” es la existencia de una armonía estética entre dicha modalidad pictórica y el contexto urbano. En garantía de una permanencia mínima de los grafitis o pintadas, los Ayuntamientos se comprometen a mantener su vigencia durante un periodo de tiempo determinado y a adoptar las medidas adecuadas para proteger los grabados, con los medios técnicos municipales disponibles. Como medida de fomento, algunos Ayuntamientos se obligan en las ordenanzas a organizar cursos anuales de formación “sobre el arte del grafiti”, para extender el conocimiento de dicho arte pictórico entre la población juvenil, así como a potenciar los valores positivos de dicha actividad, que no solo ha de concebirse naturalmente como cualquier otra expresión artística, sino que, además, se afirma, “respeto el mobiliario urbano”<sup>388</sup>.

## 2. La práctica del “botellón”

“Una reunión masiva de jóvenes, de entre 16 y 24 años fundamentalmente, en espacios abiertos de libre acceso, para conversar y beber la bebida que han adquirido previamente en comercios, escuchar música y hablar”. Así define BAIGORRI, desde un punto de vista sociológico, el fenómeno del “botellón”<sup>389</sup>. Se trata de un comportamiento social generalizado, que no constituye una problemática exclusiva de nuestro país, sino que se ha extendido a la mayoría de naciones de nuestra órbita cultural, con particularidades diferenciadoras<sup>390</sup>. Según ORTÍZ GARCÍA, la ocupación

---

387 Arts. 4 y 5 Ordenanza municipal reguladora de las condiciones para el desarrollo del Arte del Grafiti en el término municipal de Caravaca de la Cruz (Murcia), B.O.R.M. Núm. 51, de 3 de marzo de 2021. <https://transparencia.caravacadelacruz.es/wp-content/uploads/2021/03/borm-ordenanza-grafiti.pdf>.

388 Arts. 3, 6, 7 y 8 Ordenanza municipal reguladora de las condiciones y reglas específicas para el desarrollo del Arte del Grafiti y determinación de Espacios Permitidos para tal uso Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva) [https://www.ayto-aljaraque.es/export/sites/aljaraque/es/.galleries/areas-tematicas/Seguridad/policia/pdf/ordenanzas-municipales/Ordenanza\\_Grafitis.pdf](https://www.ayto-aljaraque.es/export/sites/aljaraque/es/.galleries/areas-tematicas/Seguridad/policia/pdf/ordenanzas-municipales/Ordenanza_Grafitis.pdf).

389 Añade el citado autor que “en el botellón los jóvenes se encuentran con sus amigos y amigas, intercambian inquietudes, hacen planes, se emparejan, pelean con su pareja o se olvidan... Pero también, y en muchos casos sobre todo, beben. Y despliegan una suma de miles de watsios de músicas variadas. Y gritan. Y dejan el que han marcado como su territorio, cuando lo abandonan, lleno de basura y de cristales...”. (BAIGORRI, A.J.; FERNÁNDEZ DÍAZ, R.: Botellón: un conflicto postmoderno, Editorial Icaria, 2004, p.p. 95-96).

390 Los efectos adversos que de estas actitudes se derivan son fácilmente imaginables, y no son otros sino continuos enfrentamientos con el vecindario y el conjunto de la ciudadanía. Unos y otros sufren las molestias producidas por la música elevada a altas horas de la noche y la degradación de los espacios públicos por las suciedades, basuras e impurezas generadas. Ruido y problemas de convivencia caracterizan un fenómeno que empieza aproximadamente a las 22:00 horas, momento en que llegan los primeros ojeadores, y se prolonga hasta altas horas de la madrugada, cuando se van los últimos. Un prolongado periodo de ruidos y molestias. La protesta vecinal se dirige contra un

del espacio público por el “botellón” trae asociados aspectos socio-ambientales molestos para el resto de usuarios/as de dicho espacio y para el vecindario de las calles colindantes. Los más destacados son: a) residuos del consumo de bebidas y alimentos; b) ruido ambiental; c) actuaciones atentatorias contra la salubridad de la zona (orines o vómitos); d) percepción de inseguridad ciudadana; e) degradación del paisaje urbano; y f) huida de algunos segmentos de dichos usuarios de esos espacios<sup>391</sup>. En el año 2004, la Memoria de la Fiscalía de Andalucía indicaba que “no podemos dejar de referir en este punto la persistencia de la que podríamos llamar „contaminación múltiple“, que tiene lugar con demasiada frecuencia cuando se utiliza de forma masiva la vía pública como lugar de esparcimiento juvenil en los conocidos habitualmente con término tan expresivo como el de „macrobotellones“. Hablamos de contaminación múltiple porque, en mayor o menor medida, engloba todas las formas conocidas de contaminación, al generar grandes cantidades de residuos, ruidos insoportables para la ciudadanía y hasta formas de contaminación visual”. Aunque en la problemática que nos ocupa predominan los análisis que focalizan su atención en los aspectos sanitarios y de seguridad ciudadana, el eje de nuestro discurso se centrará en la agresión que estas conductas representan para el paisaje urbano.

Nos encontramos ante una cuestión sumamente compleja y que, como tal, requiere de soluciones de difícil implementación, como lo demuestra el hecho de que ninguna de las alternativas ni medidas legislativas o reglamentarias aprobadas hasta la fecha han funcionado en los ámbitos en los que se han puesto en práctica. En efecto, pese a las medidas innovadoras y de planificación emprendidas, pese a haber fomentado la participación de la ciudadanía en la formación de opiniones, y aunque se ha contado con la supervisión por expertos de todas las iniciativas, éstas en ningún caso han constituido una “receta mágica”, con éxitos asegurados en los distintos contextos<sup>392</sup>. En cualquier caso, afirma HERRERA, la responsabilidad al respecto de los poderes públicos, y fundamentalmente de las Corporaciones Locales, por inactividad o pasividad en el ejercicio de sus funciones de policía medioambiental, se ha convertido en el momento actual en el eje central de la Jurisprudencia sobre la materia, que considera que los Ayuntamientos disponen de recursos legales suficientes para evitar los daños producidos por estas aglomeraciones en las ciudades<sup>393</sup>. En idéntico sentido se pronuncia ALMODÓVAR, al indicar que aunque concurre tanto normativa estatal (legislación sobre protección de la seguridad ciudadana), como autonómica y local, nuestro ordenamiento jurídico proporciona instrumentos suficientes para hacer frente a los problemas que pueden derivarse de este hábito nocturno, “que en caso de no hacerse

---

conflicto social en el que el ruido acapara inicialmente todo el protagonismo, aunque con el paso del tiempo se añaden otros daños. Efectivamente, aunque con menor trascendencia mediática, el impacto ambiental y la degradación de los espacios públicos focalizarán más tarde la atención social y de los estudiosos del fenómeno. (BAIGORRI, A.J.; CHAVES CARRILLO, M.M.: “Botellón: más que ruido, alcohol y drogas (la Sociología en su papel)”, *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, Núm. 6, 2006, p.p. 167-168).

391 ORTÍZ GARCÍA, J.: “Predictores individuales de la participación en el „fenómeno del botellón“ en Guadalajara”, *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, Núm. 35, 2019, p. 217.

392 DÍAZ, M.J.; MARTÍN, R.; PIÑEIRO, C.; PALAVECINOS, M.; BENAYAS, J.; ALONSO, L.E.: “Los impactos socio-ambientales del fenómeno „botellón“: el caso de la ciudad de Madrid”, *Revista Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, Editorial Resma, 2009, p. 133.

393 HERRERA DEL REY, J.J.: “Botellón, alcohol y ruido: ¿son los Ayuntamientos, jurídicamente, responsables y competentes?”, *Diario La Ley Núm. 6.578*, Editorial La Ley, 2006.



efectivos derivarían en una pasividad de la Administración, susceptible de control jurisdiccional”<sup>394</sup>.

A nivel estatal, no existe una legislación específica reguladora de esta materia, si se exceptúan las prescripciones contenidas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LSCiud), que en su art. 37, aptdo. 17, considera infracción leve el consumo de bebidas alcohólicas en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos cuando perturbe gravemente la tranquilidad ciudadana.

En el ámbito autonómico, las leyes sobre drogadicción prohíben, con carácter general, el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo en terrazas, veladores, o en días de feria o fiestas patronales, o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal. La remisión a lo que, por vía de “similitud”, puedan disponer las reglamentaciones municipales, deja abierta la posibilidad de ampliación, por los Ayuntamientos, de los espacios públicos en los que pueda practicarse el “botellón”. Esas mismas leyes llegan a habilitar a las entidades locales, a través de sus ordenanzas, para declarar determinadas zonas como de acción prioritaria, a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en los espacios públicos, fomentando paralelamente la existencia de espacios de convivencia y actividades alternativas, contando para el establecimiento de las limitaciones con los diferentes colectivos afectados<sup>395</sup>. Se aprecia que mientras algunas leyes autonómicas, más restrictivas, prohíben expresamente el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas, sin referencia alguna a lo que a tales efectos puedan disponer las ordenanzas municipales<sup>396</sup>, otras normativas, más permisivas, habilitan directamente a las Corporaciones Locales para aprobar ordenanzas reguladoras del consumo de alcohol en los espacios públicos, responsabilizándolas de los posibles incumplimientos<sup>397</sup>.

En el momento actual, a resultas de lo dispuesto en el Título XI de la LRBRL, en el que se recoge la potestad de los entes locales de tipificar infracciones y sanciones en determinadas materias<sup>398</sup>, y de las habilitaciones legislativas autonómicas, queda fuera de toda duda que los Ayuntamientos pueden, mediante ordenanzas, regular la actividad

---

394 ALMODÓVAR INIESTA, M.: El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencias administrativas, Editorial Civitas, Madrid, 2003, p. 171.

395 En tal sentido se pronuncia la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos de la Comunidad de Madrid, en su art. 30.3.

396 Tal es el caso de la Ley 5/2018, de 3 de mayo, de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas en la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuyo art. 19 establece que queda expresamente prohibido el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas, salvo en terrazas, veladores y espacios dedicados al ocio expresamente habilitados para ello. Esta ley derogó la Ley 2/2003, de 13 de marzo, de la Convivencia y el Ocio de Extremadura, que la precedió, y que resultaba mucho más permisiva, ya que en su art. 15.1 se permitía el consumo de bebidas alcohólicas en las vías y zonas públicas, salvo en aquellos espacios dedicados al ocio autorizados expresamente por cada Ayuntamiento, siempre que quedare garantizado el cumplimiento de todas las previsiones legales, y, muy en particular, la prohibición establecida en su art. 9 y el derecho al descanso y la convivencia ciudadana. Quedaban así facultados los Ayuntamientos aragoneses para autorizar los popularmente conocidos como “botellónomos”.

397 Así, la Ley 3/2001, de 4 de abril, de Prevención, Asistencia y Reinserción Social en materia de Drogodependencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone en su art. 12.7 que las Corporaciones Locales establecerán en sus correspondientes Ordenanzas municipales los criterios que regulen la localización, distancia y características que deberán reunir los establecimientos de venta y suministro de bebidas alcohólicas, así como su venta y consumo en la vía pública. Dichas Corporaciones serán responsables de su cumplimiento dentro de su ámbito territorial. En un sentido similar, se pronuncia el art. 16.1 de la Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre Drogas, para la Prevención, Asistencia e Integración Social, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

398 El referido Título XI fue introducido por el art. 1.4 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

en que consiste el “botellón”, en las distintas vertientes que ofrece dicho comportamiento social. A comienzos del presente siglo, numerosos municipios han aprobado ordenanzas de convivencia, u otras de similares contenidos, en las que se establecen disposiciones prohibitivas del consumo de alcohol en los espacios públicos, la mayor parte de ellas siguiendo los patrones marcados en el modelo-tipo elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>399</sup>. Sin embargo, refiere ALVENTOSA, ello no ha sido obstáculo para que en el ámbito de la Administración Local se hayan producido o regulado, asimismo, las mayores excepciones respecto del cumplimiento de la prohibición de venta y consumo de alcohol en la vía pública, propiciándose en algunos supuestos unas autorizaciones excesivamente amplias, por vía de bando municipal, en cuanto al consumo de dichas sustancias, en detrimento de los criterios más restrictivos normalmente establecidos en las normativas autonómicas<sup>400</sup>.

Seguidamente se analizarán algunas de las singularidades más destacadas de las ordenanzas reguladoras de esta concreta materia. Sirva en este punto como definición jurídica de “botellón”, extensible a cualquiera de las prácticas que con el mismo objeto se producen en los espacios públicos de las diferentes poblaciones, la contenida en el art. 17.1 de la Ordenanza del Espacio Público del Ayuntamiento de Bilbao<sup>401</sup>, según la cual dicha práctica consiste en “el consumo de bebidas, preferentemente alcohólicas, no procedentes de locales de hostelería, en la calle o espacios públicos, por un grupo de personas, cuando como resultado de la concentración de personas, o de la acción de consumo, se pueda causar molestias a las personas que utilicen el espacio público y a los vecinos, deteriorar la tranquilidad del entorno o provocar en él situaciones de insalubridad”.

Determinadas ordenanzas que prohíben el consumo público de alcohol fundamentan dicha interdicción “en el derecho a disfrutar del paisaje de la ciudad... con el correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro”, destacando así el componente de contaminante visual característico de esta práctica<sup>402</sup>. Asimismo, se justifica la regulación de esta actividad (además de en la protección de la salud pública y la salubridad, la protección de las personas menores de edad, el derecho al descanso y tranquilidad de los vecinos o vecinas, la ordenada utilización de la vía pública, la garantía de la seguridad pública o la práctica de un ocio saludable), en “el respeto al medio ambiente” y “el derecho a disfrutar de un espacio público limpio y no degradado”<sup>403</sup>. Desde la prohibición absoluta hasta el consentimiento de esta práctica en determinados espacios y condiciones previamente definidos, existe una variada gradación de posibilidades, previstas en las ordenanzas.

---

399

<http://femp.femp.es/files/566-373-archivo/Ordenanza%20Tipo%20de%20Convivencia%20Ciudadana%20FEMP.pdf>.

400 ALVENTOSA DEL RÍO, L.M.: “El fenómeno del „botellón” desde una óptica jurídica”, *Revista Española de Drogodependencias*, Sección Jurídica, Núm. 31, 2006, p.222.

401 B.O.P.B. Núm. 186, de 27/09/2010. [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Normativa\\_FA&cid=3000787232&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Normativa\\_FA%2FBIO\\_Normativa](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Normativa_FA&cid=3000787232&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Normativa_FA%2FBIO_Normativa).

402 Art. 16 en relación con art. 18.1 de la Ordenanza reguladora para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de las Drogodependencias en la ciudad de Palencia. <https://www.aytopalencia.es/sites/default/files/ordenanza.pdf>.

403 Art. 47 de la Ordenanza municipal de Convivencia del Ayuntamiento de Puertollano (Ciudad Real). [https://www.puertollano.es/wp-content/uploads/2020/11/ordenanza\\_de\\_convivencia.pdf](https://www.puertollano.es/wp-content/uploads/2020/11/ordenanza_de_convivencia.pdf).

Como principio general, queda prohibida la práctica del “botellón” en los espacios públicos de las ciudades y sus inmediaciones, y en especial cuando pueda alterarse gravemente la convivencia ciudadana, circunstancia que se produce, entre otros supuestos, “cuando en los lugares en los que se consuman bebidas alcohólicas se abandonen residuos o se genere basura, envases u otros objetos, relacionados directamente con la práctica de dicha actividad”<sup>404</sup>. En algunos municipios la prohibición se amplía, incluso, al consumo de bebidas alcohólicas realizado en el interior de los vehículos estacionados en las vías o espacios públicos<sup>405</sup>. En los casos en que se produzca el incumplimiento de esta prohibición, los servicios de la Policía Local pueden requerir a las personas presentes para que abandonen de forma inmediata su actividad, procediendo, si resultara necesario para evitar su continuidad, a la recogida y decomiso de las bebidas alcohólicas y otros productos alimenticios que se encuentren en el lugar en disposición de ser utilizados<sup>406</sup>.

Por vía de excepción, otros Ayuntamientos autorizan, aunque solo con carácter extraordinario, la concentración y permanencia de personas para consumir bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas, parques, paseos y demás espacios públicos, con ocasión de la existencia de manifestaciones populares tales como ferias, fiestas patronales o locales y “actividades similares”. Supuesto éste que, aún viniendo expresamente recogido en algunas de las leyes autonómicas, abre en exceso la posibilidad de que los Ayuntamientos autoricen esta práctica en otras situaciones y circunstancias, a solicitud o requerimiento de los interesados<sup>407</sup>. Si con motivo de la celebración de cualquier acto público de naturaleza cultural, lúdica, festiva, deportiva, o de cualquier otra índole, se produjeran durante su celebración estas prácticas de consumo no autorizado de alcohol en los espacios públicos, algunas normativas obligan a los organizadores a comunicar tal circunstancia inmediatamente a los agentes de la autoridad<sup>408</sup>. En tal supuesto se exige de modo particular a los organizadores de eventos de pública concurrencia que velen por el adecuado desarrollo de las actividades autorizadas, responsabilizándolos incluso de la comunicación a las fuerzas de seguridad, en el mismo momento en que se produzcan, de aquellas actitudes que se desvíen de su objeto inicial.

Mayor flexibilidad se aprecia en las ordenanzas que, aún prohibiendo las concentraciones de personas en las que se consuman bebidas alcohólicas en la vía pública, alterando la normal convivencia ciudadana y el derecho al descanso nocturno, se limita la restricción a unos determinados periodos horarios (habitualmente entre las

---

404 Art. 2.3.d) de la Ordenanza reguladora de la actuación municipal para Impedir la Práctica del Botellón en Espacios Públicos del municipio de Belmonte (Cuenca), B.O.P.C. Núm. 51, de 8 de mayo de 2013. <https://belmonte.es/wp-content/uploads/2017/03/BOTELLON-08-05-2013.pdf>.

405 Art. 6.2 de la Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Denia (Alicante). <https://www.denia.es/adjuntos/normativa/convivencia.pdf>.

406 Art. 39.2 de la Ordenanza municipal para el Fomento de la Convivencia en el Ayuntamiento de Calvià (Mallorca). [http://www.liniaverdocalvia.com/documentacion/ordenanzas/Convivencia\\_1.pdf](http://www.liniaverdocalvia.com/documentacion/ordenanzas/Convivencia_1.pdf).

407 Art. 17.1 de la Ordenanza municipal de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Oviedo. [https://www.oviedo.es/documents/25047/25102/Ordenanza\\_Convivencia\\_Ciudadana.pdf/c29b7ca9-bb95-4d8f-8c4c-9333f1fc3ba6](https://www.oviedo.es/documents/25047/25102/Ordenanza_Convivencia_Ciudadana.pdf/c29b7ca9-bb95-4d8f-8c4c-9333f1fc3ba6)

408 Art. 37.4 de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público del Ayuntamiento de Argés (Toledo). <http://arges.es/wp-content/uploads/2013/06/34-ORDENANZA-CONVIVENCIA-CIUDADANA.pdf>.

23,00 horas y las 08,00 horas del día siguiente)<sup>409</sup>. En otros supuestos aumenta la permisividad en atención a los específicos lugares en los que pueda practicarse el “botellón”. En tal sentido, se llega a admitir el consumo de alcohol en las reuniones vecinales que se realizan en la vía pública con motivo de la celebración de actividades y eventos que gocen de amplia tradición en el municipio, o en todos aquellos espacios y vías públicas en los que no se lesione el derecho al descanso de los vecinos, o siempre y cuando dichos lugares no sean parques, jardines y zonas donde existan elementos o edificios del patrimonio histórico o donde se ponga en peligro la seguridad de las personas<sup>410</sup>. Todavía se da un mayor grado de tolerancia en aquellas ordenanzas que, tras prohibir el consumo alcohólico en los espacios abiertos en los que se ponga en peligro la pacífica convivencia ciudadana, se permite sin embargo su práctica en aquellos otros en los que no concurre tal circunstancia, siendo relacionados los mismos en anexos incorporados a dichos textos reglamentarios<sup>411</sup>. De igual modo, llega a consentirse la práctica del “botellón” fuera de los perímetros señalados en los planos anexados a las ordenanzas, coincidentes con los espacios periurbanos, aunque sin llegar a definirlos<sup>412</sup>. Un mecanismo permisivo similar es el empleado por los Ayuntamientos que tras limitar en sus ordenanzas el consumo en público de bebidas alcohólicas, utilizan seguidamente la expresión “salvo autorización municipal”<sup>413</sup>. Por último, el máximo nivel de condescendencia se da en aquellos municipios que habilitan expresamente la existencia de los denominados “botellódromos”, es decir, específicos espacios públicos expresamente autorizados por los Ayuntamientos para la práctica del “botellón”. Puede citarse, como ejemplo representativo de dicha tipología normativa, la redacción dada por la Ordenanza municipal reguladora de la Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Torrecampo (Córdoba), según la cual el botellón sólo podrá celebrarse en el lugar que haya sido habilitado por el Ayuntamiento a tal efecto, pudiendo habilitar otro lugar cuando las circunstancias lo requieran, quedando sujeto a la ley sobre la materia<sup>414</sup>.

### 3. Prostitución callejera

---

409 Art. 57.4 de la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Cadrete (Zaragoza). [https://cadrete.es/wp-content/uploads/2020/07/ordenanza\\_de\\_seguridad\\_y\\_convivencia\\_25-02-2015.pdf](https://cadrete.es/wp-content/uploads/2020/07/ordenanza_de_seguridad_y_convivencia_25-02-2015.pdf).

410 Art. 46.1 de la Ordenanza sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de La Roda (Albacete). B.O.P.A. Núm. 110, de 25 de septiembre de 2006. <http://www.lineaverdelaroda.es/documentacion/ordenanzas/Ordenanza%20sobre%20Protecci%C3%B3n%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Actuac.%20Antisociales.pdf>.

411 Art. 6 de la Ordenanza municipal reguladora de determinadas Actividades de Ocio en el término municipal de Punta Umbría (Huelva). B.O.P.H. de 23 de julio de 2008. [http://www.puntaumbria.es/opencms/opencms/puntaumbria/galeria/download/galeria\\_normativa-y-ordenanzas/ordenanzas\\_actividades\\_ocio1402304557310.pdf](http://www.puntaumbria.es/opencms/opencms/puntaumbria/galeria/download/galeria_normativa-y-ordenanzas/ordenanzas_actividades_ocio1402304557310.pdf).

412 Art. 13 de la Ordenanza reguladora de la Convivencia y el Ocio en el término municipal de Corral de Almaguer (Toledo). [http://www.corraldealmaguer.es/recursos/documentos/ordenanzas/Reguladoras/R02\\_Ordenanza\\_Reguladora\\_de\\_la\\_Convivencia\\_y\\_el\\_Ocio\\_en\\_el\\_Termino\\_Municipal\\_de\\_Corral\\_de\\_Almaguer.pdf](http://www.corraldealmaguer.es/recursos/documentos/ordenanzas/Reguladoras/R02_Ordenanza_Reguladora_de_la_Convivencia_y_el_Ocio_en_el_Termino_Municipal_de_Corral_de_Almaguer.pdf).

413 Art. 17.2 de la Ordenanza reguladora del Consumo Indevido de Bebidas Alcohólicas, Fomento de la Convivencia y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de Torralba de Calatrava (Ciudad Real). [https://torralbadecalatrava.es/images/estatico/ayuntamiento/gobierno\\_municipal/ordenanzas/32\\_consumo\\_indevido\\_a\\_lcohol.pdf](https://torralbadecalatrava.es/images/estatico/ayuntamiento/gobierno_municipal/ordenanzas/32_consumo_indevido_a_lcohol.pdf).

414 Art. 21. <https://torrecampo.es/wp-content/uploads/2015/02/ordenanza-de-convivencia.pdf>.

El término “prostitución” es definido por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como la actividad de quien mantiene relaciones sexuales con otras personas a cambio de dinero. La prostitución ejercida en la calle ha supuesto desde siempre, según GUARDIOLA, la cara más visible de dicha actividad, ejercida por las mujeres más necesitadas, empobrecidas y con mayor riesgo de exclusión social, siendo además la de menor categoría de entre las varias tipologías existentes, al llevarse a cabo en espacios públicos, ser por ello fácilmente perceptible por la ciudadanía, y practicarse en las peores condiciones de salubridad y seguridad. Por ello, quienes la realizan se enfrentan tanto al rechazo vecinal como a la victimización de la sociedad en su conjunto<sup>415</sup>. Diversos son los posicionamientos acerca de esta modalidad de prostitución. Para GUARDIOLA, los modelos legales más destacados, a nivel internacional, son: el modelo prohibicionista, que prohíbe su ejercicio y considera delincuentes a quienes la practican (Estados Unidos, Canadá, Francia y Reino Unido); el modelo reglamentarista, que regula su ejercicio y establece los derechos y las obligaciones que deben cumplir las trabajadoras sexuales (Holanda); el modelo de reglamentación parcial o de “tolerancia o despenalización”, que no prohíbe su ejercicio aunque tampoco lo reglamenta, existiendo una falta de reconocimiento de la profesión y de los derechos laborales de quienes la ejercen (España); y, finalmente, el modelo abolicionista, que persigue la prostitución y a los agentes que se benefician de ella (proxenetas, redes, etc.), entendiéndolo que constituye una forma de explotación del ser humano (Bélgica y Suecia). Los países normalmente aceptan modelos mixtos, centrándose el debate actual, según PÉREZ MARTÍN, entre el modelo abolicionista y la legalización. En el análisis que realiza dicho autor, el prohibicionismo considera la prostitución un atentado contra la dignidad de la mujer, por lo que no puede ser tolerada desde el punto de vista social, moral y jurídico. El reglamentarismo, en cambio, tolera la prostitución como mal menor que no puede evitarse, aunque considera que debería practicarse en lugares cerrados, sujeta a represión, control y vigilancia, señalando a la mujer como persona peligrosa. Para el abolicionismo, la prostitución debería ser erradicada, por suponer una explotación para la mujer y una manifestación de violencia de género, debiendo ser protegida aquélla como víctima y perseguidos los clientes y proxenetas por ser quienes la promueven. El modelo de legalización, por último, reconoce los derechos laborales de las prostitutas, siempre que el ejercicio sea elegido libremente. La mujer no es vista como delincuente, persona peligrosa o víctima, sino como trabajadora<sup>416</sup>.

En todo caso, al discurso tradicional, que considera la prostitución callejera un atentado contra la moral y las buenas costumbres, la salubridad pública, la seguridad ciudadana (se asocia el comercio sexual con la trata de personas y la práctica de actividades delictivas) y los derechos del menor, principales valores merecedores de protección, se unen hoy en día las voces que sostienen que, además, “afea” el paisaje de nuestras ciudades<sup>417</sup>. En efecto, las mujeres que ejercen la prostitución “amenazan y perturban el paisaje urbano que el municipio imagina para la ciudad”. Su sola presencia en el casco céntrico de la misma constituye un acto de transgresión no solo del límite oficial sino

---

415 GUARDIOLA CANO, A.: “Imagen social de la prostitución en los medios de comunicación escritos de la ciudad de Valencia: análisis del diario Las Provincias”, *Tsnova-Trabajo Social y Servicios Sociales*, Núm. 9, 2014, p.p. 37-39.

416 PÉREZ MARTÍN, C.: “Regulación del espacio público: impacto de las ordenanzas municipales en el ejercicio de la prostitución desde la voz de las trabajadoras del sexo”, *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, 2015, p. 56.

417 LAMAS, M.: “Trabajo sexual en la calle: un desafío al espacio público democrático”,

<https://www.cidur.org/wp-content/uploads/2022/02/4-Trabajo-sexual-en-la-calle.pdf>.

también “de las representaciones espaciales en su dimensión instituida”<sup>418</sup>. Entiende ARAZO que el ejercicio de la prostitución, cuando es desarrollada en establecimientos no adecuados o en la calle, atrae actores tales como delincuentes, drogadictos o indigentes, que generan un ambiente inseguro para los residentes y transeúntes, causando “la pérdida de pertenencia con el territorio”, e incluso generando el desplazamiento de la vivienda o el comercio especializado, “deteriorando el paisaje urbano”<sup>419</sup>. En opinión de SOBRINO, por medio de la regulación de esta actividad se intenta crear una ciudadanía diferenciada, “mediante una depuración del paisaje urbano”, cuya finalidad es evitar, en primer lugar, la visibilidad del colectivo de las prostitutas, y en segundo lugar, extinguir, de ser posible, la propia actividad en los barrios en que se practica<sup>420</sup>. Matiza MAQUEDA, para concluir este repaso de algunos de los posicionamientos doctrinales en la materia, que la prostitución callejera no encaja dentro de la marca de ciudad, pues supone una ruptura de la disciplina del orden y “altera la vivibilidad de la urbe”, “... degradando el espacio público”, y volviéndolo poco seguro y salubre<sup>421</sup>.

Los modelos abolicionistas que se están implantando a nivel mundial abogan por “limpiar” las calles y los espacios públicos de nuestras ciudades de personas vulnerables, entre ellas las trabajadoras del sexo, para recluirlas en inmuebles destinados a la práctica de este comercio sexista o desplazarlos a los márgenes urbanos. Estas políticas gentrificadoras resultan frontalmente opuestas a los intereses de estos sectores marginales, que no están dispuestos a renunciar a sus espacios naturales de trabajo, cargados de importantes componentes simbólicos e identitarios, y defienden, por tal motivo, el reconocimiento de su “derecho al lugar”<sup>422</sup>.

Considera SOBRINO que no existe en nuestro país una regulación integral en materia de prostitución, por lo que su ejercicio se encuentra en una situación de “alegalidad” o vacío normativo que afecta muy especialmente a la prostitución callejera. La prostitución no está reconocida, ni por tanto protegida, como actividad laboral (aunque recientes pronunciamientos judiciales están reconociendo tal condición), pero tampoco es ilegal en sí misma<sup>423</sup>. Existe una situación de relativa tolerancia a las diferentes formas de ejercer la prostitución (entre ellas la callejera) que coexiste con una regulación penal que solamente afecta a unas específicas conductas relacionadas con la misma<sup>424</sup>. Según BOZA, el ejercicio de la prostitución en España no es constitutivo de delito, y ni siquiera se considera ilegal, por lo que, al menos formalmente, puede decirse

---

418 BEHRENS, R.: “Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano”, *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, Núm. 11, 2014, p.p. 58-60.

419 ARAZO SILVA, R.: Lineamientos de diseño urbano en la gestión de proyectos de renovación en la ciudad de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia), 2011, p. 123.

420 SOBRINO GARCÉS, C.: Prostitución callejera, barrios y percepción de seguridad. Un estudio en Barcelona, Universidad de Barcelona, 2017, p. 121.

421 MAQUEDA ABREU, M.L.: “La criminalización del espacio público: el imparable ascenso de las clases peligrosas”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Núm. 12, 2015, p.p. 1-56.

422 RAMÍREZ KURI, P.: “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencia y conflictos por el derecho al lugar”. En *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, 2013, México: Miguel Ángel Porrúa, p.p. 287-316.

423 SOBRINO GARCÉS, C.: “Prostitución callejera y regulación jurídica española. Estado de la cuestión”, *Indret, Revista para el Análisis del Derecho*, Núm. 4, 2018, p. 10.

424 RETORTILLO GRACIA, R.: “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *Estudios QDL, Fundación y Democracia Local*, Núm. 17, 2008, p. 102.

que el sistema que rige no es prohibicionista<sup>425</sup>. En cualquier caso, aún no siendo ilegal, tampoco está regulada la forma en que puede desempeñarse cuando se ejerce voluntariamente, pudiendo afirmarse por ello que dicha actividad se encuentra situada, según VILLACAMPA, en el más absoluto “limbo jurídico”<sup>426</sup>. Añade BOZA que, precisamente debido a su falta de regulación, la prostitución ni está permitida, ni prohibida, ni castigada, de tal modo que aquellas mujeres que la ejercen se enfrentan a una situación de completa alegalidad e incertidumbre, pudiendo llegar a ser multadas en una calle y, sin embargo, “si cruzan a otra calle, en otro municipio distinto, a lo mejor no lo son”.

En cualquier caso, habría que matizar en mayor medida la anterior afirmación, pues si bien es cierto que ni a nivel estatal ni autonómico existe una legislación que regule suficientemente estas conductas (lo que ha dado pie al enfrentamiento doctrinal entre prohibicionistas y partidarios de su legalización), en el Código Penal sí que se criminaliza, en cambio, la explotación sexual por parte de terceros<sup>427</sup>. Y, sobre todo y fundamentalmente, la LSCiud tipifica el ejercicio de la prostitución como infracción administrativa grave, a fin de proteger los derechos de los menores y la seguridad en el viario público, correspondiendo a los agentes de la autoridad requerir a quienes prestan servicios sexuales para que se abstengan de seguir haciéndolo en los específicos lugares que en dicha ley se citan<sup>428</sup>.

A partir sobre todo de comienzos del presente siglo, indica VILLACAMPA, han sido los municipios quienes, bajo la confesada finalidad de garantizar la convivencia ciudadana, se han visto obligados a contemplar, mediante ordenanzas, medidas dirigidas a controlar a las trabajadoras del sexo que actuaban en la vía pública, conectando así con una antigua tradición que tiene que ver con la competencia municipal sobre policía urbana, plasmada en su momento en las populares Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno<sup>429</sup>. Estas normas reglamentarias, aunque focalizan el objeto de su regulación en el civismo y la convivencia ciudadana, regulando los derechos y deberes de conducta de los vecinos en el ámbito de sus relaciones con los demás, dentro del espacio público urbano, lo hacen desde una concepción abierta y amplia de la convivencia ciudadana, que queda patente en el contenido claramente transversal de las mismas. En efecto, dichas ordenanzas también protegen el paisaje urbano de las conductas que producen una “degradación visual del entorno”. Asimismo, el medio ambiente es otro de los ámbitos materiales sobre los que inciden esas disposiciones normativas cuando regulan las intervenciones respecto a la contaminación urbana, el

---

425 BOZA MORENO, E.: “La prostitución en España: el limbo de la alegalidad”, *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, Núm. XXXIX, 2019, p.p. 220-221.

426 VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, 2012, p. 129.

427 Art. 187 Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

428 Art. 36.11. La solicitud o aceptación por el demandante de servicios sexuales retribuidos en zonas de tránsito público en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial.

Los agentes de la autoridad requerirán a las personas que ofrezcan estos servicios para que se abstengan de hacerlo en dichos lugares, informándoles de que la inobservancia de dicho requerimiento podría constituir una infracción del párrafo 6 de este artículo (desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito).

429 VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “A vueltas con la prostitución callejera: ¿hemos abandonado definitivamente el prohibicionismo suave?”, *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, 2015, p.p. 224-225.

tratamiento de los residuos y la limpieza de los espacios y vías públicas en general<sup>430</sup>. En todos los referidos ámbitos tiene repercusión, directa o indirectamente, la prostitución ejercida en la calle.

La Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona constituyó, en el momento de su aprobación (2005), una de las aportaciones más novedosas en esta materia en el panorama del derecho local nacional. En las disposiciones de la reglamentación barcelonesa no se trató la regulación del fenómeno de la prostitución callejera, aunque sí en cambio “lo que puede denominarse prostitución ostensible en la vía pública”, según PEMÁN, “con el doble propósito de eliminarla y de buscar alternativas laborales normalizadas para quienes se dedican a ella”. En dicha ordenanza se abordan, entre otras cuestiones, la degradación visual del entorno que produce la actividad sexual retribuida, contraria al derecho al disfrute del paisaje urbano, que se considera indisociable del “correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro” y en la evitación de la contaminación visual. En la misma se subraya que las conductas de ensuciamiento y afeamiento del paisaje urbano no sólo deterioran el patrimonio (público y privado), sino que “principalmente provocan una degradación visual del entorno, que afecta a la calidad de vida” de los vecinos y visitantes (art. 19)<sup>431</sup>.

En los últimos años, afirma VILLACAMPA, los Ayuntamientos españoles han adoptado un modelo de regulación claramente prohibicionista, imposibilitándose, mediante ordenanzas de convivencia u otras de contenido más específico, tanto el ofrecimiento, como la solicitud, la negociación, o la aceptación de servicios sexuales en la vía pública, al igual que la práctica de relaciones sexuales. Aunque algunas normas sólo sancionan la conducta de los clientes, la mayoría se centran en las prostitutas, tipificando el ofrecimiento de servicios sexuales en espacios públicos. A través de dichas reglamentaciones nuestro país está adoptando un sistema “pseudo-prohibicionista o prohibicionista-suave”, al sancionar administrativamente a las prostitutas, en lugar de hacerlo mediante una sanción penal<sup>432</sup>. Sin embargo, recientemente han arreciado los vientos prohibicionistas, que podrían llegar incluso hasta la plena asunción de dicho modelo por el Estado español, tras la apertura del debate legislativo en torno a la abolición de la prostitución. Un informe elaborado en 2018 por el Grupo de Investigación Antígona de la Universidad Autónoma de Barcelona indica que esta tipología de ordenanzas municipales no constituyen el instrumento idóneo para abordar la problemática de la prostitución callejera, no siendo otra cosa sino una herramienta de control social y policial que ha llevado a la “criminalización” del trabajo sexual y de las mujeres que lo ejercen, empeorando sus condiciones de trabajo y relegándolas “a una posición más débil y a estar más estigmatizadas”. Según dicho informe, con estos ejemplos reglamentaristas y prohibicionistas se ha clandestinizado la actividad, volviéndose “más opaca y

---

430 GRACIA RETORTILLO, R.: “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *QDL, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2008, p. 100.

431 PEMÁN GAVÍN, J.M.: “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de Civismo de Barcelona”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 2007, p.p. 36-39.

432 VILLACAMPA ESTIARTE, C.; TORRES ROSELL, N.: “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sociales”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2013, p.p. 4-7.



precaria”<sup>433</sup>, al desplazar su ejercicio a otros espacios públicos “más hostiles”, o directamente a los espacios privados<sup>434</sup>.

En el actual panorama nacional existen, según VILLACAMPA, dos modelos de ordenanzas en lo que a regulación de la prostitución callejera se refiere. El primero, identificado con la primera fase de aprobación de ordenanzas cívicas, tiene su principal exponente en la ordenanza barcelonesa, que impone un sistema claramente prohibicionista. El segundo modelo asume los postulados del neoabolicionismo sueco, buscando incidir sobre todo en la demanda, al sancionar al consumidor de servicios sexuales y no hacerlo en cambio con las trabajadoras del sexo, modelo representado por la Ordenanza del Ayuntamiento de Sevilla. Podría parecer que el modelo neoabolicionista se había impuesto en el ámbito local, si no hubiese sido por la aprobación en 2015 de la “Ley Mordaza” (LSCiud), que acabó con el vacío legal que había permitido hasta ese momento a los Ayuntamientos sancionar la compra de servicios sexuales en la vía pública. Dicha ley sustituyó a la anterior Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que al no abordar la cuestión de la prostitución, permitía que los Ayuntamientos aprobasen normas en esta materia, ante la ausencia de ley sectorial.

Tras su aprobación, es indudable que los Ayuntamientos han perdido la posibilidad de tipificar infracciones y establecer sanciones, aunque sí pueden ejercer las funciones que se atribuyen a los reglamentos mediante la reserva de ley. Es decir, los municipios pueden desplegar, normativamente, todo aquello que viene dispuesto en la ley, “pero sin poder innovar”<sup>435</sup>. Por tanto, la reserva legal viene constituida por la regulación contenida en el art. 36.11 de la LSCiud. En virtud de lo dispuesto en dicho artículo, tanto el ofrecimiento como la demanda de servicios sexuales están prohibidos, si bien únicamente “en las proximidades de lugares destinados a su uso por menores, como centros educativos, parques infantiles o espacios de ocio accesibles a menores de edad, o cuando estas conductas, por el lugar en que se realicen, puedan generar un riesgo para la seguridad vial”. De lo que se deriva que cuando no concurren dichas circunstancias, aún tratándose de espacios públicos, sería admisible el ejercicio de esta actividad. En virtud de lo cual, en el marco de lo previsto en la LSCiud, los Ayuntamientos vienen recogiendo en las ordenanzas la prohibición del ofrecimiento, la solicitud, la negociación o la aceptación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, especialmente cuando estas conductas se lleven a cabo en espacios situados a menos de

---

<sup>433</sup> [https://www.eldiario.es/sociedad/ordenanzas-municipales-sancionan-prostitucion-clandestinizan\\_1\\_1863404.html](https://www.eldiario.es/sociedad/ordenanzas-municipales-sancionan-prostitucion-clandestinizan_1_1863404.html).

<sup>434</sup> En una línea similar, otro informe realizado unos años antes, en 2014, por el Comité de Apoyo a las Trabajadoras del Sexo (CATS), acerca de la evaluación de la Ordenanza para luchar contra la Prostitución en el municipio de Murcia (que entró en vigor en 2013), ponía de manifiesto que uno de los objetivos de la aprobación de dicha ordenanza era acabar con la prostitución en las calles de un barrio de la ciudad especialmente saturado por este fenómeno social como era el de El Carmen. Para provocar el desplazamiento de las prostitutas de la vía pública y expulsarlas de los lugares donde ofrecían sus servicios, se utilizaron tres mecanismos estrechamente vinculados entre sí: el aumento de la presión policial en la zona, los controles sistemáticos de extranjería, y las denuncias por incumplimiento de la ordenanza. Según los datos que arrojó dicho informe, el objetivo de desplazar la prostitución de la vía pública en el concreto ámbito espacial afectado no se logró finalmente, ya que aunque muchas mujeres se fueron a otros municipios, o a otros lugares de la ciudad, la mayoría de ellas permanecieron en el mismo barrio, al no tener recursos suficientes para reiniciar sus andaduras en otros lugares y/o no tener más familiares que pudieran ayudarlas en la “reconstrucción” de sus vidas. COMITÉ DE APOYO A LAS TRABAJADORAS DEL SEXO (CATS): Evaluación de la Ordenanza para luchar contra la Prostitución en el municipio de Murcia, <http://www.asociacioncats.es/wp-content/uploads/2018/04/EVALUACION-DE-LA-ORDENANZA-CONTRA-LA-PROSTITUCION-EN-EL-MUNICIPIO-DE-MURCIA.pdf>. (Consultado: 16-10-2022).

<sup>435</sup> VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “Prohibicionismo suave para abordar el trabajo sexual callejero: Ordenanzas Cívicas y Ley Mordaza”, *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, Núm. 4, 2020, p.p. 121-122.

200 metros de distancia de los centros docentes, educativos o equipamientos de carácter infantil. Asimismo, se prohíben las conductas que, bajo la apariencia de prostitución, obstaculicen o impidan intencionadamente el libre tránsito de los ciudadanos por los espacios públicos o afecten a la seguridad vial<sup>436</sup>.

Otras ordenanzas, ampliando las referidas prescripciones legales, extienden la prohibición de realizar cualquier actividad de carácter sexual, mediando retribución por ella, a cualquiera de los lugares o espacios públicos de sus poblaciones<sup>437</sup>, e incluso en aquellos supuestos en los que dicha actividad pudiera llevarse a cabo en el interior de vehículos<sup>438</sup>. Estas formas de actuar no solamente se entiende que atentan contra la normal convivencia ciudadana, sino que, además, se considera la “evidente degradación” que producen sobre los espacios públicos de las ciudades<sup>439</sup>. En la misma línea prohibicionista, algunas reglamentaciones persiguen tanto el ofrecimiento, la aceptación o la prestación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, como, muy “especialmente”, la solicitud, demanda o negociación de servicios sexuales retribuidos en el espacio público, “por parte de clientes potenciales”. Dichas normas ponen el acento en la persecución sobre los receptores de servicios sexuales, cuando la actividad tenga lugar en los espacios públicos<sup>440</sup>. Las ordenanzas más recientes (Murcia, Málaga, Sevilla...), prohíben la solicitud, la negociación o la aceptación de servicios sexuales retribuidos en los concretos espacios y/o lugares que se citan en las mismas, al considerar que esas conductas son incompatibles con los usos que se les atribuyen, ya que forman parte del “paisaje urbano”. Se citan expresamente como ubicaciones afectadas, por ser elementos integrantes del paisaje urbano, las fachadas de los edificios y otros elementos urbanísticos y arquitectónicos de titularidad pública o privada, tales como portales, galerías comerciales, escaparates, patios, solares, pasajes, jardines, setos, farolas, etc., siempre que estén situados en la vía pública o sean visibles desde ella<sup>441</sup>. No parecería aventurado afirmar que estas normativas pudieran haberse extralimitado de los límites que les impone la reserva de ley.

Para concluir, no pueden desconocerse posicionamientos tan relevantes como los sostenidos por el Justicia de Aragón, y otras autoridades cuyas resoluciones ejercen una importante magistratura moral, que en el caso concreto de la prostitución callejera

---

436 Art. 13 de la Ordenanza de Convivencia Ciudadana de Vila Real (Castellón). [https://seuelectronica.vila-real.es/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/10\\_549\\_1.pdf](https://seuelectronica.vila-real.es/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/10_549_1.pdf).

437 Tal es el caso de la Ordenanza de Policía y Convivencia del Ayuntamiento de Quart de Poblet (Valencia), en su art. 12.2. [http://www.quartdepoblet.org/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_11771\\_1.pdf](http://www.quartdepoblet.org/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_11771_1.pdf).

438 Art. 17.2 Ordenanza para la Protección de la Convivencia Ciudadana y de Prevención de Conductas o Actuaciones Antisociales en el Espacio Urbano de Peñíscola (Castellón). [https://sede.peniscola.org/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_149\\_1.pdf](https://sede.peniscola.org/portal/sede/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_149_1.pdf).

439 Art. 16.2 Ordenanza del Espacio Público del Ayuntamiento de Bilbao. B.O.P.B. Núm. 186, de 27 de septiembre de 2010. [https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO\\_Normativa\\_FA&cid=3000787232&pagename=Bilbaonet%2FBIO\\_Normativa\\_FA%2FBIO\\_Normativa](https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Normativa_FA&cid=3000787232&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Normativa_FA%2FBIO_Normativa).

440 Art. 28.2 de la Ordenanza de Convivencia Ciudadana en el municipio de Paracuellos de Jarama (Madrid), B.O.C.M. Núm. 269, de 3 de noviembre de 2020. [https://www.paracuellosdejarama.es/sites/default/files/repositorio-archivos/20201103\\_ORDENANZA\\_DE\\_CONVIVENCIA\\_CIUADADANA\\_EN\\_EL\\_MUNICIPIO\\_DE\\_PARACUELOS\\_DE\\_JARAMA%5B1%5D.pdf](https://www.paracuellosdejarama.es/sites/default/files/repositorio-archivos/20201103_ORDENANZA_DE_CONVIVENCIA_CIUADADANA_EN_EL_MUNICIPIO_DE_PARACUELOS_DE_JARAMA%5B1%5D.pdf).

441 A modo de ejemplo, se cita el art. 14.1 en relación con art. 4.2.c) de la Ordenanza municipal para luchar contra la Prostitución y la Trata con Fines de Explotación Sexual en el municipio de Benetússer (Valencia). [https://www.benetusser.es/sites/www.benetusser.es/files/Decreto%20informaci%C3%B3n%20publica%20proyecto%20ordenanza%20204\\_2022-310%20-%20Copia%20autentica.pdf](https://www.benetusser.es/sites/www.benetusser.es/files/Decreto%20informaci%C3%B3n%20publica%20proyecto%20ordenanza%20204_2022-310%20-%20Copia%20autentica.pdf).

abogan, sin ningún género de dudas, por los motivos anteriormente expuestos, por que la misma “sea prohibida con carácter general”<sup>442</sup>.

#### 4. Mendicidad y sinhogarismo

Constituye un hecho habitual la presencia de mendigos en las calles y plazas de nuestras ciudades. La imagen que tal circunstancia proyecta en vecinos y visitantes, e incluso los temores que pueden infundir en la ciudadanía en general, obligan a las autoridades públicas a buscar soluciones. Entre ellas, la regulación, y en algunos casos total prohibición, del ejercicio de la mendicidad<sup>443</sup>. Pese al reducido número de estos contingentes humanos, los rasgos que les identifican, y las actitudes que les son propias, les hacen particularmente “visibles” en el seno de la ciudad, hasta el punto de convertirse en unos componentes antiestéticos e indeseables de un paisaje urbano del que sin duda también ellos forman parte. Una breve incursión histórica del desarrollo de este fenómeno social en nuestro país nos ayudará a contextualizar esta problemática. Durante el siglo XIX fueron numerosas las ordenanzas y los bandos dictados por las autoridades municipales, orientados a la prohibición del ejercicio de la mendicidad, lo que hacía preciso proceder a la recogida, detención y traslado de quienes la practicaban a los establecimientos de beneficencia habilitados a tal efecto, a fin de garantizar la mayor “higienización de los espacios públicos”<sup>444</sup>. Afirma RUBIO MARTÍN que para estas reglamentaciones locales no importaba tanto la indigencia en la que tenían que vivir estas personas cuanto “la ocupación que hacían del espacio público”. Mostrar la pobreza públicamente “suponía hacer de las calles de la ciudad un espejo en el que se proyectaba repetidamente, como sucede con los espejos enfrentados, la imagen de su propia miseria (visibilización)”. Por ello, se intensificó, especialmente en la capital del Reino, la lucha por un espacio público invadido de mendigos. “La cuestión estética primará y regirá el discurso acerca de la imagen de la capital frente al extranjero”. Tras la promulgación de la Real Orden de 8 de junio de 1912 se responsabilizaría a los gobernadores civiles de la erradicación de la mendicidad, anunciándose en las entradas de las capitales, por medio de grandes carteles, tanto su prohibición como la detención por los agentes de la autoridad de los mendigos ambulantes. Todos los esfuerzos fueron dirigidos a “ofrecer una buena imagen ante el turismo”, al constituir éste un aspecto

---

442 JUSTICIA DE ARAGÓN: Informe del Justicia de Aragón sobre el fenómeno de la prostitución, septiembre 2009.

[http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/76c407fb70248056c1257b4f002cfc6e/\\$FILE/INFORME.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/ndocumenVIII.nsf/e86600a24e054a61c12576d2002e551c/76c407fb70248056c1257b4f002cfc6e/$FILE/INFORME.pdf).

443 El conglomerado compuesto por indigentes, mendigos y personas que vagan por el centro de las ciudades “llega a hacerse tan habitual que bien puede decirse que constituye un componente más del paisaje humano de las grandes urbes. Conforman un cuadro que contrasta, por contraposición y en negativo, con el que aparentemente ofrece el ciudadano medio: su destino no está marcado por el ámbito de lo laboral, ni por las demandas familiares, ni por el uso del tiempo libre; hacen lo que los demás no hacen, también se les ve (mezclados pero fácilmente destacables) entre la multitud de peatones, y apuran, sin urgencia por ir a ninguna parte, su estancia en la calle cuando los demás la abandonan”. (MARCO FABRE, M.: De transeúntes, vagos y mendigos: un estudio sociológico de la indigencia en Zaragoza en el tránsito de siglo, Universidad de Zaragoza, 2000, p.p. 1-2).

444 En tal sentido se pronunciaban, en su art. 34, las Ordenanzas Municipales de la Villa de Madrid, aprobadas en 1892.

importante del perfil de España frente al exterior y, por ende, de la política nacional<sup>445</sup>. La Ley de Vagos y Maleantes, de 4 de agosto de 1933, disponía en su art. 2.4, que podían ser declarados en estado peligroso, y sometidos a las medidas de seguridad de dicha ley, “los mendigos profesionales y los que vivan de la mendicidad ajena o exploten a menores de edad, a enfermos mentales o a lisiados”. En términos similares se pronunciaría el art. 2 de la Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social. En estas últimas normativas se ponía más el acento sobre la seguridad pública que sobre la imagen o la estética.

Sin desconocer las demás implicaciones que pueda tener el ejercicio de la mendicidad en la vía pública, resulta indudable su incidencia en el paisajismo urbano. Considera GARCÍA MARTÍN que aunque no afecta de forma directa al espacio público, sí es posible sostener la existencia de “un posible daño jurídico indirecto causado por este tipo de conductas, bien al paisaje urbano en sentido estricto, bien a la convivencia y paz ciudadana en un sentido más genérico”<sup>446</sup>. En opinión de BACHILLER, la visión del planificador urbano privilegia lo estético del espacio por encima de la noción de lo público como ámbito de sociabilidad. Por tal motivo, “gracias a la noción de „paisaje“, los juicios estéticos se imponen como poderosos criterios de acción política y social”. Así, si el espacio es el terreno donde se negocia continuamente la naturaleza de lo público, el “control paisajístico” conlleva “descartar a ciertos actores de tal negociación”. Concluye dicho autor afirmando que “los paisajes suponen la mera contemplación, el uso pasivo, no así la apropiación. Para las personas sin hogar, esta situación implica una forma de exclusión que se manifiesta como la imposibilidad de subsistir mediante el uso de los espacios públicos”<sup>447</sup>. Fácilmente se aprecia que la negativa imagen visual del ejercicio de la mendicidad en los contextos urbanos ofrece bastantes similitudes con la problemática de la prostitución callejera. Sin embargo, las conclusiones a las que se llegará al final de este análisis serán sustancialmente distintas a las expuestas a propósito de aquélla.

El ejercicio de la mendicidad en el ámbito municipal, como otras actividades tratadas anteriormente, es abordado por las ordenanzas de convivencia estableciendo normas de conducta de obligado cumplimiento. Algunos Ayuntamientos, como Burgos o Cartagena, reglamentan en exclusiva dicha actividad, desligada de otras actitudes incívicas. Considera GUILLÉN NAVARRO que son pocos los Ayuntamientos que regulan esta problemática. En algunos casos, afirma, se contempla “la simple prohibición de su ejercicio, con alguna referencia a la actuación de la Policía Local”. Otros entes locales (Barcelona, Granada, Segovia, Sevilla u Oviedo) “recogen un catálogo de prohibiciones al que asocian un interesante repertorio de sanciones”, resultando habitual en la tipificación de estas conductas la referencia a la figura del menor. En cualquier caso, siempre adquiere una particular relevancia no la sanción a

---

445 RUBIO MARTÍN, M.J.: “Representaciones sociales sobre las personas sin hogar: una herencia aún no superada”, *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 12, núm. 1, 2017, p.p. 105-109.

446 GARCÍA MARTÍN, L.: La protección administrativa frente a actuaciones que atentan contra el espacio público de la Comunidad de Madrid. Especial referencia al municipio de Madrid, Publicaciones del Ayuntamiento de Madrid, 2020, p. 104.  
<https://patrimonioypaisaje.madrid.es/FWProjects/monumenta/contenidos/Ficheros/La%20protecci%C3%B3n%20administrativa%20frente%20a%20actuaciones%20que%20atentan%20contra%20el%20espacio%20p%C3%BAblico%20de%20la%20Comunidad%20de%20Madrid%20-%20Lidia%20Garc%C3%ADa%20Mart%C3%ADn.pdf>.

447 BACHILLER, S.: “Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS*, Núm. 128, 2009, p. 134.

imponer, sino las actuaciones a llevar a cabo por la Administración<sup>448</sup>. Podría hacerse una triple clasificación de los municipios en función de sus formas de intervención ante la práctica de la mendicidad en espacios públicos.

Un primer grupo de municipios serían aquellos que prohíben estrictamente su ejercicio, quedando a cargo de los agentes de la autoridad la conducción de los mendigos a los establecimientos autorizados<sup>449</sup>. En algunos casos se precisa que dicha prohibición se establece por entender que corresponde a los poderes públicos garantizar las necesidades básicas de los ciudadanos carentes de recursos. E incluso, cuando la policía local comprobara que pueden estar implicados menores, tendrían que actuar de acuerdo con lo dispuesto en las leyes penales, a fin de protegerles. Además de impedir el ejercicio de la mendicidad, la autoridad policial tendrá que informar a quienes la practiquen de los recursos sociales existentes a su disposición y requisar los artículos o efectos que se hubieren utilizado en la misma<sup>450</sup>. Otros Ayuntamientos definen la mendicidad haciendo una enumeración casuística de las situaciones más comunes que la caracterizan. Según ello, se considera como tal la actividad de solicitud de dinero, con o sin contraprestación de ningún tipo, en particular por buscar sitio o aparcar vehículos, ofrecer pañuelos, limpiar parabrisas u otros objetos, o pedir limosna por caridad o deficiencias personales o en nombre de un colectivo. A raíz de tales situaciones, se habilita específicamente a los agentes de la autoridad para incautar el dinero fruto de su práctica, en concepto de abono provisional de la sanción, haciendo constar en los boletines de denuncia la cantidad total incautada<sup>451</sup>. En ocasiones se destaca además la perversión que supone la existencia de la mendicidad cuando se lleva a cabo de forma organizada, insistente, agresiva, directa y/o encubierta, por generar estas actitudes un mayor rechazo o incomodidad y perturbar la tranquilidad de los viandantes<sup>452</sup>.

Un segundo grupo de municipios, más transigentes, englobaría a los que no prohíben cualquier forma de mendicidad, sino única y exclusivamente las prácticas que representen actitudes coactivas o de acoso, u obstaculizadoras e impeditivas del libre tránsito de los ciudadanos por los espacios públicos<sup>453</sup>.

Un tercer grupo de municipios, finalmente, agruparía a aquéllos que priman el componente social de sus intervenciones ante este fenómeno, por encima de cualquier otro. Por parte de los mismos se faculta a los servicios de la policía local para que se levante acta de todas las actuaciones practicadas, para su posterior remisión a los

---

448 GUILLÉN NAVARRO, N.A.: “El régimen jurídico de la convivencia y de la protección del espacio público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 51, Zaragoza, 2018, p.p. 87-88.

449 En tal sentido se pronuncia el art. 37 de la Ordenanza municipal de la Vía Pública del Ayuntamiento de Calahorra (La Rioja). B.O.R. Núm. 108, de 6 de septiembre de 2019. [https://ias1.larioja.org/boletin/Bor\\_Boletin\\_visor\\_Servlet?referencia=11045725-1-PDF-526742](https://ias1.larioja.org/boletin/Bor_Boletin_visor_Servlet?referencia=11045725-1-PDF-526742).

450 En tal sentido se pronuncia la Ordenanza de Convivencia Ciudadana del Ayuntamiento de Fuenlabrada (Madrid), en su art. 40. [https://www.aytofuenlabrada.es/recursos/doc/LC/Ordenanzas\\_de\\_convivencia/46809\\_142142200617726.pdf](https://www.aytofuenlabrada.es/recursos/doc/LC/Ordenanzas_de_convivencia/46809_142142200617726.pdf).

451 Art. 13 de la Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana de Denia (Alicante). <https://www.denia.es/adjuntos/normativa/convivencia.pdf>.

452 En tal sentido se pronuncia la Ordenanza sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de La Roda (Albacete), en sus arts. 48 y 49.1. B.O.P.A. Núm. 110, de 2006. <http://www.lineaverdelaroda.es/documentacion/ordenanzas/Ordenanza%20sobre%20Protecci%C3%B3n%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Actuac.%20Antisociales.pdf>.

453 Así, art. 32.1 de la Ordenanza de Convivencia del municipio de Alcobendas (Madrid), B.O.C.M. Núm. 294, de 2013. <https://www.alcobendas.org/sites/default/files/202101/ORDENANZA%20DE%20CONVIVENCIA.pdf>.

servicios sociales municipales. A dichos servicios sociales corresponderá el desarrollo de actuaciones dirigidas a facilitar a los mendigos los recursos precisos para cubrir sus necesidades básicas (atención a problemas familiares, discapacidades, intervenciones en salud mental, promoción e inclusión social, acceso a recursos educativos y formativos, etc.), así como el desarrollo de iniciativas de carácter preventivo dirigidas a la comunidad en su conjunto (información sobre los recursos sociales existentes, sensibilización acerca de la conveniencia de no colaborar con los actos de mendicidad, etc.)<sup>454</sup>. A destacar, dentro de este tercer grupo de municipios, el Ayuntamiento de Cartagena, para el que toda actuación sobre mendicidad ha de ejecutarse en el marco de lo previsto en el Plan Municipal de Prevención y Erradicación de la Mendicidad<sup>455</sup>.

## 5. Depositiones y orines de origen animal (perros y palomas)

La presencia de excrementos y orines de origen animal en los espacios públicos constituye un importante problema para los gestores municipales<sup>456</sup>. A las disfunciones producidas por la existencia de estos desechos orgánicos, expelidos por los animales de compañía, perros en particular, y por las palomas que sobrevuelan parques, jardines y zonas de esparcimiento público, se dedicará este análisis. El primer paso para propiciar la existencia de fecalismo al aire libre es la no recolección de las excretas de estos animales domésticos en las zonas públicas. Eliminando esa actitud se reducirían los perniciosos efectos de este fenómeno social<sup>457</sup>. Afirma GUILLÉN NAVARRO que la confluencia tanto del derecho de gozar de los animales, como del deber de protegerlos

---

454 Así, arts. 6 y 9 de la Ordenanza municipal sobre Prevención y Erradicación de la Mendicidad en el municipio de Totana, B.O.R.M. Núm. 166, de 21 de julio de 2011. <http://datos.totana.es/descargas/ORDENANZA%20PREVENCION%20Y%20ERRADICACION%20MENDICIDAD.pdf>.

455 En dicho Plan el municipio murciano contempla la existencia de un Servicio Municipal de Mendicidad, al tiempo que se arbitra una amplia colaboración por parte de diversas instituciones de la localidad (Policía, Educación, Juventud, Sanidad, Urbanismo, Cáritas, Cruz Roja, Asuntos Sociales), con intervenciones tales como la facilitación del acceso a guarderías municipales, a comedores escolares, a ludotecas, la entrega de material escolar, el acceso al transporte público, a la formación ocupacional, la inscripción en cursos formativos y ocupacionales, en talleres de inserción sociolaboral, la práctica de revisiones y chequeos médicos, la atención y el tratamiento de toxicomanías y patologías psíquicas, la vacunación, la intervención urgente en viviendas y entornos precarios e insalubres, o la información, orientación y tratamiento a nivel individual, familiar y grupal, entre otras. (Arts. 3 y 7 de la Ordenanza sobre Prevención y Erradicación de la Mendicidad en el municipio de Cartagena, Murcia). <https://www.cartagena.es/gestion/documentos/acuerdosynormativas/3122.pdf>.

456 Por lo que a los perros se refiere, desde un punto de vista sanitario, la mayoría de los agentes patógenos que les afectan se eliminan por las secreciones y excreciones que expulsan (heces, orina, saliva o moco). Las heces constituyen una de las principales fuentes de contagio de las enfermedades infecciosas y parasitarias propias de estas especies domésticas. Incluso las personas pueden padecer las conocidas como enfermedades zoonóticas, transmitidas entre los animales y el hombre. No serán, sin embargo, las problemáticas de salud pública las que ocupen nuestro objeto de estudio, sino aquéllas relacionadas con el negativo impacto visual producido en los viandantes en su tránsito por los espacios públicos. Los daños estéticos, paisajísticos, medioambientales y para la armónica convivencia ocasionados por la no recogida (por sus propietarios o personas que los conducen) de los excrementos de los perros, depositados en aceras, calles, paseos, jardines y otros lugares de tránsito peatonal, son evidentes. A los que se unen las dificultades que ocasionan a los empleados de la limpieza viaria. Numerosos ciudadanos plantean como una de sus principales demandas a las autoridades municipales el control de las heces de perro en las calles. (ARENAS CASAS, A.: "Control de excrementos de perro en los espacios públicos municipales", Universidad de Córdoba (Facultad de Veterinaria) e Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Córdoba, 2021, p.p. 1-3). [https://www.corvet.es/img/lrps\\_1439813577\\_a.pdf](https://www.corvet.es/img/lrps_1439813577_a.pdf).

457 SOGAMOSO HERNÁNDEZ, C.; LÓPEZ RIVERA, N.E.: Programa alterno al manejo de residuos especiales para las heces de animales domésticos en Tres Parques Bosa, Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá, 2016, p. 74.

de acuerdo con lo preceptuado en el art. 45.1 de la CE, sumado al deber de proteger a los animales por parte de los poderes públicos de acuerdo con el art. 45.2 de la CE, “no puede obviar la pacífica convivencia social en el entorno urbano”, sobre todo ante la presencia de animales en la vía y en los espacios públicos, destacando, en particular, “la problemática referida a las necesidades fisiológicas animales, respecto de las cuales, los sujetos anteriormente enunciados quedan obligados a la recogida inmediata de las deyecciones, cuidando en todo caso de que no orinen ni defequen en aceras, espacios de tránsito, mobiliario urbano, edificios o en los recintos de juegos infantiles”<sup>458</sup>. En cuanto a las palomas, de igual forma, su alta densidad poblacional representa un problema para la salud humana y animal, dado que dichas aves son fuente de infecciones virales, bacterianas, fúngicas y otras infecciones causadas por protozoos. Algunas enfermedades producidas por contaminación mediante materia fecal afectan a las vías respiratorias, siendo la forma de infección más común la inhalación de partículas de las heces (vía aeróbica), es decir, cuando se han secado y se encuentran pululando en el aire<sup>459</sup>. No menor resulta la repelencia que los excrementos de las palomas pueden provocar en el paisaje, según ZUÑIGA MENDIZABAL, por su aspecto y olor, y porque dejan manchas y una corrosión permanente en las estructuras de la ciudad, dando la apariencia de zonas y espacios descuidados. En el mismo sentido se pronuncia SABORIDO CALDERÓN<sup>460</sup>. La consecuencia de todo ello no es otra sino la producción de deterioros y daños estéticos en las fachadas de los edificios, debido a los ácidos de los excrementos producidos, que provocan la corrosión, la oxidación de los metales y el deterioro de materiales tales como el hormigón, la piedra caliza o el cemento. Además, las palomas atascan los canalones con sus nidos, y dañan los tejados al picotear los materiales que los componen<sup>461</sup>, efectos todos ellos que ocasionan considerables daños en el visionado del paisaje urbano<sup>462</sup>.

La mayoría de ordenanzas municipales establecen que quienes conduzcan animales (perros normalmente) por la vía pública han de recoger los excrementos que depositen en aceras, paseos, jardines y cualquier otro lugar destinado al tránsito de peatones o al esparcimiento de los animales. Asimismo, es responsabilidad de los propietarios o

---

458 GUILLÉN NAVARRO, N.A.: “El régimen jurídico de la convivencia y de la protección...”, Op. cit., 2018, p.p. 92-93.

459 ZUÑIGA MENDIZABAL, E.P.; LEÓN CÓRDOVA, D.; FALCÓN PÉREZ, N.: “Plagas urbanas: las palomas y su impacto sobre el ambiente y la salud pública”, *Revista de Ciencias Veterinarias*, Núm. 1, 2017, p.p. 6-8.

460 En efecto, se ha constatado que cada paloma puede generar doce kilogramos al año, aproximadamente, de heces, las cuales contienen ácidos (úrico, fosfórico, nítrico, etc.) que reaccionan con la piedra de fachadas y monumentos, producen efectos corrosivos y problemas estéticos e higiénicos. Los procesos de solubilización microbiana van siempre acompañados de una acidificación del medio y de una pérdida de peso del material lítico. Las alteraciones tienen un origen químico, observándose costras negras, pulverización y exfoliación en los edificios. El trasiego continuo de estas aves puede deteriorar sustratos con escasa cohesión superficial y causar otros daños indirectos, debidos a la aportación de sustancias orgánicas que funcionan como nutrientes para la microflora heterótrofa. Asimismo, se favorece el desarrollo de flora nitrófila, especialmente en las partes más altas u horizontales de los edificios, allí donde la deposición de excrementos es mayor. (SABORIDO CALDERÓN, M.L.: “Daños que provocan las palomas”, *Revista de Clases Historia*, Núm. 6, 2009, p. 4).

461 <https://impertecsl.com/danos-provocan-las-palomas/#:~:text=El%20%C3%A1cido%20de%20los%20excrementos,no%20hablar%20del%20impacto%20est%C3%A9tico>. (Consultado el 22-12-2022).

462 En resumen, resulta manifiesto que las palomas han ido progresivamente colonizando las ciudades, sobre todo ciertas áreas de las mismas con un paisaje determinado (los núcleos históricos). El incremento numérico de esta especie animal ha creado una situación de daños/riesgos, que precisa de la intervención municipal. Los Ayuntamientos deben poner en marcha operativos de prevención/control poblacional, para invertir progresivamente el considerable contingente numérico de estas aves y generar estabilidad. (ANECPLA, Asociación Nacional de Empresas de Control de Plagas: Guía de buenas prácticas para la gestión de plagas de aves urbanas, 2013, p. 101).

tenedores de dichos animales evitar las evacuaciones de orines en las fachadas de los edificios, en el mobiliario urbano, en ruedas y en los bajos de los vehículos. Las personas responsables tendrán que recoger inmediatamente los excrementos de las vías y espacios públicos (y privados de uso común), utilizando bolsas de plástico u otros envoltorios impermeables, que tendrán que depositar, debidamente cerrados, en los contenedores de basura o en otros dispositivos que instale a tales efectos la autoridad municipal<sup>463</sup>. A veces se exige incluso al conductor del animal, y subsidiariamente al propietario del mismo, la limpieza de la parte de la vía pública que hubiera sido afectada<sup>464</sup>. No se entiende demasiado bien cómo pueda hacerse efectiva esta obligación en aquellas situaciones en las que el propietario pueda estar ausente o alejado del lugar de la deposición. De así venir contemplado en las ordenanzas, podría requerirse a los responsables de la conducción de los perros que muestren a la autoridad policial la disponibilidad de las bolsas o envoltorios<sup>465</sup>. En aquellos supuestos en que los orines afecten al mobiliario urbano, a las edificaciones, aceras o a cualquiera otro de los elementos que componen el paisaje de la ciudad, algunas ordenanzas obligan a su limpieza echando sobre ellos agua limpia, a cuyo efecto quienes conduzcan los perros se ven obligados a llevar consigo una botella, con capacidad suficiente, llena de agua para dicho menester<sup>466</sup>. De utilizarse repelentes en la limpieza de las micciones, solamente se permiten aquéllos debidamente registrados y autorizados para dicho fin, al objeto de impedir la producción de efectos corrosivos sobre el pavimento<sup>467</sup>. En caso de incumplimiento de dichas obligaciones, los servicios municipales competentes podrán requerir al propietario, o a la persona que conduzca el perro, para que procedan a retirar las deposiciones del animal. De no ser atendido el requerimiento puede establecerse la imposición de la sanción pertinente<sup>468</sup>. Obsérvese lo benigno de una regulación, bastante extendida, que, en lugar de utilizar el imperativo, contempla, como facultad opcional de la autoridad policial, tanto la formulación del requerimiento de actuación a los obligados como la imposición a los mismos de multas por desobediencia. En algunos casos se habilitan específicos lugares para que, durante su permanencia en la vía pública, los animales hagan sus deposiciones y orinen. Solo si no existen dichas instalaciones, o si se encuentran muy alejadas, se permite que los animales orinen aunque únicamente en los sumideros de la red de alcantarillado y en la parte inferior de

---

463 Art. 6, aptdos. 5 y 6, de la Ordenanza municipal reguladora de la Tenencia y Protección de los Animales Domésticos y de Compañía de Mérida (Cáceres), B.O.P.C. Núm. 135, de 18 de julio de 2016. [https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza\\_reguladora\\_animales\\_domesticos.pdf](https://descargas.merida.es/ordenanzas/ordenanza_reguladora_animales_domesticos.pdf).

464 Art. 26, aptdos. 3 y 5, de la Ordenanza sobre Tenencia de Animales en el Entorno Humano del municipio de Alcoy (Alicante). <https://www.alcoi.org/export/sites/default/es/areas/sanidad/ordenanzas/descarga/ORDENANZA-ANIMALES-2017-DEFINITIVA.pdf>.

465 Art. 28 de la Ordenanza municipal para la Protección y Defensa de Animales de Compañía del Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz). [https://www.puertoreal.es/RIIM/RIIMDocGestion.nsf/voNormasPub/907E834BEB7CC36FC1257609003D5665/\\$File/OM\\_ProteccionDefensaAnimalesComp.pdf](https://www.puertoreal.es/RIIM/RIIMDocGestion.nsf/voNormasPub/907E834BEB7CC36FC1257609003D5665/$File/OM_ProteccionDefensaAnimalesComp.pdf).

466 Art. 31 de la Ordenanza municipal sobre la Tenencia, Bienestar y Protección de los Animales del Ayuntamiento de Alicante, B.O.P.A. Núm. 54, de 18 de marzo de 2020. <https://www.alicante.es/sites/default/files/documentos/202003/ordenanza-tenencia-bienestar-y-proteccion-animales.pdf>.

467 Art. 13.3, letra c) de la Ordenanza municipal sobre Protección, Bienestar y Tenencia de Animales de Compañía de la Ciudad de Almería, B.O.P.A. Núm. 187, de 29 de septiembre de 2021. <https://almeriaciudad.es/wp-content/archivos/2021/11/4.-Ordenanza-sobre-Protecci%C3%B3n-Bienestar-y-Tenencia-de-animales-de-compa%C3%B1a-ADa.pdf>.

468 Art. 13.3 de la Ordenanza municipal sobre Protección y Tenencia de Animales de Compañía y Potencialmente Peligrosos de Jerez de la Frontera (Cádiz). [https://www.jerez.es/fileadmin/user\\_upload/Texto\\_Def.\\_Proteccion\\_y\\_Tenencia\\_Animales2019.pdf](https://www.jerez.es/fileadmin/user_upload/Texto_Def._Proteccion_y_Tenencia_Animales2019.pdf).



los bordillos de las aceras<sup>469</sup>. Otras veces se permiten las micciones, siempre que se trate de zonas no destinadas al paso de peatones ni en lugares de juego<sup>470</sup>. Semejantes transigencias no impiden, sin embargo, la generación de malos olores y la existencia de desagradables manchas en el viario público. De todos modos, cada vez resulta más habitual que los gobiernos municipales habiliten en los parques o espacios públicos, en la medida en que éstos lo permitan, espacios reservados para la realización por los animales de compañía de sus necesidades fisiológicas, en las debidas condiciones higiénico-sanitarias<sup>471</sup>. En dichos espacios, los animales podrían permanecer sueltos, con las puertas cerradas, bajo la vigilancia de las personas legalmente responsables de los mismos. Dados los costes económicos de la implantación de estas instalaciones, suele establecerse en las ordenanzas que dichas instalaciones irán desarrollándose conforme se habiliten disponibilidades presupuestarias, locales o autonómicas (vía subvención)<sup>472</sup>.

En lo que se refiere a las palomas, la mayoría de Ayuntamientos reconocen, a través de sus ordenanzas, que su presencia en las ciudades ha ido en constante crecimiento, ya que disponen de alimento suficiente, espacios para refugiarse, lugares seguros donde anidar y ausencia de depredadores. Las viviendas y solares abandonados han constituido un excelente hábitat para la proliferación de estas aves. Los perjuicios producidos por la presencia de excrementos, producción de olores, focos transmisores de enfermedades, y los daños en las construcciones y paisaje urbano, son incuestionables, siendo recordados en ocasiones mediante bandos municipales, para adopción por la ciudadanía de las medidas pertinentes<sup>473</sup>. Algunos municipios, conscientes de tal problemática, para evitar el anidamiento incontrolado de palomas en viviendas y edificios deshabitados, obligan a sus titulares a mantener las adecuadas condiciones de salubridad y ornato público, y a tomar las medidas disuasorias necesarias para evitar su entrada y el anidamiento en balcones, alféizares de ventanas, cornisas, terrazas, o azoteas<sup>474</sup>. En todo caso, la norma más generalizada para restringir la proliferación de palomas es la prohibición de darles de comer, salvo que mediante resolución de la autoridad gubernativa municipal se autorice expresamente en qué concretas circunstancias pueden ser alimentadas por los ciudadanos en los espacios públicos<sup>475</sup>. Paradójicamente, constituye una situación muy

---

469 Art. 10, aptdos. 6 y 9, de la Ordenanza municipal de Limpieza de Vías Públicas y Recogida de Residuos Domésticos en Oviedo (Asturias). <https://www.oviedo.es/documents/25047/25102/ORDENANZA+MUNICIPAL+DE+LIMPIEZA+.pdf/29d71320-3ab0-4071-b072-34a135886e29>.

470 Art. 31.2 de la Ordenanza municipal sobre la Tenencia y Protección de Animales del Ayuntamiento de Elda (Alicante). [http://www.elda.es/doc/salud/Ordenanzas\\_animales.pdf](http://www.elda.es/doc/salud/Ordenanzas_animales.pdf).

471 Art. 13 de la Ordenanza municipal reguladora de la Protección Animal, Tenencia Responsable, Convivencia y Circulación de Animales de Compañía por las Vías y Espacios Públicos del municipio de Teruel. [https://www.teruel.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_12705\\_1.pdf](https://www.teruel.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_12705_1.pdf).

472 Art. 13.2 de la Ordenanza municipal para la Protección y Tenencia de los Animales de Compañía en el término municipal de Cartagena (Murcia), B.O.R.M. Núm. 131, de 8 de junio de 2022. <https://www.cartagena.es/gestion/documentos/acuerdosynormativas/57453.pdf>.

473 Bando sobre control de las palomas dictado por el Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba), en 2019. [https://www.puentegenil.es/sites/default/files/bando\\_palomas\\_2019.pdf](https://www.puentegenil.es/sites/default/files/bando_palomas_2019.pdf).

474 Art. 9.4 de la Ordenanza municipal reguladora de la Protección, Control y Tenencia de Animales de Compañía del Ayuntamiento de Puente Genil (Córdoba). [https://www.puentegenil.es/sites/default/files/ordenanza\\_municipal\\_reguladora\\_de\\_proteccion\\_animal\\_2014.pdf](https://www.puentegenil.es/sites/default/files/ordenanza_municipal_reguladora_de_proteccion_animal_2014.pdf).

475 Art. 28 de la Ordenanza municipal sobre la Tenencia de Animales de Compañía y Potencialmente Peligrosos del Ayuntamiento de Picassent (Valencia), B.O.P.V. Núm. 69, de 9 de abril de 2019. [https://picassent.governalia.es/wpcontent/uploads/sites/35/2019/06/OM\\_tenencia\\_de\\_animales.pdf](https://picassent.governalia.es/wpcontent/uploads/sites/35/2019/06/OM_tenencia_de_animales.pdf).

extendida la instalación, en jardines y parques públicos, de poblaciones de palomas, con el consentimiento, e incluso beneplácito, de las autoridades municipales.

## 6. Mobiliario urbano en mal estado

El mobiliario urbano es un recurso diferenciador del paisaje urbano. Los elementos que lo integran facilitan el desarrollo de muchas de las actividades que se despliegan en el espacio público (protección frente a inclemencias meteorológicas, depósito de residuos, iluminación espacial, información...). En su diseño han de tenerse en cuenta las características del entorno, la historia y la cultura local, de modo que armonice con el contexto y no resulte algo anexado o agregado a cada espacio. Su diseño tiene que ser adecuado funcionalmente, sostenible en cuanto a su materialidad y vida útil, y debe contribuir a mejorar la calidad del paisaje final, identificando y significando cada lugar de la ciudad, para diferenciarla de otras<sup>476</sup>. La adecuación al espacio debe ajustarse a cuatro criterios básicos, determinantes de su elección: sostenibilidad, accesibilidad, funcionalidad y fácil mantenimiento<sup>477</sup>.

Corresponderá a los Ayuntamientos, mediante ordenanzas municipales, la determinación del tipo de elementos a instalar, su diseño, situación y número<sup>478</sup>. Sin embargo, frecuentemente los componentes de este mobiliario aparecen deteriorados y con sus características físico-mecánicas degradadas (suelos, desgastados por corrosión, oxidados, rotos, deformados, aplastados...), debido a la falta de calidad de sus elementos, falta de mantenimiento, vandalismo incontrolado y otras actividades destructivas<sup>479</sup>. Cualquiera que sea el origen del mal estado del mobiliario urbano, los Ayuntamientos han de proceder, previa licitación del suministro, a sustituir el existente por otro distinto, en función de la mayor economicidad de las ofertas presentadas por las empresas y de las “modas” o tendencias imperantes en el mercado (en lo que a estética, color, diseño, ergonomía, funcionalidad y otras cualidades de los productos se refiere).

Las ordenanzas de convivencia y medio ambiente urbano obligan a la correcta utilización del mobiliario de acuerdo con su propia naturaleza, destino y finalidad. En las mismas se prohíbe la realización de grafitos y pintadas sobre el mismo, así como manchas, garabatos, escritos, inscripciones o grafismos con cualquier materia (tinta, pintura, materia orgánica o similares), y el rayado de la superficie de cualquiera de los elementos que lo componen. Quedan prohibidas, en particular, las conductas vandálicas,

---

476 VILLAFÁÑEZ, G.; INCATASCIATO, G.: “El mobiliario urbano en el diseño del espacio público”, *TecYt*, Núm. 7, 2021, p. 10. (Consultado: 13 enero 2023).

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/tecyt/article/view/36187/36487>.

477 SOLÉ I ARQUÉS, J. M.: Citado en SERRA, J. M.: *Elementos urbanos. Mobiliario y microarquitectura*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1996, p. 9.

478 Los elementos que forman parte de este mobiliario ofrecen servicios a la ciudadanía, que van cambiando con la aparición de nuevas necesidades. La comunicación, el ocio, el descanso, el mantenimiento, la limpieza, o la limitación de los espacios peatonales y rodados, son algunos de ellos. Resulta habitual que los elementos del mobiliario urbano sirvan de soporte a mensajes públicos o comerciales (las banderolas que muestran mensajes públicos, las columnas publicitarias que fijan carteles de espectáculos, las marquesinas para el reposo y confort de los viajeros, los contenedores de desechos, las papeleras, los urinarios y los servicios públicos, los pilones para evitar el paso de coches en las calles, los aparcabicicletas, etc., son claros ejemplos de ello). JORNET JOVÉS, LL.: *Aceptación social del mobiliario urbano como servicio público...* Op. cit., 2007, p.p. 67-68.

479 <http://maderaurbana.eu/el-problema-del-del-mobiliario-urbano-de-su-ciudad>. (Consultado: 20 enero 2023).

agresivas o negligentes en el uso del mobiliario que generen situaciones de riesgo o peligro para la salud y la integridad física de las personas o los bienes<sup>480</sup>. Más concretamente, algunas ordenanzas, en su aplicación a los parques, jardines y zonas verdes, determinan que el mobiliario existente en los mismos (bancos, juegos infantiles, papeleras, fuentes, señalización, farolas y elementos decorativos tales como adornos, estatuas, etc.) debe mantenerse en el más adecuado y estético estado de conservación. Los causantes de su deterioro o destrucción serán responsables del resarcimiento del daño producido y de la sanción administrativa que proceda por la falta cometida<sup>481</sup>.

De igual forma, se establecen normas relativas a algunos de los componentes más habituales de este mobiliario. Así, en lo que concierne a los juegos infantiles, deberán ser utilizados por niños y niñas hasta una determinada edad, sin provocar su deterioro. No se permitirá el uso inadecuado de los bancos, ni desanclar los mismos cuando estén fijos, ni su desplazamiento. Las papeleras no podrán ser manipuladas, movidas ni arrancadas, ni hacer inscripciones o adherir pegatinas en ellas. En cuanto a la señalización viaria, farolas, estatuas y demás elementos decorativos, no se permitirán manipulaciones ni actuaciones que ensucien, perjudiquen o deterioren esos elementos<sup>482</sup>. Otras reglamentaciones prohíben arrojar objetos o residuos encendidos o fácilmente inflamables en papeleras, contenedores y otra clase de mobiliario urbano destinado a la recogida de residuos, o hacer pintadas, o colocar carteles, adhesivos o cualquier soporte publicitario sobre paramentos de cualquiera de los elementos de dicho mobiliario<sup>483</sup>. La mayor parte de las ordenanzas en vigor reproducen los anteriores o similares principios de actuación, orientados a garantizar la más correcta utilización del mobiliario urbano.

Se echa en falta, sin embargo, una reglamentación que, además de incidir sobre las actitudes incívicas que se llevan a cabo sobre el referido mobiliario, regule otros aspectos igual o más relevantes que los citados, y sin duda más trascendentes, como son los concernientes a la adaptación ambiental y paisajística (características físicas del entorno, número de elementos a instalar, localización, identidad cultural de cada espacio...). La Ordenanza general sobre Mobiliario Urbano del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria<sup>484</sup>, pese al tiempo transcurrido desde su entrada en vigor (1998) constituye una interesante excepción a la referida tendencia general, motivo por el que se analizarán algunas de sus aportaciones más destacadas. En su art. 3 se precisa que los criterios generales para la implantación del mobiliario urbano son la armonización de las finalidades asignadas al mismo con las funciones generales de los espacios públicos;

---

480 Arts. 6.4, 17 y 57 de la Ordenanza de Convivencia del municipio de Alcobendas (Madrid), B.O.C.M. Núm. 294, de 11 de diciembre de 2013. <https://www.alcobendas.org/sites/default/files/202101/ORDENANZA%20DE%20CONVIVENCIA.pdf>.

481 Art. 25 Ordenanza municipal de Protección del Medio Ambiente Urbano en relación con las Zonas Verdes del Ayuntamiento de Córdoba, B.O.P.C. Núm. 62, de 17 de marzo de 1997. [https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas\\_y\\_Reglamentos\\_Municipales/Medio\\_Ambiente/Ordenanza\\_municipal\\_de\\_proteccion\\_del\\_medio\\_ambiente\\_urbano\\_en\\_relacion\\_con\\_las\\_zonas\\_verdes.pdf](https://www.cordoba.es/images/stories/documentos/Ayuntamiento/Ordenanzas/Ordenanzas_y_Reglamentos_Municipales/Medio_Ambiente/Ordenanza_municipal_de_proteccion_del_medio_ambiente_urbano_en_relacion_con_las_zonas_verdes.pdf).

482 Art. 38 de la Ordenanza municipal de Limpieza Urbana del Ayuntamiento de Badajoz. <https://www.efinca.es/wp-content/uploads/2013/01/Reglamento-Municipal-LimpiezaBadajoz.pdf>.

483 Arts. 8.4, 17.1 y 20.2 de la Ordenanza municipal de Limpieza de Espacios Públicos y Recogida de Residuos del Ayuntamiento de Almería, B.O.P.A. Núm. 107, de 6 de junio de 2019. [https://almeriaciudad.es/sostenibilidad-ambiental/wp-content/archivos/sites/6/2022/01/00\\_Ordenanza-Original-bop-6-6-2019.pdf](https://almeriaciudad.es/sostenibilidad-ambiental/wp-content/archivos/sites/6/2022/01/00_Ordenanza-Original-bop-6-6-2019.pdf).

484 B.O.P. Núm. 85, de 17 de julio de 1998. <https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/galleries/documentosnormativa/Ordenanza-General-sobre-Mobiliario-Urbano.pdf>.

la coordinación de los distintos elementos procurando, cuando fuera posible, la polivalencia de cada uno de ellos para evitar la ocupación intensiva de aquellos espacios; y finalmente, la adecuación, tanto por su emplazamiento como por su diseño, al entorno urbano en que se localicen. Cuando se trate de mobiliario urbano de titularidad pública, el número, localización y características de sus emplazamientos estará determinado en el correspondiente acuerdo de implantación o en las bases de la concesión, si fuera municipal. Y en el acuerdo de la autorización, si fuese promovido por otras entidades (art. 4). Todos los elementos de dicho mobiliario deben corresponder a tipologías aceptadas por el Ayuntamiento, conforme al procedimiento de dicha ordenanza, sin cuyo requisito no será posible su instalación (art. 11). El mobiliario debe armonizar con el ambiente y carácter del entorno en que se pretenda instalar, siendo competencia municipal la aprobación de diseños específicos para cada una de las zonas en que, a tales efectos, se clasifique el territorio municipal, sin perjuicio de señalar, al tiempo de la aceptación de mobiliario urbano, las zonas en que el mismo pueda ser instalado (art. 12). Finalmente, conforme al art. 18 de la ordenanza, el mobiliario propuesto por los particulares debe ser homologado, correspondiendo a los servicios municipales, previo el correspondiente estudio y una vez realizados los análisis y pruebas oportunas, la emisión de informe relativo, entre otros aspectos, a su adecuación al entorno donde va a ser instalado, con indicación de la zona o zonas ambientales que admiten su implantación.



# **CAPITULO TERCERO.- INSTRUMENTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA PREVENCION Y RECUPERACION DEL PAISAJE URBANO DEGRADADO Y VISUALMENTE CONTAMINADO**

## **I. OPERACIONES DE REGENERACION URBANA**

### **1. El Plan Especial de Reforma Interior (PERI)**

Siendo el objeto de nuestro análisis los paisajes urbanos sujetos a intensos procesos de degradación, se postula como fórmula jurídica más adecuada para abordar su conservación los Planes Especiales de Protección del Paisaje, recogidos en la legislación autonómica sobre régimen del suelo y en la legislación paisajística, allí donde existe. La Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía precisa en su art. 70.3 que los Planes Especiales pueden tener por objeto la conservación, protección y mejora del paisaje (rústico o urbano). Por su parte, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria cita en su art. 13, como uno de los instrumentos previstos para la protección, gestión y ordenación del paisaje, los Planes Especiales del Paisaje, instrumentos normativos de carácter sectorial que contienen normas de directa aplicación, directrices y determinaciones dirigidas a la protección, gestión y ordenación de una o varias unidades paisajísticas (art. 14.1).

Lamentablemente, son escasos los Planes Especiales de Protección del Paisaje aprobados en nuestro país para el suelo urbano, al centrarse la mayoría de ellos en el ámbito del suelo rural o de los espacios naturales, por lo que dicho mecanismo preventivo pierde su sentido y razón de ser allí donde, producido ya el daño, de lo que se trata no es de proteger y preservar, sino de revitalizar y regenerar espacios urbanos degradados. El objeto de los Planes debiera de ser la recomposición de la morfología y la tipología edificatoria tradicional y la recuperación o restablecimiento de aquellos paisajes característicos, exclusivos y únicos de cada núcleo urbano, apreciados como tales por quienes los habitan y/o visitan. La eficacia de estos Planes aumentará en la medida en que más contribuyan a la mejora de las condiciones de vida del espacio ocupado. Y es que, como afirma MINGO DE MIGUEL<sup>485</sup>, el Plan Especial “no maneja solamente terrenos, volúmenes, edificaciones, sino que alcanza a la población residente; no es un plan que ordena solamente la materia, sino también la vida”.

Ante tal situación, excluidos para dichos fines los Planes Especiales de Protección del Paisaje, la puesta en marcha de actuaciones globales de regeneración y renovación urbana requiere de otros mecanismos más adecuados. Tanto si el PGMOU contiene una ordenación detallada susceptible de ejecución directa, como si sólo incluye parámetros globales, ha de recurrirse al instrumento de planeamiento derivado más adecuado para

---

485 MINGO DE MIGUEL, A.: “Problemática de los Planes Especiales de Reforma Interior”. En Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión, Madrid, 1984, p. 260.

vincular esas actuaciones con las determinaciones del planeamiento general. Ese instrumento, como ya se ha avanzado, es el PERI u otra figura jurídica de finalidad equivalente en el ámbito autonómico<sup>486</sup>, atendiendo a su ámbito de aplicación, contenido y especificaciones. Resulta muy variada la terminología utilizada al respecto y el tratamiento dado por cada legislador territorial.

Por citar unos ejemplos, en la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha se citan los PERI, como instrumentos municipales de desarrollo del planeamiento general, con el objetivo principal de “la renovación urbana para áreas concretas de suelo urbano”. En la Región de Murcia, una de las finalidades de los Planes de Ordenación o Reordenación Urbana es la “reforma, renovación y rehabilitación integral de barrios”, junto a actuaciones tan heterogéneas como la descongestión del suelo, creación de dotaciones urbanísticas, el equipamiento comunitario, la resolución de problemas de accesibilidad, circulación o de estética, la mejora del medio ambiente, y otros fines análogos<sup>487</sup>. En el País Vasco, el objeto de los Planes Especiales de Renovación Urbana es el desarrollo de actuaciones que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior, y sin alterar la edificabilidad urbanística, se encaminen a la consecución, entre otras finalidades, del “saneamiento de barrios” y “la regeneración y rehabilitación urbana”<sup>488</sup>.

Aplicado en particular a las operaciones de regeneración y renovación urbanas, el PERI se manifiesta como un plan orientado a un suelo urbano ya consolidado pero desgastado por el uso, adoptando incluso un cariz negativo, pues su finalidad última no es transformar, sino frenar la degradación progresiva de las edificaciones o preservar la morfología de la ciudad histórica. A través del mismo se tratará de conservar todo aquello que sea merecedor de unos valores culturales o urbanos (las señas de identidad de un área, un barrio, una zona típica y/o antigua, la trama histórica)<sup>489</sup>, y, siempre y en todo caso, su paisaje. Incluso las actuaciones de renovación urbana, aunque esencialmente transformadoras, están sujetas a idénticas exigencias conservacionistas.

Dada su especificidad, resulta ilustrativo hacer nuevamente mención a la Ley 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación de la Comunidad de Madrid, aplicable tanto a las edificaciones singularmente consideradas, como a los conjuntos o zonas de interés urbanístico, arquitectónico o ambiental con graves deficiencias urbanas o ambientales, significativo deterioro, o decadencia funcional de la edificación o las infraestructuras, dotaciones o espacios libres que los sirvan (art. 1.2). En sus arts. 8 y 9) se indica que serán susceptibles de rehabilitación los espacios urbanos degradados, de conformidad, entre otros instrumentos de planeamiento, con los Planes Especiales, y preferentemente mediante Programas de Rehabilitación Concertada en Áreas Urbanas (programas públicos de inversión de fondos regionales). El art. 4.2 fija como objetivo prioritario, en la restauración de construcciones, la conservación de las características estructurales y ambientales del conjunto urbano sobre el que se actúa, a cuyo efecto habrán de reglamentarse las actuaciones (en el PGMOU o en el PERI) observando las dominantes del conjunto en alturas, colores, sistemas constructivos, materiales y formas de

---

486 GÓMEZ PORTILLA, P.; CABARGA-VARONA, A.; NOGUÉS LINARES, S.: “La regeneración urbana integrada...”. Op. cit., 2014, p. 253.

487 Art. 132.1 Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

488 Art. 71 Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

489 DE VICENTE DOMINGO, R.: Los Planes de Reforma Interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano, La Ley, Las Rozas, Madrid, 2010.

ordenación de las fachadas y las cubiertas, relación entre volúmenes construidos y los espacios, y mantenimiento de las dimensiones de las parcelas, para evitar un efecto de masa perjudicial para la disposición del conjunto.

En cuanto al contenido de los PERI, no todas las regulaciones autonómicas hacen referencia a esta cuestión. El art. 143 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia exige, como requisito, un informe de sostenibilidad económica en aquellos casos en que se lleven a cabo actuaciones de urbanización, reforma o renovación urbana.

La delimitación espacial de un ámbito de regeneración o renovación urbanas (acto administrativo previo a la aprobación del PERI), una vez firme, conlleva como efecto inmediato el inicio de las actuaciones a realizar, de conformidad con la forma de gestión por la que haya optado la Administración actuante. Esa delimitación habilita, en su caso, para iniciar el procedimiento de equidistribución de beneficios y cargas entre las parcelas afectadas y comporta la declaración de utilidad pública o, en su caso, el interés social, a efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, así como la sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante. En tales términos se pronuncia la Ley 1/2019, de 22 de abril, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas de Galicia en su art. 13.1, siguiendo las prescripciones del art. 49.1 de la LS 2015, ante el incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios del suelo.

En definitiva, la regeneración urbana integrada constituye un proceso planificado que, utilizando el urbanismo como mecanismo de intervención, pretende actuar en espacios urbanos degradados, desfavorecidos o vulnerables. Para la consecución de esos logros se requieren planteamientos globales y políticas multidimensionales que incidan, entre otros ámbitos, en el económico, social, ambiental, urbanístico, arquitectónico, cultural, de gobernanza, y, por supuesto, en el paisaje. En tal sentido, si bien se sostiene que el PERI es el instrumento de planeamiento más adecuado para la consecución de esos fines, nuevamente resulta criticable, en la línea de lo ya expuesto, la mínima dedicación con que la legislación urbanística trata los aspectos paisajísticos y su relación con la rehabilitación, regeneración o renovación urbana.

Bien es cierto que el escaso desarrollo normativo de la legislación sobre paisaje urbano tampoco favorece en nada esta situación. Sería de desear, por ello, que en el futuro el legislador procediera a una mayor imbricación de ambas dimensiones, la urbanística y la paisajística, en la línea seguida por la legislación valenciana. Los beneficios que para el medio ambiente y el paisaje urbano se pueden derivar de las actuaciones de regeneración y renovación instrumentadas a través del PERI como mecanismo de intervención son incuestionables. Esas actuaciones harían posible la conservación de los elementos singulares y representativos de la arquitectura local, evitarían la proliferación de construcciones ruinosas y solares sin edificar que tan perjudiciales efectos producen a nivel sanitario, estético y visual, se favorecería la accesibilidad, se potenciaría la eficiencia energética en los inmuebles de propiedad privada, aumentaría el rendimiento energético en las instalaciones municipales, se regenerarían espacios de uso público (recuperación de zonas en desuso, mejora de la pavimentación y del acerado para hacerlos más accesibles, soterramiento de contenedores de residuos, instalación de sistemas de riego eficientes, generación de mallas verdes, instalación de alumbrado público telegestionado...), se soterrarían las redes de cableado aéreo para mejorar la perspectiva visual del entorno, se favorecería la continuidad de los espacios libres de



uso público, se peatonalizarían los viales, se cerrarían los solares evitando focos infecciosos e insalubres, y un largo etcétera.

## 2. Reglamentación de operaciones de reforma interior

Tradicionalmente, para estimular la reforma interior de los centros urbanos se ha recurrido a la técnica promocional o de fomento, mediante concesión de subvenciones a los particulares para la rehabilitación, previa aprobación de planes de vivienda promovidos por las Administraciones estatal o autonómicas. En menor medida, se han iniciado procesos de regeneración y renovación urbana de iniciativa pública en barrios degradados<sup>490</sup>, justificados en el interés urbanístico de las actuaciones y, en parte, en la falta de atractivo económico de las mismas para los promotores privados, más atentos a la rentabilidad de la obra de nueva planta. Unos procesos, estos últimos, que han sido escasos tanto por insuficiencia de dotación presupuestaria como por la dificultad de su ejecución, y que se han centrado en exclusiva en los aspectos urbanísticos y sociales del problema, sin ninguna vocación integradora, faltos de preocupación por las repercusiones paisajísticas de las actuaciones. Este estado de cosas responde a diversas causas.

En primer lugar, como ha quedado expuesto, constatamos una falta de previsión en el planeamiento urbanístico de operaciones sistemáticas e individualizadas de reforma interior. A esta cuestión hace referencia TEJEDOR BIELSA cuando menciona la existencia de “una tradicional desconexión entre planeamiento urbanístico, reservas para vivienda protegida, planes de vivienda y rehabilitación y acciones de regeneración urbana”<sup>491</sup>. Existe un olvido, y una falta de tratamiento en profundidad en los PGMOU de los municipios, de las cuestiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Las contraargumentaciones a esta afirmación podrían ser, en principio, muy sencillas: por un lado, en lo que a obras de rehabilitación se refiere, es cierto que tanto la legislación estatal como la autonómica regulan la orden de ejecución como medida de disciplina urbanística apropiada para restablecer el orden infringido y obligar a rehabilitar, cuando proceda; por otro, no es menos cierto que la mayoría de Comunidades Autónomas han regulado un mecanismo de control, el informe de evaluación de edificios, cuya exigencia es obligatoria a partir de una determinada antigüedad del inmueble, y que permitiría verificar tanto el estado de conservación, como la accesibilidad universal o la eficiencia energética de los mismos<sup>492</sup>, variables a considerar ante eventuales requerimientos a los propietarios por los Ayuntamientos; y en lo que concierne a las obras de regeneración y renovación urbana, parece que resultaría suficiente, en principio, con que en el PGMOU se identificaran físicamente y se definieran con unos parámetros mínimos las áreas de actuación, a la espera de su

---

490 Valga como ejemplo el promovido por el Ayuntamiento de Elche a través del PERI del Barrio de San Antón, en 2012, con un doble objetivo: la renovación urbana y modernización del destino urbanístico del barrio, y la solución de la situación de ruina inminente de las edificaciones existentes y el consiguiente realojo de sus habitantes.

491 TEJEDOR BIELSA, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. Extra 15, 2013, p. 43.

492 Se cita, como ejemplo representativo, la regulación contenida en el art. 189.3 del 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 de la Comunidad Valenciana.

ulterior desarrollo urbanístico, por la iniciativa pública o privada, a través del oportuno instrumento de planificación.

Sin embargo, en opinión de quien suscribe, semejantes respuestas no pueden ser aceptadas como suficientes. Resulta criticable la circunstancia de que muy frecuentemente en el PGMOU no se definan con la suficiente claridad y nivel de concreción cuáles hayan de ser las líneas de crecimiento del territorio. No se trata solo de apostar por la ciudad compacta o difusa, sino que, además, es preciso (previos los necesarios estudios económicos y poblacionales) que se coordinen los procesos de desarrollo urbanizador con la probable evolución de la ciudad histórica, a la vista de su actual estado de deterioro y del previsible en el futuro. Han sido demasiado numerosos los ejemplos de procesos de desarrollo urbanizador en ciudades con extensos núcleos históricos despoblados, afectados por grandes deficiencias estructurales y de servicios.

El acierto de la planificación urbanística reside en su debida motivación, que permita apreciar cuál es el uso más racional de los recursos disponibles, en consonancia con el derecho de acceso a una vivienda digna constitucionalmente reconocido. Solo así pueden evitarse disfunciones de las características de las expuestas. En el momento de la toma de decisiones el planificador municipal tendrá que disponer de un conocimiento exhaustivo de los diferentes aspectos a considerar, para poder reglamentar con el necesario margen de flexibilidad, con las miras puestas en la ocupación de la ciudad concentrada y en la contención de la expansión urbana. La considerable antigüedad media del parque inmobiliario, la obsolescencia de los servicios e infraestructuras de uso público, las carencias urbanísticas y paisajísticas, los porcentajes de edificación vacía y sobreocupada, las grandes concentraciones poblacionales, las segregaciones sociales y étnicas, el alto porcentaje de población de edad avanzada, las elevadas tasas migratorias, entre otros, son factores esenciales que han de ser tenidos en cuenta para evitar actuales y futuros problemas de índole económica, social, cultural, medioambiental y paisajística en el municipio.

En segundo lugar, enlazando con la idea anterior, no cabe duda de que tras las modificaciones experimentadas en la legislación autonómica, los procesos de reforma interior urbana (rehabilitación, regeneración y renovación) han sido abordados más adecuadamente. Sin embargo, aún existen aspectos relativos a la regulación de dichas operaciones que no vienen contemplados a nivel legal, y que resultaría muy conveniente que fueran abordados a nivel reglamentario, en orden a garantizar una mayor seguridad jurídica a la ciudadanía. De igual forma, consideramos que existen figuras e institutos jurídicos necesitados de desarrollo normativo, siendo el relativo a los estándares urbanísticos uno de los más relevantes.

Afirma VILLANUEVA LÓPEZ que aunque las leyes urbanísticas carecen de la capacidad de detalle que esta materia precisa, sin embargo remiten su regulación al planeamiento municipal, legítimas normas de carácter reglamentario que forman parte del ordenamiento jurídico<sup>493</sup>. Y en tal sentido, sería deseable que los municipios, a través del PGMOU, definiesen las actuaciones de regeneración y renovación urbanas que debieran planificarse, así como algunos importantes aspectos de las mismas. Entre ellos, la diferenciación de las áreas de intervención<sup>494</sup>, la procedencia de

---

493 VILLANUEVA LÓPEZ, A.: “Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución...”, Op. cit., 2014, p.p. 26-37.

494 Por su valor ilustrativo, resulta oportuno hacer referencia al documento *Propuesta de criterios y objetivos que servirán de base para redactar el Plan General de Ordenación Urbana del Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano*, elaborado por el equipo redactor del Plan en junio de 2017, tras la publicación del Avance del Plan, presentación de

rehabilitaciones integrales o parciales o la sustitución de edificios, la priorización de unas sobre otras, la pertinencia de la modificación del planeamiento para aprobar un PERI, o la determinación de en qué concretos espacios o supuestos y bajo qué condiciones quedan eximidos los promotores del deber de realizar entregas de suelo (estándares urbanísticos) allí donde existan zonas con alto grado de degradación e inexistencia material de suelo disponible en el entorno. Asimismo, deberían estar perfectamente definidas en los PGMOU las obras de rehabilitación a realizar, sus requisitos, condiciones, tipología y plazos para la ejecución, así como los mecanismos de seguimiento y control periódico de la actuación.

Además del planeamiento general y derivado, algunos municipios han aprobado ordenanzas sobre actuaciones de conservación y rehabilitación de inmuebles. Sin embargo, entendemos que el interés de dichas ordenanzas es menor, ya que, en unos casos, su objeto no es otro sino reglamentar la actividad de fomento consistente en el otorgamiento de subvenciones públicas a la rehabilitación. Y en otros, simplemente se desarrolla el régimen jurídico y tramitación de las órdenes de ejecución (sin demasiadas diferencias respecto de la legislación autonómica), o se regulan más detalladamente las inspecciones técnicas de los edificios, o se aborda con mayor precisión el régimen de rehabilitación de los inmuebles sujetos a la legislación sobre patrimonio histórico.

En tercer y último lugar, para concluir, se considera que una de las mayores carencias que presenta tanto la legislación como la reglamentación municipal de las actuaciones de reforma interior es su absoluta desconexión con el tratamiento del paisaje urbano circundante. Supone ello un absoluto desconocimiento de algunos de los postulados recogidos en el preámbulo del CEP. Se está acelerando la transformación de los paisajes debido a la evolución de las técnicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Los Estados firmantes del CEP (art. 5) han asumido el compromiso de “integrar el paisaje en las políticas de ordenación territorial y urbanística”, por tener éstas un impacto directo o indirecto sobre el mismo. Pero dichos postulados resultan extraños, y siguen siendo desconocidos, por las autonomías y municipios, cuando regulan las actuaciones de reforma interior.

En las obras de rehabilitación urbana, y por extensión en las operaciones de regeneración y renovación, deberían estar regulados con la suficiente precisión, al menos en el planeamiento municipal, algunos de los aspectos de mayor incidencia paisajística. Las fachadas de los edificios, las barandillas, persianas y toldos, las instalaciones de aire acondicionado y los captadores de energía solar, las antenas y sus elementos auxiliares (antenas de emisión y recepción, de ondas electromagnéticas de

---

sugerencias, emisión de informes y sometimiento al trámite de participación ciudadana, <https://www.amorebieta-etxano.es>ayuntamiento>. En dicho documento se propone tomar especial consideración acerca de determinados ámbitos en el Suelo Urbano Consolidado; en concreto, sobre los conjuntos urbanos de determinada antigüedad, para los que se deben prever medidas especiales, con la intención de lograr su rehabilitación y regeneración urbana, distinguiéndose, según el grado de intervención necesaria, entre Áreas de Regeneración Urbana (ARU) y Áreas de Mejora Urbana (AMU).

Las ARU son aquellos ámbitos delimitados que precisan de un mayor grado de intervención. Con carácter general, podrán requerir la definición de rehabilitaciones integrales, sustitución de edificaciones, o incluso la generación de nuevos aprovechamientos urbanísticos, a través de Actuaciones Integradas o de Dotación. Se requerirá intervenir, del mismo modo, en el espacio público.

Las AMU, por contra, se corresponden con tejidos urbanos precisos de actualización, para los que el PGOU podría definir una normativa específica (condiciones especiales para dotación de ascensores, rehabilitaciones, agregaciones, posibles ampliaciones, mejora de condiciones de salubridad, mixtura de usos, conectividad, etc.). No requerirán intervenciones de sustitución ni la implementación de nueva edificación, sino la mejora general del agregado urbano. En relación al espacio público, por lo general han sido objeto de reurbanizaciones recientes y de calidad, por lo que se precisarán sólo intervenciones puntuales de mejora o dotación.

radiodifusión, televisión, telecomunicaciones...), los armarios de acometidas de suministros, las construcciones e instalaciones en terrazas y azoteas (tendederos de ropa, instalaciones de climatización, jardineras y macetas, almacenaje de materiales...), los rótulos de identificación y publicitarios, los vallados y andamios de las obras, la publicidad en promociones inmobiliarias y en vallas de protección, las instalaciones y conducciones de servicios, entre otros usos, reclaman una mayor atención para su imprescindible adecuación paisajística. Por tales motivos, resultan particularmente dignos de mención, dado su carácter excepcional, los ejemplos representados por los Ayuntamientos de Barcelona y de Santa Cruz de Tenerife, que a través de sus Ordenanzas de Paisaje Urbano<sup>495</sup> han regulado, exhaustiva y detalladamente, los usos paisajísticos de las ejecuciones de obras de rehabilitación en sus municipios. Especial distinción merece la ciudad condal, cuya normativa es anterior a la entrada en vigor del CEP.

Una última cuestión, que queda simplemente esbozada. Ante las deficiencias y carencias anteriormente expuestas: ¿sería posible exigir responsabilidad a las Administraciones Públicas por la falta de previsión, en sus normativas legales y reglamentarias, de disposiciones que conjuguen los derechos y deberes que se infieren de las actuaciones de reforma interior urbana con la exigencia del debido respeto a los usos del paisaje en estos espacios? La complejidad de esta temática no puede privarnos de una reflexión que plantea la eventual existencia de un supuesto de responsabilidad administrativa por un funcionamiento anormal de los servicios públicos. En la esfera local, consideramos que a través de las prescripciones del planeamiento municipal pueden solucionarse algunas de las problemáticas derivadas de la ejecución de obras rehabilitadoras con importantes implicaciones paisajísticas. Pero todavía son muchos los vacíos y lagunas que aún restan, cuya resolución no puede quedar a criterio del técnico municipal informante en cada momento o, lo que podría resultar más grave, sin ser resueltos.

## II. INTERVENCION SOBRE LOS VACIOS URBANOS

Cada vez son más numerosos los Ayuntamientos que aprueban ordenanzas municipales reguladoras de la ocupación provisional de los solares sin edificar que existen en sus núcleos urbanos, para darles los usos específicos previstos en las mismas. En opinión de quien suscribe, esta política municipal no resulta acorde con la legalidad urbanística, ya que ha de ser el planeamiento (general y derivado) el único instrumento jurídico legitimador de la ordenación detallada del suelo urbano, del uso de los terrenos y de la edificación. A pesar de ello, viene aceptándose como válida esta práctica, en tanto los tribunales de lo contencioso-administrativo no se pronuncien en contrario. Las Corporaciones Locales obtienen, mediante este cuestionable recurso jurídico, determinadas ventajas: atienden las quejas vecinales sobre el estado de degradación de los solares sin edificar, cumplen

---

495 La Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona fue aprobada por acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999, aunque ha sido objeto de modificaciones posteriores. La Ordenanza de Paisaje Urbano de Santa Cruz de Tenerife fue aprobada por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de Santa Cruz de Tenerife el 6 de junio de 2014 y publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife Anexo al Núm. 145, de 5 de noviembre de 2014.

con el deber legal de velar por la adecuada conservación de los inmuebles, y amplían la dotación de instalaciones y servicios.

Este último aspecto merece además una sana crítica. Parece que al hilo de los nuevos tiempos, de la pujanza del Urbanismo Emergente y la Arquitectura Efímera, y de la repercusión que los procesos participativos están teniendo en la toma de decisiones públicas, los Ayuntamientos están aprovechando la coyuntura para solucionar carencias dotacionales con soluciones circunstanciales y transitorias, necesitadas de menores recursos económicos. En muchos casos, el carácter provisional de la actuación se prolonga en el tiempo, según cada circunstancia, algo que es conocido tanto por la Administración como por los vecinos.

Sin embargo, la legislación urbanística exige que en el PGMOU se contengan y se prevea la localización y características de las dotaciones urbanísticas al servicio de la comunidad. Entre dichas dotaciones se encuentra el sistema de equipamientos (deportivos, culturales, educativos, asistenciales, sociales, etc.) y el sistema de espacios libres de ser edificados (parques, jardines, zonas verdes, áreas recreativas, juegos infantiles, zonas deportivas carentes de instalaciones, paseos, etc.). Mediante la técnica de los estándares urbanísticos, el PGMOU preve unas dotaciones mínimas, con unas determinadas características. Y aunque la ocupación y utilización de los solares vacíos para finalidades de interés general no interfiere la gestión urbanística de los poderes públicos, puede llegar a posponerla o diferirla en el tiempo, especialmente en momentos de apuros económicos en las arcas municipales. Ejemplo de lo cual son los cada vez más frecuentes supuestos en los que los particulares exigen de la Administración el inicio *ex ministerio legis* de procesos expropiatorios de sus propiedades, gravadas por el PGMOU por su destino dotacional (y por ello sin posibilidad de aprovechamiento urbanístico), ante la falta de ejecución municipal de las previsiones del planeamiento<sup>496</sup>.

Con estas reflexiones se pretende poner de manifiesto una doble circunstancia. En primer lugar, como queda dicho, la falta de sustento jurídico, en nuestra opinión, de estas ordenanzas municipales, extendidas en numerosas poblaciones, reguladoras de los vacíos urbanos. Y en segundo lugar, ante la evidencia de su existencia, se cuestionan las bondades de esta fórmula de intervención, proponiendo un uso más restringido de la misma, de modo que se genere “suelo dotacional, espontáneo y coyuntural” únicamente en supuestos muy concretos, allí donde por diversos motivos, debidamente justificados, resulte difícil o compleja la gestión urbanística. Con ello no se pretende dejar de dar una funcionalidad y una oportunidad de uso al solar sin edificar. Antes al contrario, consideramos que existen otras potencialidades, que asimismo podrían activarse, que apuestan por la adaptación de dichos espacios al paisaje y a la lucha contra el cambio climático.

Nuevas corrientes teóricas procedentes del ámbito de la Arquitectura están centrando su objeto de estudio en lo que se conoce como Diseño Sostenible, un nuevo imperativo que apuesta por que las construcciones, y los entornos en los que se ubican, utilicen fuentes de energía renovables y limpias, conserven los recursos, reutilicen materiales, favorezcan la integración de las edificaciones en el medio ambiente, y, sobre todo, propicien una mayor calidad de vida de los seres humanos a través de su completa imbricación con la naturaleza<sup>497</sup>. En lo esencial, según HAUPT, se trata de invertir la

---

496 En los términos previstos en el art. 69.1 LS 1976, de aplicación supletoria.

497 ACOSTA, D.: “El valor del Diseño Sostenible en la Arquitectura”, *IDEC 40 Años, Tecnología y Construcción*, 2015, p. 29.

concepción hasta ahora predominante, que identificaba el paisaje urbano con regularidades tectónicas formadas por estructuras construidas sólo rotas aquí y allá por las manchas verdes propias de los parques y jardines. Por contra, afirma dicho autor, se ha de potenciar una cada vez mayor presencia de la naturaleza en el paisaje urbano, introduciendo elementos naturales tales como el agua, la tierra o la vegetación, que contribuyan a crear “ambientes edificados saludables y amables con las personas”<sup>498</sup>. Considera HAUPT que el acceso limitado a la naturaleza provoca la búsqueda de soluciones que mejoran la calidad de vida, la salud física y mental de la población, y, en lo concerniente al diseño arquitectónico y urbano, una herramienta adecuada para hacer posible una mejor calidad del medio ambiente, y la creación de un nuevo paisaje urbano.

PRIEGO GONZÁLEZ concede suma importancia al contacto directo de los ciudadanos con los elementos naturales de su entorno, y, especialmente, a la recuperación, conservación y gestión de las comunidades biológicas que ancestralmente hicieron de las ciudades lugares agradables para el hombre. Lamentablemente, añade, el ciudadano percibe hoy en día la ciudad como aglutinación de edificios y espacios vacíos (calles y avenidas), ya que al paisaje se le relaciona exclusivamente con lo natural. Sin embargo, continúa, esa concepción debe cambiar. Ha de propiciarse que los espacios verdes cobren un mayor significado, convirtiéndose en lugares de encuentro e intercambio, o simplemente de percepción paisajística<sup>499</sup>. Para ello, concluye, debe huirse de la planificación fría de los espacios verdes urbanos, en los que el “paisaje natural cuidado” (parques, jardines) resulta artificial y no cumple funciones propias de un ecosistema, sino objetivos estéticos, siendo su diseño idéntico en cualquier parte del planeta. Apuesta, en cambio, por el “paisaje de la vegetación urbana naturalizada”, espontánea, olvidada, nada vistosa, nada estética, en la que nadie repara, que crece en los solares sin construcción (árboles, arbustos, plantas y toda vegetación que tenga una mínima posibilidad de arraigar), sin costos, sin necesidad de cuidados, pero que puede contribuir a superar algunas de las grandes problemáticas de la ciudad (contaminación, suelos infértiles, falta de riego, etc.). De esa forma, los espacios verdes podrían ser lugares de conservación de la biodiversidad.

Dicho lo cual, y con las argumentaciones jurídicas expuestas en los párrafos que preceden, consideramos que la fórmula de utilizar las ordenanzas municipales como mecanismo jurídico para salvar, con menor esfuerzo económico, las carencias dotacionales de los municipios, a través de la ocupación para dichos fines de los vacíos urbanos, ha de ceder a favor del empleo de aquellas ordenanzas para llevar a cabo una decidida apuesta por la recuperación del paisaje natural de la ciudad y de su entorno (favorecedor de la identidad local y de mejores estados fisiológicos y anímicos en los individuos), contribuyendo así, además, mediante la vegetalización de esos espacios, a la lucha contra el cambio climático.

En todo caso, aún reconociendo los inconvenientes del paisaje urbano artificializado, tampoco podemos estar de acuerdo con la propuesta de insertar, como componente de los vacíos urbanos, el paisaje propio de la “vegetación urbana naturalizada”. Aunque según el CEP paisaje es todo, la solución esgrimida como más “sostenible”, al postular

---

498 HAUPT, P.: “Diseño Sostenible-Creando un Paisaje Urbano Contemporáneo”, En *Actas del I Congreso Internacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-Eficientes*, Universidad de Sevilla, 2013, p.p. 478-483.

499 PRIEGO GONZÁLEZ DE CANALES, C.: “El paisaje y los espacios públicos urbanos en el desarrollo de las sociedades”, Centro Nacional de Educación Ambiental, 2004, [https://www.miteco.gob.es/en/ceneam/articulos-de-opinion/2004\\_05priego\\_tcm38-163537.pdf](https://www.miteco.gob.es/en/ceneam/articulos-de-opinion/2004_05priego_tcm38-163537.pdf). (Consultado: 8 junio 2021).

la conservación y recuperación de la vegetación espontánea, se nos antoja en exceso aventurada, nada acorde con las preferencias ciudadanas, y falta del más mínimo sentido de la estética.

Por tales motivos, se considera que el planteamiento más adecuado en lo que concierne al uso temporal de los vacíos urbanos no pasa por la regulación en las ordenanzas de su ocupación con equipamientos colectivos, ni con espacios libres (zonas verdes), sino por la contemplación en las mismas de la “naturalización” de esos suelos mediante plantaciones autóctonas. Los solares gallegos se poblarían de castaños, los andaluces de olivos, los extremeños de encinas y los castellanos de hayas. Esa vegetación produciría ambientes y paisajes urbanos amables, no exentos de estética, conocidos por todos al ser señas de identidad colectiva. Favorecerían el ocio y el esparcimiento comunitario, de igual forma que las zonas verdes tradicionales. Su conservación y mantenimiento no generaría grandes trabajos ni costes apreciables. Y el consumo de agua sería muy reducido. Finalmente, en lo que se refiere a su sostenibilidad y repercusión sobre el cambio climático, estos “espacios ruralizados” contribuirían a la ralentización del mismo, al absorber el dióxido de carbono de la atmósfera, evitar el sellado de los suelos, y producir sombra (posibilitando que viviendas y vías públicas estén más frescas y que el gasto en climatización sea menor).

### **III. MOVILIDAD URBANA: PEATONALIZACION**

La iniciativa de potenciar el tránsito a pie en determinados espacios de las ciudades, a través de los Planes de Movilidad o, más específicamente, de los Planes de Peatonalización, ha respondido, entre otras, a la finalidad última de revitalizar paisajes urbanos en claro proceso de degradación. Una degradación que se ha producido por la intensidad y carácter caótico del tráfico rodado que han de soportar sus viales, que, entre otros inconvenientes, repercute muy negativamente en la percepción visual<sup>500</sup>. Desgraciadamente, la constatación de los efectos positivos de la peatonalización viaria no impide apreciar la producción de otros efectos menos favorables. Seguramente el principal de ellos sea la localización predominantemente centralizada de los espacios peatonales, que suelen ubicarse en zonas consideradas atractivas por ejercerse sobre las mismas actividades turísticas, comerciales o de ocio y tiempo libre. La consecuencia que llevará aparejada la restricción del tráfico en las áreas centrales será una profunda intensificación del mismo en los bordes o emplazamientos cercanos o limítrofes a dichas áreas. Por otra parte, se originarán fenómenos de colmatación de los estacionamientos existentes en estas zonas periféricas. En definitiva, un nuevo paisaje urbano degradado hará acto de presencia, sustituyendo al anterior.

---

500 La peatonalización hace posible, según MACHÍN, que las ciudades retornen a su carácter primigenio, convirtiéndose en espacios en los que las personas realizan actividades tales como andar, estar, relajarse a través de la vista, o conversar, siendo además lugares idóneos para que los menores jueguen y aprendan. Como consecuencia, se produce “una humanización del paisaje urbano”, que puede así conservar sus funciones y el espíritu arquitectónico que le identifica: las proporciones, la percepción de los espacios, la sorpresa de mirar detrás de una esquina, las vistas de las fachadas y las calles... todos estos elementos y sensaciones adquieren una escala corporal. Las señales identitarias de la ciudad, y los monumentos en especial, pasan a ser ahora tramos de calle que destacan por la calidad de sus vistas. (MACHÍN GIL, H.: Elementos peatonales de las ciudades medias españolas: tipos, orígenes, relaciones y articulaciones, Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Madrid, 2015, p. 24).

A través de la peatonalización prevista en los Planes de Movilidad se ha dado respuesta a lógicas favorecedoras de estos nuevos usos, emplazados en localizaciones nucleares. Sin embargo, muchas veces ello no denota sino una mala planificación de los gobiernos municipales, más atentos al rédito político que a la mejora de la imagen urbana. Peatonalizar significa intervenir urbanísticamente en la ciudad consolidada mediante la ejecución de actuaciones integrales, que no se circunscriban en exclusiva a determinados espacios cerrados al tráfico. La experiencia de que se dispone confirma que buena parte de las actuaciones se han impuesto más como una cuestión tendencial o de moda, basadas en su carácter novedoso, que como una verdadera prioridad o necesidad susceptible de ser satisfecha para mejor responder a las demandas sociales. Sin embargo, la peatonalización debe formar parte integrante de una planificación urbanística y paisajística mucho más amplia y general, en la que simultáneamente se aborden otras actuaciones estrechamente interrelacionadas con aquélla.

En primer lugar, consideramos que una medida complementaria a la peatonalización podría ser, por ejemplo, la creación de “sendas peatonales”, también conocidas como sendas informales, desde las zonas periurbanas al centro. Desgraciadamente, esta fórmula de tránsito a pie es generalmente omitida por la planificación urbanística. Su consideración en la misma, sin embargo, resolvería múltiples problemas funcionales, no siendo además demasiado compleja su contemplación, al ocupar normalmente terrenos de uso público. Estas “sendas” ofrecen la posibilidad de practicar lo que se conoce como “la caminata” y favorecen situaciones espontáneas de movilidad procedentes de las áreas periféricas, contando con el enorme atractivo que supone un mayor contacto con el entorno natural<sup>501</sup>. Las sendas peatonales son una fórmula perfecta para hacer posible la simbiosis paisaje urbano-paisaje natural, llegando a tener una importancia crucial, afirma IRRIBARRA VELÁSQUEZ, para desconectarse de los ruidos y la contaminación de las ciudades, y para transformar la escena urbana en espacios e instancias de interacción social. Requisitos básicos para su implantación serán su iluminación nocturna, la delimitación en relación al entorno circundante y su continuidad superficial. Una variante de las sendas son los “itinerarios urbanos”, viales que permiten una gran confortabilidad del tránsito peatonal y no motorizado, al conectar los caminos periurbanos con los tramos de la ciudad debidamente acondicionados para el paso por los mismos. La regulación jurídica de las sendas peatonales y de los itinerarios urbanos, preferiblemente a través del planeamiento general o derivado, o, en su caso, de los oportunos Planes de Movilidad Urbana, se nos antojan propuestas cuya ejecución conllevaría un reducido costo económico pero una gran repercusión ambiental y paisajística.

En segundo lugar, tanto en el planeamiento urbanístico como en los Planes de Movilidad tendrían que contemplarse las medidas necesarias para resolver la problemática de los aparcamientos, tanto de los residentes en la zona peatonalizada como los de los vehículos desplazados del centro a las periferias y que igualmente saturan los viales perimetrales. A pesar de su carácter diferenciado, el tratamiento debería ser similar en ambos casos, y pasaría por la supresión, en la medida de lo posible, de los estacionamientos en superficie, sustituyéndolos por aparcamientos subterráneos e incluso por aparcamientos en altura si el planeamiento no los prohíbe. Los espacios liberados serían destinados a usos de naturaleza pública que potenciaran la

---

501 IRRIBARRA VELÁSQUEZ, R.: Sendas espontáneas de uso público en ciudades de tamaño pequeño. Caso de estudio ciudad de Quirihue, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 2017, p.p. 20-31.



mejora en la percepción paisajística de las personas que transitan a pie. En las ciudades turísticas, y en general en todas las ciudades receptoras de grandes aglomeraciones de visitantes, una medida imprescindible, ligada a la peatonalización del centro, sería la habilitación de estacionamientos disuasorios en los extrarradios, gratuitos a ser posible, con facilidad de conexión a las redes públicas de transporte. Otra propuesta que, de venir contemplada en el planeamiento, facilitaría considerablemente su ejecución.

En tercer lugar, ha de ponerse de manifiesto que aunque la peatonalización permite una mejor ordenación de los espacios, persisten otros aspectos igualmente necesitados de una reglamentación más precisa. Consideramos que la aprobación de una ordenanza municipal sobre viales o sobre áreas o zonas de uso peatonal podría resolver algunas de las nuevas necesidades. Efectivamente, para disponer de espacios peatonales de calidad es necesario, además, que el mobiliario urbano no resulte excesivo, que no invada las zonas de tránsito peatonal, que éstas no se encuentren en mal estado, que tengan unas dimensiones suficientes, que la señalización viaria sea la adecuada, o que la iluminación no resulte insuficiente ni contaminante, entre otras exigencias.

La reglamentación municipal específica para estos nuevos usos permitiría concretar los requisitos de diseño de las áreas peatonales, teniendo en cuenta el trazado (regular o irregular) de los itinerarios, las condiciones ambientales, lumínicas o acústicas de cada zona. En la ordenanza podrían establecerse los requisitos que debería de cumplir la señalización horizontal y vertical, la publicidad en la vía pública, las características de las especies arbóreas y arbustivas de las zonas verdes, o la instalación, dimensiones y materiales de terrazas y veladores, introduciendo condicionantes para mejorar la estética de dichos elementos, su adaptación al paisaje urbano y la evitación de los excesos de ocupación, tan habituales. No menor interés adquiere la sujeción a norma del adecuado uso de bicicletas, monopatines, patinetes y otros vehículos personales no motorizados, o la regulación de los horarios de carga y descarga de mercancías para evitar aparcamientos indebidos en las áreas peatonales. Dicha regulación reglamentaria sería complementaria de la genérica contenida en las Ordenanzas de Circulación.

#### **IV. ADECUACION DE LAS FACHADAS**

La eficacia del planeamiento urbanístico municipal para afrontar la problemática de la falta de integración paisajística del patrimonio inmobiliario de nuestras ciudades resulta muy limitada, sobre todo en lo que concierne a la contaminación visual producida por las fachadas de los edificios. Dicha normativa, al restringir su ámbito de actuación a los usos del suelo y a los recursos arquitectónicos a utilizar en la obra edificatoria, carece de la capacidad de anticipación necesaria para regular las alteraciones y deterioros que se producen, de una manera progresiva, en los entornos visuales urbanos. Únicamente los cascos antiguos, en los que se concentran elementos constructivos singulares y conjuntos patrimoniales, protegidos y catalogados unos y otros en razón de su especial valor histórico, artístico o cultural, escapan a esta falta de previsión del planificador municipal. Sin embargo, por lo que se refiere a las fachadas, además de fijar las pautas de diseño e imponer condicionantes constructivos (huecos, colores, calidad de los materiales, en obras de nueva planta o rehabilitación), se plantean, con el transcurso de los años, otras necesidades, no menos apremiantes, que han de ser tenidas en cuenta para garantizar en el futuro una percepción armónica del entorno urbano.

En nuestra opinión, una herramienta fundamental a tales efectos podría ser la disponibilidad de una planificación paisajística que, en el ámbito urbano, aún sin contar con la eficacia normativa del planeamiento municipal, estableciera los criterios y líneas de actuación a seguir tanto en el planeamiento (general o derivado) como en las futuras ordenanzas que, directa o indirectamente, incidan en el paisaje urbano (publicidad, edificación, antenas, etc.). Pese a la escasez en nuestro país de iniciativas de este tipo, alguna de las Administraciones locales que han apostado decididamente por la puesta en valor y mejora del paisaje urbano, conforme a los compromisos asumidos tras la firma del CEP, han abordado la temática de la adecuación paisajística de las fachadas a través de los denominados Planes de Paisaje o Planes de Calidad del Paisaje Urbano.

El Ayuntamiento de Madrid, en concreto, se dotó en el año 2008 de dicho mecanismo de estudio y trabajo que, aunque, se insiste, carente de obligatoriedad jurídica, deriva su legitimación, sin embargo, de un amplio proceso de participación ciudadana. Entendido como documento consultivo y ejecutivo de carácter transversal, con voluntad y capacidad para impregnar todas las esferas de actuación sobre el paisaje de la ciudad, representa una herramienta operativa fundamental para tutelar, orientar y fomentar actuaciones públicas y privadas y para fortalecer una cultura colectiva del paisaje<sup>502</sup>. En el Plan de Calidad del Paisaje Urbano de Madrid se considera una importante amenaza, en una estrategia de valoración paisajística, la disolución de la imagen unitaria originaria por la realización de nuevos acabados en fachadas, sin ningún plan de conjunto o con planes desacertados<sup>503</sup>. Igual consideración merece el desorden y las irregularidades en las posiciones y dimensiones de los muros y huecos de las plantas bajas, problema ampliado por la frecuente superposición sobre estas bases de todo tipo de acabados y revestimientos heterogéneos, y por la mezcla desordenada de rótulos y anuncios<sup>504</sup>. Entre las directrices que se proponen para la mejora de la escena urbana, el citado Plan plantea la redacción de Planes de Color, con directrices específicas para el tratamiento coherente de las fachadas. O la construcción de crujías de edificación, creando nuevas fachadas (en proyectos homogéneos para cada área de paisaje que cumplan con los criterios de calidad mínima exigibles para asegurar la mejora de la escena y para conservar los valores valiosos preexistentes)<sup>505</sup>. De igual forma, se considera necesaria una rehabilitación tutelada de las fachadas, desde la Administración municipal, para la elección de materiales, color y soluciones constructivas. O el establecimiento de fórmulas de control de la alteración en las fachadas<sup>506</sup>. En lo que se refiere a las técnicas constructivas, se proponen procedimientos técnicos y constructivos para aplicación de morteros, o para la instalación de fachadas ventiladas, u otros procedimientos que mejoren las condiciones de aislamiento y la imagen de los edificios<sup>507</sup>.

---

502 RODRÍGUEZ MONTEJANO, A.; POL MÉNDEZ, F.: Síntesis Ejecutiva del Plan de Paisaje de Madrid. p. 6.

<https://patrimoniopaisaje.madrid.es/FWProjects/monumenta/contenidos/Monografias/ficheros/Plan.Paisaje.Madrid.pdf>.

503 Pág. 33.

504 Pág. 34.

505 Pág. 61.

506 Pág. 62.

507 Pág. 70.

Además, allí donde las hay, son dignas de elogio las reglamentaciones municipales sobre protección paisajística del medio urbano que contemplan, entre sus objetivos, la evitación de que las fachadas se constituyan en agentes contaminantes de la percepción visual y estética de la ciudad. A modo de ejemplo, la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona<sup>508</sup> obliga a un mantenimiento permanente y continuado de todos los elementos presentes en las fachadas de los edificios por parte de sus usuarios, sin perjuicio de la obligación del propietario de mantener el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y ornamento público. La trascendencia concedida a la adecuada conservación de estos elementos arquitectónicos, en la reglamentación barcelonesa, es máxima, al alcanzar y obligar incluso al mero usuario no propietario (art. 41.1). De igual forma, dicha ordenanza prohíbe aquellas actuaciones que alteren las fachadas con chapados y añadidos ajenos a la arquitectura del edificio (art. 41.4). Pese a la antigüedad de esta normativa reglamentaria, anterior a la aplicación del CEP, la vocación de intervención paisajística en el medio urbano que preside su articulado debería constituir un modelo a imitar por la mayor parte de los municipios del país.

A la vista de la regulación del art. 59.2 de la ordenanza barcelonesa (según el cual se admite la colocación de plantación vegetal en las fachadas, conforme al correspondiente proyecto arquitectónico, siempre que la instalación sea desmontable y no dañe los elementos arquitectónicos de su composición), procede hacer una breve referencia a las denominadas “fachadas verdes o fachadas vegetales”, y a su potencial contribución a la mejora del paisajismo urbano. Se trata ésta de una técnica utilizada para reverdecer las ciudades mediante el cubrimiento total o parcial, con plantas, de las superficies de los muros de las fachadas, que, al igual que en el suelo, se llenan de espacios verdes verticalizados.

La relevancia de la técnica de las fachadas vegetales para el paisajismo urbano, unida a su eficaz contribución a la mitigación de los efectos perjudiciales del cambio climático, podrían justificar la implantación de una alternativa constructiva, estética y paisajística, que viene desarrollándose en Europa desde los inicios de los años ochenta<sup>509</sup>. Sin embargo, constituye éste un modelo que ha encontrado grandes dificultades para su implantación y generalización<sup>510</sup>, apenas recogido, salvo contadas excepciones, en la normativa urbanística y edificatoria municipal.

## V. ADECUACION DE LAS MEDIANERAS

---

508 Aprobada mediante acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999.

509 Las ventajas de las fachadas vegetales, desde el punto de vista medioambiental, son incuestionables. Se mejora el aislamiento térmico de los edificios, mejora la inercia térmica, se consigue una mayor capacidad refrigerante, aumenta la protección frente a la radiación solar, se favorece la absorción de CO<sub>2</sub>, se absorben los contaminantes y partículas del aire, mejoran las condiciones acústicas de la ciudad, se fomenta la biodiversidad, y se retiene el agua de lluvia, como efectos más destacados. Desde otro punto de vista, mejoran los aspectos psicológicos de las personas (aumenta la capacidad de atención, se reduce la sensación de estrés y se mejora la productividad y los tiempos de reacción). (PEREIRA FERNÁNDEZ, J.: Fachadas vegetales: análisis del impacto medioambiental y aplicaciones, Universidad de A Coruña, 2016, p.p. 32-57).

510 A causa principalmente, según PEREIRA, de sus elevados costes y de mantenimiento, del importante consumo de agua que se produce, y sobre todo, de su falta de sostenibilidad. Los materiales utilizados en la actualidad son contaminantes, a lo que se une la circunstancia de que los nutrientes necesarios para el desarrollo de las plantas provienen del sustrato, que una vez que cumple su ciclo vital hay que reemplazarlo, por lo que se generan residuos no biodegradables e igualmente contaminantes.

Para algunos autores, la solución a la perturbación que las medianeras pueden producir en nuestro campo de visión del paisaje urbano radica, paradójicamente, en el reconocimiento del sinsentido de seguir buscando propuestas alternativas a su presencia, y en la conveniencia, en cambio, de verlas con una nueva mirada. Siguiendo las argumentaciones expuestas por KOZAK y WILLIAMS, habría que superar la anacrónica idea de que las medianeras visibles representan un problema *per se*, para aceptar la oportunidad de los perfiles urbanos irregulares y, en general, de la falta de homogeneidad de la ciudad contemporánea<sup>511</sup>.

En el otro extremo se encuentra el posicionamiento que se defiende en este trabajo, que apuesta por la solución normativa de esta disfuncionalidad a través de ordenanzas municipales que, en el proceso de su redacción y aprobación, tengan en cuenta muy particularmente las propuestas de la ciudadanía acerca de la intervención en los muros y fachadas medianeras que, consolidados o no, expresen un deficiente o nulo estado de conservación e integración en el entorno. Para ello, en el procedimiento de tramitación de dicha normativa municipal, además de los cauces participativos previstos *ex ministerio legis*, deberían constituirse mesas de estudio abiertas, integradas por ciudadanos, técnicos y expertos (urbanistas, paisajistas, historiadores, profesionales, artistas...), y asociaciones de diversa índole, a fin de recoger las sugerencias y opiniones de unos y otros. En modo alguno se considerará apropiado corregir las deficiencias visuales y estéticas con soluciones y tratamientos únicos y exclusivos. En éste, como en otros supuestos análogos, será necesario acudir a la fórmula del “caso por caso”.

A modo de ejemplo, la proliferación en los últimos tiempos, al amparo de la reglamentación local, de grandes paneles pintados o decorados con graffitis en los edificios de los barrios, disimulando las carencias estéticas de las medianeras, ha pasado, de ser una propuesta novedosa, a representar un espectáculo agobiante y visualmente poco o nada atractivo, especialmente si la calidad de estas prácticas decorativas no es excesiva. Más acertadas resultarían las estrategias (constructivas, pictóricas, vegetales, mixtas) adoptadas en función de las características físicas e históricas, y de la idiosincrasia, de los distintos sectores zonales de que se compone cada población, con el objeto de buscar estilos propios y característicos y lenguajes formales identificativos de la heterogeneidad espacial. A lo que habría de añadirse una minuciosa descripción en las ordenanzas de los requisitos y condiciones técnicas y estéticas que habría de reunir cada paramento, a fin de evitar que las discontinuidades físicas sean sustituidas por otras de naturaleza ornamental.

En todo caso, en nuestra opinión, no pueden dejar de ponerse de manifiesto las posibilidades que ofrecen los Estudios de Detalle<sup>512</sup>, en su modalidad de ordenación de los volúmenes, como instrumentos jurídicos urbanísticos adecuados para solucionar,

---

511 Dicha ciudad podría ser vista, apreciada y reconocida como una yuxtaposición heterogénea de alturas, formas y colores, y por ello también de medianeras, funcionando éstas como líneas de corte de las edificaciones y de los diferentes lenguajes arquitectónicos<sup>511</sup>. Y es que, en un número considerable de casos, lo característico y seña de identidad de muchas ciudades estriba, precisamente, en su multiplicidad estética, de la que las medianeras formarían un componente esencial, y no en su pretendida homogeneidad paisajística. En semejantes términos, la aceptación de tejidos urbanos inconexos y la resignación a convivir en su presencia solucionaría el problema. (KOZAK, D.; WILLIAMS, F.: “Medianeras”, Op. cit., 2017, p. 195-196).

512 Previstos en la LS 1976 (art. 14), y en la mayoría de las legislaciones autonómicas, como instrumentos para completar o adaptar las determinaciones establecidas en el planeamiento general o de desarrollo.

entre otros aspectos, las distorsiones paisajísticas producidas por las paredes medianeras vistas. Aparte otras dificultades, técnicas y económicas, que la puesta en práctica de estos Estudios puedan llevar aparejadas, seguramente el mayor inconveniente radique en la dificultad de aunar voluntades en situaciones en las que frecuentemente concurre una pluralidad de propietarios afectados. Dicho lo cual, y pese a la excepcionalidad de la utilización de este recurso, han de valorarse muy positivamente las ventajas que ofrece el Estudio para la ordenación de los volúmenes en conjuntos edificatorios con diferentes alturas (las más modernas, ajustadas a las alineaciones y altura del PGMOU vigente; no así las más antiguas, generalmente más bajas), cuando con ello se consigue la renovación de las barriadas, alcanzando todas las construcciones la altura máxima prevista en el planeamiento. Los nuevos volúmenes permitirán completar las barriadas, ajustando e igualando las alturas de los inmuebles. Se impediría, de esa forma, la aparición de medianeras a la vista.

## **VI. ANTENAS DE TELEVISION: ELIMINACION O SUSTITUCION**

Si de lo que se trata es de restaurar un paisaje visualmente dañado por la presencia de las antenas de televisión, y una vez constatada la parquedad de la regulación contenida en la legislación vigente, únicamente concentrando nuestros esfuerzos en completar y mejorar la reglamentación municipal en esta materia podremos alcanzar unos resultados aceptables. Obviamente, una posible solución podría ser el soterramiento del cableado, transmitiendo las señales de televisión mediante cable. Sin embargo, aún reconociendo las ventajas de esta fórmula, su puesta en práctica supondría la sustitución de un sistema de recepción televisiva universal y gratuita por otro basado en el sistema conocido como *pay per view*, lo que supondría una más que discutible imposición a los usuarios. Por tales motivos, dos son las líneas de actuación que aquí se proponen.

La primera de ellas, expuesta con carácter experimental por SÁEZ ROCA para el barrio del Albaicín<sup>513</sup>, de componente tecnológico, aunque carente de base jurídica, consiste en establecer un mecanismo reemisor multicanal, completamente disimulado o mimetizado (prácticamente invisible), que podría sustituir a los numerosos puntos de recepción existentes, mejorando así la difusión de la señal de televisión en una población en su conjunto o en una amplia barriada de la misma. Una única antena, de pequeñas dimensiones, pero con la potencia e intensidad de campo adecuadas, sustituiría a la multitud de antenas instaladas en los edificios.

La segunda propuesta, que recibe nuestro total apoyo, de componente jurídico, aunque no exenta de dificultades, consiste en la eliminación del problema mediante la sustitución de todas o la mayoría de las antenas individuales. Como se ha indicado con anterioridad, en algunos inmuebles aparecen instaladas antenas sin uso, y otras que, aún funcionando, pueden ser readaptadas mediante la utilización de nuevos, más diminutos y potentes equipos, acondicionados para la recepción de la televisión digital terrestre. Una de las escasas iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha en nuestro país, en este sentido, fue la emprendida en 2009 por el Ayuntamiento de Peñíscola (Castellón), al

---

513 SÁEZ ROCA, M.A.: “Contaminación visual por antenas de televisión en el Albaicín. Una propuesta tecnológica para su corrección”, *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, Núm. 9, 2011, p.p. 59-88.

licitar la contratación de las obras precisas para eliminar las viejas antenas de televisión que sobresalen de las cubiertas de los edificios del casco antiguo de la ciudad. Entre las actuaciones emprendidas se contemplaba la eliminación física de las antenas con sus diferentes accesorios, su depósito en contenedores habilitados por el Ayuntamiento y el “saneado” del entorno visual, evaluando las necesidades de cada edificio, partiendo de la premisa de que la nueva antena tendría que situarse en un lugar discreto y con la señal más óptima posible. Las actuaciones diferenciaban los edificios de vivienda unifamiliar de aquéllos con dos o más viviendas.

La fórmula jurídica más adecuada para hacer posible esta segunda intervención, al afectar a las edificaciones singulares y no a los elementos estructurantes del desarrollo urbano, podría no ser el planeamiento urbanístico sino las ordenanzas municipales específicas (edificatorias, paisajísticas, sobre antenas...). Para tal fin tendría que hacerse uso de dos potestades municipales, la de reglamentar y la del ejercicio de la actividad de fomento (concesión de subvenciones), en el entendimiento de que no en todos los supuestos podría ejecutarse o sería de fácil aplicación la medida que se propone.

Allí donde fuere factible, consideramos que habría de potenciarse la puesta en práctica de estas intervenciones, mediante la concesión de subvenciones a los particulares que, voluntariamente, aceptaren el desmantelamiento de las instalaciones de su propiedad para ser sustituidas por antenas de nueva generación, de pequeño tamaño y mínimo impacto visual. La opción por esta iniciativa podría incluir la financiación de todo o de un porcentaje del coste de la inversión. En los presupuestos de cada ejercicio tendrían que habilitarse las partidas destinadas a subvencionar estas actuaciones, debiéndose extender el plazo de ejecución hasta un máximo de anualidades. Incluso podría estudiarse la posibilidad de su financiación íntegra por parte de los Ayuntamientos. Si con ello se consiguiera la eliminación de toda o de una parte significativa de la instalación antenística de una ciudad, habríamos dado un paso decisivo para reducir o amortiguar una de las problemáticas que más caracterizan lo urbano.

## **VII. APARATOS DE REFRIGERACION Y AIRE ACONDICIONADO: SITUACION EN FUERA DE ORDENACION Y ACTIVIDAD DE FOMENTO**

Ningún problema se plantea en los edificios de nueva construcción en lo que concierne a la instalación de aparatos de aire acondicionado en sus fachadas. La mayoría de planes urbanísticos y ordenanzas prohíben esta práctica, al obligar a realizar la preinstalación en el interior para la posterior instalación de los aparatos, o a que las viviendas dispongan de climatización centralizada o de otros sistemas acordes con el avance de la técnica (sistemas de aire acondicionado sin unidad externa).

Diferente es la situación de los edificios construidos, en los que se han ubicado, a lo largo de los años, estos elementos de desagradable presencia. LÓPEZ URBANEJA propone su eliminación en las fachadas principales de los nuevos conjuntos residenciales, a fin de darles un tratamiento integral, generar una imagen paisajística homogénea y evitar intervenciones individualizadas, arbitrarias e incoherentes. Sólo si ello no fuera posible cabría optar por replantear una solución coordinada, para integrarlos en las nuevas pieles de fachada, siempre que queden ocultos u ordenados, sin romper su composición. Así, una de las alternativas que propone es la creación de

sistemas de protección visual que queden integrados en la composición y tratamiento de las fachadas y que sean discretos desde el exterior, pero que a su vez sean funcionales. Otro recurso podría ser el tratamiento de los huecos, o la incorporación de nuevos elementos en el plano de fachada, como es el caso de la vegetación, entendida como factor decorativo y de sombreado para las viviendas<sup>514</sup>. Si se exceptúa la solución vegetal, las ordenanzas que se ocupan de esta cuestión la abordan recurriendo a la fórmula del ocultamiento de los aparatos, para preservar la estética de los inmuebles. A nivel práctico, sin embargo, la experiencia en la mayoría de poblaciones no puede ser más decepcionante. Ni se ocultan ni se integran los aparatos en la piel de las fachadas. En unos casos, porque las medidas a adoptar resultan insuficientes, inadecuadas o ineficaces. En otros, porque no se dictan órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios a la consecución de la finalidad pretendida por la norma.

Es criterio de quien suscribe que la solución a este estado de cosas, procedente del derecho urbanístico, pudiera ser la aprobación de normativas que, al tiempo que prohíben las instalaciones de aparatos de aire acondicionado en las fachadas, declaren en situación de fuera ordenación a las preexistentes. En efecto, según CORTÉS MORENO, la situación legal de fuera de ordenación se define como la institución urbanística que determina la disconformidad de una instalación (supuesto que nos ocupa) respecto a la normativa urbanística aplicable, configurando un *status quo* que debe mantenerse, aún cuando se produzca una “desordenación” incompatible con el régimen urbanístico aplicable en la actualidad. Se trataría de una consecuencia directa de la aprobación e innovación de los instrumentos de planeamiento, una manifestación de la sucesión de normas en el tiempo, que hace prevalecer el interés público del planeamiento sobrevenido frente al derecho que tienen los propietarios a la instalación existente<sup>515</sup>. Las antiguas instalaciones no deberían ser eliminadas, demolidas ni sustituidas, salvo si se produjera un agotamiento estructural del inmueble o se declarara su ruina urbanística. Una solución, por tanto, que solo afectaría a un número reducido de edificios, los demolidos voluntariamente por sus propietarios o los demolidos por encontrarse en estado ruinoso.

Una segunda solución, que aquí proponemos, se basa en la puesta en práctica de la actividad administrativa de fomento, mediante el otorgamiento de subvenciones para la mejora estética de las fachadas. Aunque no son numerosos, pueden citarse algunos ejemplos de municipios que han reglamentado en tal sentido. El Ayuntamiento de Pamplona, en base a lo dispuesto en el art. 28.2 de la Ordenanza reguladora de las Ayudas Municipales a la Rehabilitación de Edificios<sup>516</sup>, otorga ayudas especiales para ejecución de obras de embellecimiento, entre las que se incluyen las “obras de reforma de fachadas o elementos singulares visibles desde la vía pública, que rebasen los límites del deber de conservación impuesto por la legislación urbanística vigente y que fueran exigibles... por criterio expresado en informe de la Oficina de Rehabilitación de

---

514 LÓPEZ URBANEJA, A.; AZPEITIA SANTANDER, A.; LALANA ENCINAS, L.; MARAÑA SAAVEDRA, M.; ZELAIA ARROYABE, Z.; AZPIROZ ZABALA, V.; ERQUICIA OLACIREQUI, J.M.: Guía de buenas prácticas en materia de paisaje. Desarrollos residenciales 1950-1975, Universidad del País Vasco, Cátedra UNESCO Paisajes Culturales y Patrimonio, 2020, p.p. 171-173.

515 CORTÉS MORENO, A.: “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz”, *Revista La Ley, Práctica Urbanística*, Núm. 109, 2011, p. 12.

516 B.O.N. Núm. 111, de 5 de septiembre de 2007.

<https://www.pamplona.es/sites/default/files/2018-12/rehabilitacion%20edificios.pdf>.

Viviendas”<sup>517</sup>. En las Bases de la convocatoria aprobada en 2020 por el Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza), para la concesión de subvenciones para Embellecimiento y Mejora de Fachadas de Edificios y Locales Comerciales del Casco Antiguo y de los Barrios de la ciudad, y mejorar así su imagen urbana, se consideran actuaciones subvencionables, entre otras, todas aquellas que tienen por objeto “la colocación de canaletas para ocultar el cableado e instalaciones” (apartado 3)<sup>518</sup>. Un ejemplo más específico viene representado por el Ayuntamiento de Lorquí (Murcia), que mediante la Ordenanza para el Fomento de la Mejora Estética, Rehabilitación y Adecuación de Viviendas y Edificios<sup>519</sup> contempla ayudas económicas, con cargo a los presupuestos municipales (art. 1), para ejecutar actuaciones de mejora estética de fachadas y cubiertas, atendiendo a los criterios de las Normas Subsidiarias vigentes y demás normativa aplicable, “mediante la eliminación de elementos distorsionantes, añadidos, o indecorosos” (art. 4.d)<sup>520</sup>.

Por último, cabe indicar que, en el marco establecido por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, instrumento fundamental para el desarrollo de los fondos europeos de recuperación Next Generation EU, aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021, se incluye el Programa de Ayuda a las Actuaciones de Rehabilitación a nivel de Barrio, en el que se articulan las ayudas para la rehabilitación de edificios de uso eminentemente residencial y viviendas, incluidas las unifamiliares, y para la regeneración y renovación urbana en determinados barrios o entornos urbanos que requieran mejoras. Las actuaciones subvencionables han de estar finalizadas el 30 de junio de 2026. Aunque dicho programa centra su eje de actuación en la reducción del consumo energético y de la demanda de energía anual de calefacción y refrigeración, representa, en todo caso, una oportunidad única para que, a través del mismo, los municipios españoles, principales Administraciones Públicas receptoras de este tipo de ayudas comunitarias, puedan mejorar tanto las condiciones de eficiencia energética de sus entornos urbanos como, asimismo, los desajustes paisajísticos apreciables en los inmuebles que componen dichos entornos, entre los que la profusión de elementos de climatización instalados en las fachadas cobra un destacado protagonismo.

## VIII. PUBLICIDAD EXTERIOR: SOSTENIBILIDAD Y CONEXION ESPACIAL

---

517 La subvención, en este caso, puede llegar a alcanzar el 100% del exceso de coste sobre las obras debidas.

518

[https://www.calatayud.es/admin/resources/noticias/files/5828/PLAN\\_EMBELLECIMIENTO\\_DE\\_FACHADAS\\_2020.pdf](https://www.calatayud.es/admin/resources/noticias/files/5828/PLAN_EMBELLECIMIENTO_DE_FACHADAS_2020.pdf)

519 BORM Núm. 220, de 22 de septiembre de 2020.

<https://ayuntamientodelorqui.es/wp-content/uploads/2021/06/Ordenanza-para-el-fomento-de-la-mejora-estetica-rehabilitacion-y-adequacion-de-viviendas-y-edificios-en-el-municipio.pdf>

520 El importe de las subvenciones a conceder por el municipio murciano (art. 10) será como máximo de un 60% del presupuesto de las obras que se destinen a este fin, con un máximo de 2.500,00 euros por inmueble, más el importe abonado en concepto de impuesto de construcción y la tasa por licencia de las obras a ejecutar, “incluyendo en éstas las obras destinadas a la supresión de elementos externos en fachada (antenas individuales, unidades externas de climatización, intercambiadores de calor, etc.)”.



Corresponde a los poderes públicos regular la adecuada ocupación de los espacios urbanos a fin de evitar la saturación visual que la instalación de anuncios publicitarios puede causar en el paisaje habitado. Cuestión aparte es la mayor o menor amplitud que haya de tener esa intervención a través del ejercicio de la potestad reglamentaria. Dada la importancia de este recurso para atraer clientes en la sociedad de consumo en que vivimos, consideramos esencial la búsqueda de fórmulas o soluciones intermedias, o distintas, entre la prohibición absoluta y la instalación sin sujeción a límites. Siguiendo en este punto el posicionamiento expuesto por PACHECO RUEDA, estimamos imprescindible la pacífica coexistencia de la publicidad y del paisaje urbano, ya que “despojar a la ciudad de la publicidad sería como mutilar una de las expresiones más características de lo urbano”, por lo que tendrá que regularse aquélla mediante ordenanzas municipales de las características de las expuestas anteriormente al tratar este apartado, si bien de un modo sostenible, “acorde con la realidad del entorno urbano, que no es estático sino que evoluciona y se transforma”<sup>521</sup>.

Así pues, entendemos que la sostenibilidad constituye el eje principal en torno al que ha de girar la intervención municipal en esta materia. Según GARCÍA CARRIZO, se entiende por actividad publicitaria “aquélla que consigue implementarse en la urbe aportándole beneficios sociales y ambientales para la sociedad en la que se integra, y económicos y reputacionales para el anunciante encargado de realizarla, lo cual permite su perpetuación en el tiempo, creando valor compartido para todos los agentes que intervienen en su puesta en marcha”<sup>522</sup>. Matiza la citada autora que, además, este nuevo concepto de actividad publicitaria debe prestar una especial atención a la sostenibilidad del medio en el que se desenvuelve, haciendo uso de soportes ambientalmente responsables, reciclables y respetuosos con el medio ambiente y con el entorno en el que se integran. De esta forma, “ya no es solo el contenido lo que importa (el qué se cuenta), sino el formato y el soporte (cómo y, sobre todo, dónde se cuenta)”.

Siguiendo la línea adelantada por GARCÍA CARRIZO, consideramos absolutamente necesario que los soportes publicitarios sean sostenibles, adaptándose e integrándose en el paisaje urbano, en función de las características específicas de cada lugar. Previamente tendrán que realizarse los oportunos estudios técnicos, espaciales y ubicacionales, que determinarán el número de elementos a instalar, el diseño de los mismos, los materiales a utilizar en su fabricación, y sobre todo, los espacios a ocupar. Todos estos aspectos, se insiste, consideramos que deben ser ordenados en las reglamentaciones municipales, para evitar indeseables contaminaciones paisajísticas. La publicidad del futuro debe imbricarse en el paisaje urbano, del que forma parte. Ello sólo será posible si, además de cumplir con los anteriores condicionantes, consigue “absorber y exteriorizar” los valores culturales y tradiciones de cada ciudad, presentes en cada contexto, en contínua evolución y desarrollo. El elemento simbólico adquiere así un especial y relevante significado.

Al mismo tiempo, tal como pone de manifiesto FARIÑA TOJO, no debemos renunciar a que nuestras ciudades sean menos consumidoras de energía, de agua y de territorio, que sean sobre todo menos contaminantes, y que ofrezcan una mayor calidad de vida;

---

521 PACHECO RUEDA, M.: “Publicidad y falsedad en el paisaje urbano: hacia una convivencia sostenible”. En MÉNDIZ, A.; CRISTÓFOL, C. (coords.): Comunicación: publicidad engañosa, información falsa, imagen manipulada, Universidad de Málaga, 2007, p.p. 75-84.

522 GARCÍA CARRIZO, J.: “Publicidad exterior sostenible: una propuesta de implementación en la ciudad”, *Arte y Ciudad: Revista de Investigación*, Núm. 11, Universidad Complutense de Madrid, 2017, p. 145.

en definitiva, que sean más sostenibles<sup>523</sup>. Por ello, la utilización de soportes publicitarios que utilicen materiales naturales y ecológicos, reciclables, adaptados al entorno, y que si es posible contribuyan a reducir la huella de carbono, indudablemente tendrá unos efectos positivos añadidos que no pueden desconocerse, y que deben de ser sometidos a norma.

Por añadidura, si el mantenimiento y limpieza de dichos soportes se lleva a cabo de forma periódica y adecuada, y si son sustituidos o remodelados para incorporar los más recientes avances técnicos que permitan reducciones en el consumo energético, o la utilización de fuentes de energía alternativas, pocas objeciones podrán plantearse a su instalación, debidamente ordenada.

Para concluir, a la regulación municipal de la publicidad exterior ha de sumarse un control y supervisión continua de la misma por parte de los Ayuntamientos, para evitar la presencia de elementos del mobiliario que perjudiquen o distorsionen el paisaje. Solo así la efectividad de la ordenación reglamentaria será completa.

## **IX. SOTERRAMIENTO DEL CABLEADO URBANO**

La presencia de cableado de diverso tipo, adosado a fachadas y en los vuelos sobre espacios públicos, instalado por compañías eléctricas y de telecomunicaciones, frecuentemente en mal estado de conservación, obliga a adoptar medidas para reducir, y en su caso eliminar, el impacto visual producido. Entendemos que la primera y más inmediata de las actuaciones a llevar a cabo, derivada de las competencias municipales en materia de urbanismo, gestión del demanio público y protección medioambiental, consiste en la puesta en práctica de la técnica de la orden de ejecución, que autoriza a los Ayuntamientos a requerir a las empresas titulares de estas redes e instalaciones para mantenerlas en las debidas condiciones de seguridad, ornato público y decoro. Tal como dispone el art. 15.1 LS 2015, el derecho de propiedad de las instalaciones comprende a su vez los deberes tanto de conservarlas en condiciones de seguridad y ornato, como de realizar las obras adicionales necesarias para mejorar la calidad y sostenibilidad del medio urbano (letras b y c). Por tanto, aunque la legislación no hace una mención expresa a la protección del paisaje urbano<sup>524</sup>, creemos que no debería de existir inconveniente alguno para que los Ayuntamientos, además de obligar a los operadores a ejecutar las actuaciones precisas para velar por la seguridad de vecinos y viandantes, y por el ornato y decoro de las edificaciones, puedan también requerirles para que, en la forma en que se determine por los técnicos municipales competentes, ejecuten obras o tomen medidas que mejoren la calidad del medio urbano, del que el paisaje inequívocamente forma parte integrante. De esa forma podría hacerse frente a la problemática derivada de las desordenadas y antiestéticas acumulaciones de cableado en edificios, viales y lugares de tránsito y uso común, sin apenas mantenimiento, y en no pocas ocasiones en total y absoluto desuso<sup>525</sup>.

---

523 FARIÑA TOJO, J.; HERNÁNDEZ AJA, A.: “Ciudad, desarrollo y territorio sostenibles”, *Urban: Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Universidad Politécnica de Madrid*, Núm. 3, 1999.

524 No existe en la legislación básica estatal y tampoco en las leyes urbanísticas autonómicas.

525 La Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona, de 1999, precisa en su art. 41.2 que en el caso de que haya sobre la fachada conductos o instalaciones, como por ejemplo cables de suministro de servicios (teléfono, alumbrado, gas, etc.) que por su situación o falta de mantenimiento o restauración perjudiquen la

Dichas medidas, adoptadas a posteriori, opinamos que pueden complementarse con otras que, de incorporarse a la ordenación municipal, contribuirían a reducir el impacto visual del cableado, antes de su instalación. En tal sentido, en segundo lugar, podría establecerse la exigencia, siempre que fuera posible, de la mimetización de los colores y formas de las redes e instalaciones, de modo que quede oculta su presencia o, en su caso, se guarde la necesaria armonía con las construcciones y con el entorno<sup>526</sup>. De modo similar, cabría contemplar en las ordenanzas la obligatoriedad de hacer uso de materiales que se adapten tanto a las características constructivas de los edificios como a las condiciones físicas de los lugares en los que se ubican<sup>527</sup>. A la necesidad de regulación de esta compatibilidad con el entorno, a fin de minimizar el impacto ambiental y paisajístico de las instalaciones, se han referido los tribunales de justicia, especialmente los de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>528</sup>.

En cualquier caso, no puede desconocerse que la más reciente línea jurisprudencial sobre esta materia sostiene la necesidad de que tanto los instrumentos de planificación urbanística, como las ordenanzas municipales, aunque éstas no clasifiquen suelo, cuando establezcan (unos y otras) requisitos para la implantación de las instalaciones de telecomunicación, habrán de obtener el preceptivo informe por parte de la Administración sectorial al que hace referencia el vigente art. 35.2 LGTel, por tratarse éste de un ámbito de actuación en el que confluyen competencias concurrentes<sup>529</sup>.

---

percepción de la fachada, estos elementos serán eliminados o reconducidos con la colaboración de las compañías responsables de las diferentes instalaciones.

[https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/es/#search/content\\_type:72+documentType:02/paisatge+urba/by\\_date/WW/vid/840951907](https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/es/#search/content_type:72+documentType:02/paisatge+urba/by_date/WW/vid/840951907).

526 La Ordenanza municipal reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras de Radiocomunicación del Ayuntamiento de León dispone en su art. 3.4 que el trazado de la canalización o cable se integrará armónicamente en la fachada y su color se adaptará al del paramento correspondiente.

[https://www.webaero.net/ingenieria/especificaciones\\_y\\_normas/NB/Municipal/Leon/LEON/050606103400ordenanza\\_radiocomunicacion\[1\].pdf](https://www.webaero.net/ingenieria/especificaciones_y_normas/NB/Municipal/Leon/LEON/050606103400ordenanza_radiocomunicacion[1].pdf).

527 La citada Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano de la Ciudad de Barcelona precisa en el art. 41.3 que el proyecto de intervención en la fachada ha de incluir la previsión de la naturaleza, calidad y color o colores de los materiales que se utilizarán.

528 En sentencia 577/2005 TSJ País Vasco, que recoge una tradición jurisprudencial consolidada, se pone de manifiesto:

*Respecto a la compatibilidad con el entorno, minimizando el impacto ambiental de las instalaciones, los propios argumentos legales y de autoridad que brinda la parte accionante sirven para legitimarla en su relatividad, ponderación y proporcionalidad, fundamentalmente derivados del art. 138.b) de la Ley del Suelo, T.R 1/1.992, de 26 de Junio, y de la Jurisprudencia, que es donde cobra fundamento que una Ordenanza anclada desde su Preámbulo en la directriz de protección medioambiental, pueda formular la enunciación de que las instalaciones sean compatibles con el entorno. El exceso o la desviación surgirán, en su caso, de la aplicación, y no de la formulación de una exigencia preceptiva, necesariamente imprecisa, pero no ilegítima ni carente de sentido jurídico.*

529 En tal sentido se pronuncia el TS, en sentencia 3192/2019, de 15 de octubre, al poner de manifiesto, con motivo de la impugnación de la Ordenanza municipal reguladora de las condiciones urbanísticas de Instalación de Equipos de Radiocomunicación del Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga), que:

*"... es obvio que el Ayuntamiento recurrente debió cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 26 de la LGT. De su análisis se deducen tres mandatos legales: 1º. Que los operadores tienen derecho, en los términos establecidos en la Ley a la ocupación del dominio público, en la medida en que tal ocupación resulte necesaria para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas. 2º. Que, como consecuencia de la titularidad estatal competencial en materia de las citadas comunicaciones (en los términos que hemos establecido, y vamos a sintetizar en el Fundamento siguiente) las Administraciones competentes para la redacción de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, están obligadas ("deberán recabar") de la Administración General del Estado el oportuno informe sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas. Y, 3º. A consecuencia de tal informe (insistimos, obligatorio y con la finalidad expresada), las Administraciones competentes en materia de urbanismo y ordenación territorial, "deberán recoger las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas contenidas en los informes emitidos por el Ministerio de Ciencia y Tecnología".*

Por último, y en tercer lugar, sostenemos el criterio de que la política municipal no puede renunciar, en modo alguno, pese a las dificultades que ello entraña, a la opción, siempre factible, de modificar las características y situación del cableado existente, pasando de ser aéreo a estar soterrado. Dicha facultad, legalmente admisible si se ejercita a través del planeamiento urbanístico, y referida no al cableado de nueva instalación sino al ya instalado, constituye, en opinión de quien suscribe, la más acertada de las alternativas posibles, por ser la que en mayor medida permite preservar los valores estéticos del paisaje urbano. Para tal fin, pueden hacer uso los Ayuntamientos de su potestad de *ius variandi*, que les habilita y faculta para modificar el planeamiento, adaptándolo a las nuevas circunstancias, en función del interés general de la comunidad<sup>530</sup>. En definitiva, el Plan General, el Plan Parcial o el Plan Especial, en cada caso respectivo, podrían imponer el soterramiento a las empresas titulares del cableado de cada uno de los suministros eléctricos o de telecomunicaciones existentes, siempre que se les abone, con carácter previo, el correspondiente justiprecio, por implicar tal actuación el ejercicio de una manifiesta potestad expropiatoria.

En efecto, afirma CATALÁN SENDER que en otro caso se estaría produciendo un daño a la compañía suministradora, que realizó una inversión previamente y contó para ello con las autorizaciones pertinentes, frente al cual la empresa podrá reaccionar

---

Somos conscientes de los reiterados conflictos competenciales surgidos como consecuencia del ejercicio de competencias urbanísticas y medioambientales, de una parte, y de las de sanidad y telecomunicaciones, de otra; e, igualmente, somos conscientes de la dificultad existente para el establecimiento de límites claros, habiendo sido necesaria, en este ámbito jurisdiccional, la intervención del Pleno de la Sala (STS de 29 de enero de 2013, RC 4490/2007) y del Tribunal Constitucional (STC 8/2012, de 18 de enero). Pero, igualmente, somos conscientes de que un intento de coordinación y acuerdo entre las Administraciones implicadas, hubiera contribuido a clarificar la intrincada situación competencial surgida. Ni la Administración General del Estado puede imponer, sin más, las redes de comunicación sin tomar en consideración las peculiares características urbanísticas y medioambientales -al margen de las sanitarias- de cada municipio, ni, en justa correspondencia competencial, estas Administraciones están legitimadas para establecer limitaciones -al amparo de competencias autorizatorias, urbanísticas o medioambientales- a las redes estatales de comunicación. Y ello, porque, unas y otras competencias, van encaminadas a la protección de los intereses generales.”

(...)

“Pues bien, el análisis de la concreta Ordenanza impugnada nos conduce a la exigencia, en el supuesto de autos, del informe estatal de referencia, pues no nos ofrece duda que el contenido de la misma -en los términos que hemos expuesto- incide sobre el derecho estatal a la implantación de las redes de comunicación de su competencia, pretendiendo la modulación de la competencia estatal y dificultando su desarrollo y ejercicio; esto es, la Ordenanza, en los extremos reseñados, se adentra en el citado ámbito competencial estatal, y, aunque es cierto que no procede a la clasificación de suelo -en los términos requeridos por la sentencia de instancia-, lo cierto es que su contenido va más allá del simple establecimiento de los requisitos para la implantación de las diversas instalaciones; y ello, sin la previa audiencia de la Administración competente en la materia.”

530 Por todas, la STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Núm. 1358/2009, de 20 de noviembre de 2009, define el *ius variandi* en materia de planeamiento urbanístico en los siguientes términos:

“... una potestad no fundamentada en criterios subjetivos, ejercitable en cualquier momento, como remedio establecido en la ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales, realice las modificaciones que impongan las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo; como afirma la STS 3/enero/1996, la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el *ius variandi*, lo que implica un amplio margen de discrecionalidad acotada por la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Entre los principios operativos a través de los cuales se actualiza aquella potestad, uno de ellos es el del interés general. El interés general exige la racionalidad de las nuevas decisiones urbanísticas, la correcta valoración de las situaciones fácticas, la coherencia de la utilización del suelo con las necesidades objetivas de la comunidad, la adecuada ordenación territorial y el correcto ajuste a las finalidades perseguidas, y como afirman las SSTS de 3/enero y 26/marzo/1996, el control jurisdiccional de las facultades discrecionales de la Administración debe encaminarse a examinar „la existencia de un desacomodamiento a lo legal o reglamentariamente dispuesto, una desviación de poder o una arbitrariedad o irracionalidad en la solución propuesta por el plan, ya que en lo demás goza de una entera libertad para elegir la forma en que el territorio ha de quedar ordenado, motivo por el que se impone para desechar ésta la presencia de una argumentación o prueba que demuestre la concurrencia de los supuestos de excepción”.”

empleando (aparte de los recursos que procedan contra los actos administrativos dictados por la Corporación) el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración o, en su caso, los medios de defensa contra la vía de hecho si el *ius variandi* se llevó a efecto en la praxis sin indemnización<sup>531</sup>. Se subraya así, según el citado autor, la postura “integradora” de las diferentes normas, destacada por la Jurisprudencia<sup>532</sup>. Por una parte, la legislación permite a las Entidades Locales la colocación subterránea del cableado cuando éste ya estaba instalado de forma aérea. Por otra, se indica, toda ablación sobre el patrimonio de un particular debe llevar aparejada la consiguiente indemnización mediante ejercicio de la vía expropiatoria, tanto cuando se trata de instalaciones eléctricas como de otro tipo de cableados.

Obviamente, ni que decir tiene que la puesta en marcha de esas prescripciones reglamentarias deberá ir ligada a la previsión de dotaciones presupuestarias suficientes para tal fin. Lamentablemente, dadas las habituales dificultades económicas de las haciendas municipales, dichas operaciones pueden verse retrasadas considerablemente en el tiempo, hasta el punto de llegar a su inaplicación.

## **X. TERRAZAS Y VELADORES: INDICE DE OCUPACION Y ZONIFICACION**

Para hacer frente a la creciente demanda, impulsada por el sector hostelero, de ocupación de espacios de uso común mediante terrazas, especialmente en poblaciones de gran afluencia turística, los Ayuntamientos han arbitrado, como medida para dirimir los conflictos que puedan surgir entre el interés privado de los solicitantes y el interés público de la ciudadanía, la aprobación de ordenanzas reguladoras de esta actividad. Sin embargo, como refiere ELORRIETA SANZ, aunque estos instrumentos normativos han aportado seguridad jurídica, la realidad es que no han sido plenamente implementadas y no han impedido la sobreproliferación de veladores en los barrios con espacios públicos más saturados. Y ello por una serie de motivos que pasamos a exponer<sup>533</sup>. Por un lado, pese a las disposiciones restrictivas limitadoras del uso del demanio público, buena parte de los Ayuntamientos no aplican con el debido rigor los recursos de que disponen, lo que genera “una ocupación abusiva del espacio público por parte de muchas terrazas, como consecuencia de la debilidad de los sistemas municipales de control e inspección sobre su ubicación, dimensiones y elementos que las componen”<sup>534</sup>. Por otro, las ordenanzas no tienen en cuenta que “el entramado urbano estrecho de los cascos históricos, y su paisaje, de alto valor patrimonial, resultan especialmente vulnerables a esta sobreocupación”, lo que hace necesario “incluir criterios relacionados con la trama

---

531 CATALÁN SENDER, J.: “El coste de cambiar el cableado de aéreo a subterráneo debe sufragarlo la Administración local y no las compañías suministradoras. Especial referencia a los cascos históricos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 7, Ref. 1190/2000, tomo 1, p. 1.190.

532 Por todas, STS Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de marzo de 1990.

533 ELORRIETA SANZ, B.; GARCÍA MARTÍN, M.; CERDÁN SCHWITZQUÉBEL, A.; TORRES DELGADO, A.: “La „guerra de las terrazas“. Privatización del espacio público por el turismo en Sevilla y Barcelona”, *Cuadernos de Turismo*, Núm. 47, 2021, p.p. 251-253.

534 FERNÁNDEZ TABALES, A.; SANTOS PAVÓN, E.: “La difícil convivencia ente paisaje urbano y turismo...” Op. cit, 2018, p. 187.

y el paisaje urbano, la actividad del espacio público y el grado de saturación turística, a la hora de regular las terrazas en el heterogéneo escenario urbano”.

Es opinión de quien suscribe que, de modo similar a como se regulan las ZIE en algunas ordenanzas, deberían tratarse singularmente determinadas zonas o espacios en función de sus destacados valores paisajísticos, estableciendo criterios restrictivos que evitaran la masificación de terrazas y veladores, o estableciendo la no viabilidad de las mismas para ser ocupadas. Incluso creemos que sería aconsejable la aprobación de ordenanzas específicas para estos lugares. Sumamente importante podría resultar la puesta en práctica del mecanismo ponderador conocido doctrinalmente como “índice de ocupación”. Efectivamente, no es suficiente con el control cuantitativo del mobiliario, de sus dimensiones, o de la superficie ocupada. Más relevante creemos que será conocer el impacto real que pueda derivarse para cada contexto espacial atendiendo, entre otros factores, a la intensidad del tránsito peatonal. En definitiva, proponemos que debería ser objeto de medición lo que pudiera representar la cesión privativa de un espacio en relación a la totalidad de la superficie de que se dispone, ya que no puede ser igual la ocupación de una terraza en un espacio amplio que en otro de reducidas dimensiones.

GARCÍA GARRIDO considera que el desarrollo de terrazas de cafés y bares en las plazas, sin ningún orden, con mobiliario de la peor calidad, frecuentemente plagado de publicidad, y sin normas o exigencias de control, supone una sobreexplotación del suelo público cada vez más difícil de controlar. La solución a esta problemática, manifiesta, reside en la intervención de especialistas con capacidad crítica y la formación adecuada (diseñadores urbanos, arquitectos, técnicos, diseñadores industriales y gráficos, fabricantes de mobiliario y usuarios del suelo) que tomen en cuenta también el lenguaje de los objetos que amueblan el espacio urbano. Por ello, concluye, los espacios recientes han de entenderse como sitios donde la imagen contemporánea sea el hilo conductor. En cambio, en los espacios históricos, donde el tema dominante es el respeto del pasado, la conservación de las estratificaciones históricas y la sinceridad de las inserciones, los nuevos objetos que se instalen deben distinguirse claramente en el respeto del contexto<sup>535</sup>.

Por otra parte, ha de considerarse también la aparición de nuevas problemáticas sobre las terrazas, recogidas en un reciente estudio realizado por el Ayuntamiento de Madrid, cuyo análisis resulta de particular interés<sup>536</sup>. Se citan a continuación, sin ánimo exhaustivo, tres de las más destacadas, según dicho estudio, en atención a la contaminación visual que producen.

En primer lugar, están proliferando los cerramientos estables (instalaciones cerradas, acotadas, rígidas, que disminuyen la permeabilidad visual) y las denominadas “estructuras ligeras”, ambas verdaderas edificaciones en la vía pública, que suponen una importante agresión al paisaje urbano. Dadas las notas de estabilidad y permanencia que caracterizan a estas instalaciones, consideramos que su autorización solo pueda ser posible mediante el otorgamiento de licencia urbanística, previa planificación de los lugares de la ciudad donde su presencia sería aceptable. En modo alguno podrían legitimarse mediante acuerdos adoptados al amparo de las ordenanzas municipales, por superar ampliamente su objeto. Además, tendría que prohibirse el anclaje al suelo de

---

535 GARCÍA GARRIDO, S.: *Diseño contra contaminación visual*, Asociación Andaluza de Diseñadores, D.L., Sevilla, 2007, p. 52.

536 AYUNTAMIENTO DE MADRID: *Estudio de evaluación de los efectos de la ordenanza de terrazas en el espacio público*, Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y el Patrimonio Cultural del Área de Gobierno de Cultura y Deportes, 2016, p.p. 90-99.

dichas instalaciones, ya que la perforación y las cimentaciones en el dominio público son contrarios a un uso transitorio del mismo.

En segundo lugar, se aprecia un gran descontrol en los objetos presentes en las terrazas, al autorizarse la instalación de extensos listados de mobiliario y emplearse en numerosas normativas expresiones tales como “el carácter no exhaustivo” o “la vocación de adaptarse a una realidad cambiante y plural”. Esta situación está dando lugar a la presencia en nuestras plazas, calles y zonas ajardinadas, de espacios acondicionados a imitación de habitaciones y de salones, “con alfombras, lámparas, estantes, mobiliario y un sinfín de elementos auxiliares no propios de una ocupación transitoria del espacio público”. Proponemos, para una adecuada regulación de estos usos, el establecimiento de criterios estéticos y de diseño del mobiliario urbano claramente definidos, atendiendo a las opiniones de los expertos, e incluso la creación de un catálogo homologado de bienes autorizables, en función de cada zona.

En tercer y último lugar, tampoco parece apropiada la práctica consistente en la implantación de tarimas, pedestales, nivelación de superficies con inclinación, o el empleo de todo tipo de materiales y texturas en el firme y en la superficie horizontal de las terrazas, invadiendo el paisaje urbano y aportando una visión equívoca del uso de la calle. Entendemos que ello supone una inaceptable usurpación del dominio público, incompatible con el carácter provisional del aprovechamiento, siendo ineludible proceder a la eliminación de dichas estructuras, así como de todo tipo de cubriciones del pavimento.

Expuestas las principales repercusiones del crecimiento incontrolado de terrazas y veladores, procede plantear, seguidamente, otras líneas de actuación adicionales que limiten o mitiguen sus efectos más perjudiciales. Las soluciones previstas en las ordenanzas (limitación del mobiliario, dimensiones máximas de la instalación, distancia respecto de fachadas y aceras, condicionantes estéticos, homogeneidad cromática, recogida del mobiliario), pueden completarse con otras dos medidas cuyo denominador común reside, nuevamente, en la diferenciación espacial de la ubicación.

Por un lado, proponemos la regulación reglamentaria de “zonas de concentración de terrazas”, en aquellos espacios de la ciudad que, previo estudio técnico de los mismos (sobre incidencia ambiental, paisajística, cultural o acústica), se constate que, en atención a su amplitud, a las condiciones del entorno, o a la escasa población residencial, resultaría admisible su ocupación con series sucesivas de dichas instalaciones, a modo de puestos de mercado. En esta modalidad las terrazas se extenderían de modo sucesivo y longitudinal, pudiendo convertirse en lugar de visita, encuentro y atracción de turistas y consumidores en general, con impactos controlados sobre el paisaje y escasa afectación vecinal.

Por otro, se propone también, como alternativa, la incorporación a las ordenanzas del mecanismo conocido como “zonas de saturación paisajística”, que permitiría a los Ayuntamientos intervenir en ciertas áreas o ámbitos de la ciudad, siempre que, en relación a determinados índices previamente fijados, se excediere de los niveles o estándares máximos admitidos. La justificación de esta propuesta reside en la agilidad de la actuación municipal, que entraría en acción, de forma casi inmediata, cuando, efectuadas las mediciones y tomados los datos oportunos, se comprobara la superación de los estándares sobre ocupación y densidad espacial, tránsito de personas o afectación paisajística (aparte de otros, no menos importantes, especialmente los relativos a contaminación acústica o seguridad ciudadana). Dado el carácter discrecional de las autorizaciones concedidas, la superación de los límites máximos admisibles podría

llevar aparejado un doble efecto: la revocación de la autorización o la restricción de las condiciones de aprovechamiento. Ambas posibilidades entendemos que tendrían que estar previstas reglamentariamente y, en cualquier caso, siempre habría de darse el preceptivo trámite de audiencia a los interesados.

Para concluir, ilustrativo resulta citar la iniciativa emprendida por el Ayuntamiento de Madrid, tras la reciente aprobación de la Ordenanza 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, de 30 de julio de 2013<sup>537</sup>, al contemplar los denominados “espacios con valores paisajísticos”. El art. 26 ter, letra a), del citado texto reglamentario permite la ordenación conjunta de la instalación de terrazas en los espacios o zonas relacionados sin carácter exhaustivo en su Anexo IV. Al utilizar la fórmula abierta “entre otros”, permite la intervención en cualquier espacio de la ciudad cuyo paisaje se encuentre gravemente contaminado en su contemplación. No se entiende en cambio el carácter potestativo (“el órgano competente puede”) y no imperativo de dicho artículo. Según el art. 26 bis de dicha ordenanza, las terrazas en ordenación conjunta son aquellas sometidas a condiciones específicas, por encontrarse en determinadas zonas, que singularizan o modulan la aplicación de alguna determinación o contenido concreto de la autorización. En el art. 26 octies de la reglamentación madrileña se dispone que la ordenación conjunta en espacios saturados por un alto número de autorizaciones de terrazas, o por una saturación de la ocupación del espacio público, se ha de redactar de acuerdo con una serie de criterios generales, entre los que destacan: la relación entre el número de terrazas susceptibles de autorización y el espacio libre de uso resultante; las condiciones del uso urbanístico característico, según se trate de un uso residencial o terciario; la existencia previa de conflictos por la gran afluencia de público u otras modalidades de ocupación y uso del espacio público; así como, finalmente, la existencia de otros usos característicos susceptibles de protección. Conforme al art. 26 ter.4, de la ordenanza, la ordenación conjunta será objeto de publicación en las condiciones establecidas en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, debiendo ser actualizada cada seis meses y darse cuenta al Pleno del Ayuntamiento de Madrid anualmente. En el Portal de Transparencia del Ayuntamiento madrileño puede consultarse el Mapa de Zonas de Alta Ocupación por Terrazas, así como la propuesta provisional de zonas saturadas, empleándose para su elaboración la información del conjunto de datos abiertos del Censo de locales, sus actividades y terrazas de hostelería y restauración.

En definitiva, la delimitación de espacios con altos valores paisajísticos, o de zonas saturadas por la alta ocupación espacial, o la ordenación conjunta de las terrazas en determinados espacios públicos, constituyen mecanismos de defensa del paisaje urbano que, opinamos, pueden mejorar la problemática expuesta. La efectividad de estas medidas será plena si, además, se acompañan de previsiones reactivas y sancionadoras que oscilen entre la imposición de condicionantes para seguir ejerciendo la actividad contaminante y la suspensión de la misma, hasta que se modifiquen en sentido positivo las circunstancias de su desempeño.

---

537 Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid Núm. 25, de 31 de enero de 2022.

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.5dd4485239c96e10f7a72106a8a409a0/?vgnextoid=9d96c6dbe677e710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=6320115579d89210VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnextfmt=pda>.



## XI. PLANIFICACION DEL ARBOLADO URBANO

Definida la infraestructura verde como una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad, con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos<sup>538</sup>, queda fuera de toda duda que el arbolado representa un elemento esencial en los paisajes artificiales, ya que su existencia mejora considerablemente la calidad del medio urbano, al conectar la ciudad con el entorno natural y prestar un importante número de servicios añadidos. Tradicionalmente, la zonificación espacial por medio de arbolado ha estado orientada a la consecución de objetivos estéticos y recreativos, perspectiva que ha cambiado en los últimos tiempos para dar paso a otras orientaciones de índole ambiental, paisajísticas y culturales.

En la ciudad de nuestros días, hemos de apostar, como uno de los principales objetivos del planificador municipal, por la confección de un “mapa verde urbano”, un sistema urbano de áreas verdes arboladas, con un enfoque completamente integrado.<sup>539</sup> Para ello, proponemos que en el planeamiento urbanístico municipal se establezcan unos estándares mínimos de ejemplares arbóreos, y que éstos se adapten a las formas características de cada lugar y zonificación espacial. Así, según CALAZA, será fundamental, en primer lugar, conocer la relación entre los ejemplares arbóreos existentes y la densidad poblacional, para que en la planificación estratégica y en el planeamiento urbanístico se establezcan unos estándares, porcentajes o requisitos mínimos que orienten y obliguen a mantener el potencial actual y el previsible crecimiento futuro. En segundo lugar, habrá que establecer la más adecuada conjunción entre los elementos que integran la silvicultura urbana y las formas definidoras y características de la imagen y diseño del paisaje urbano<sup>540</sup>.

En esa línea, considera SALBITANO que “las ordenanzas y reglamentos (municipales) sobre los árboles pueden transferir poderes, establecer condiciones y acciones requeridas, ofrecer orientaciones, establecer normas, identificar agentes responsables de las actividades de gestión y suministrar incentivos para mantener los bosques urbanos saludables, vigorosos y bien gestionados”. Los tipos más comunes de ordenanzas van referidos al arbolado de las calles, a su protección y preservación, y a las vistas panorámicas y paisajísticas que ofrecen<sup>541</sup>. Y es que, como afirma BERGUA, “cada

---

538 COMISIÓN EUROPEA: Construir una infraestructura verde para Europa, Unión Europea, 2014, p. 7.

539 BENEDETTI, G.; CAMPO DE FERRERAS, A.: “Arbolado de alineación: el mapa verde de un barrio en la ciudad de Bahía Blanca, Argentina”, *Papeles de Geografía*, Núm. 45-46, 2007, p.p. 36-37.

540 Según CALAZA et al., “el diseño del paisaje es importante para transmitir el „mensaje” de la silvicultura urbana y periurbana. Por ejemplo, la falta de líneas geométricas en la forma en que se plantan las especies contribuirá a transmitir una sensación de espontaneidad y cercanía a la naturaleza; por el contrario, los diseños geométricos pueden transmitir cercanía a la escala urbana (Bell et al., 2005). El cultivo de árboles individuales debería tomar en cuenta, por ejemplo, que los árboles que se plantan en sitios de importancia histórica no deberían alterar el paisaje, sino ser un componente discreto del mismo. Por otra parte, la función de las zonas de alineación de árboles en áreas nuevas es fortalecer la arquitectura y la estética y mejorar la salud. El objetivo general es lograr una experiencia multisensorial, generar vistas, sonidos, aromas y otros estímulos que refuercen la sensación de conexión entre el ser humano y la naturaleza”. (CALAZA, P.; CARIÑANOS, P.; ESCOBEDO, F.J.; SCHWAB, J.; TOVAR, G.: “Crear paisajes urbanos e infraestructura verde”, *Unasylyba 250, Revista Internacional sobre Bosques y Actividades e Industrias Forestales*, Vol. 69, 2018, p. 17).

541 SALBITANO, F.; BORELLI, S.; CONIGLIARO, M.; CHEN, Y.: Directrices para la silvicultura urbana y periurbana, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2017, p. 35.

árbol es un elemento único que no puede ser, simplemente, plantado en un determinado lugar del espacio público, confiando en que el esfuerzo de los técnicos municipales logre que se acabe adaptando con éxito”. Ciertamente, “cada árbol requiere su lugar concreto y una cantidad determinada de suelo y de espacio para desarrollarse, razón por la que la tarea previa a cualquier plantación debe ser la adecuada identificación de estas exigencias”<sup>542</sup>. Considera recomendable dicho autor la aplicación de criterios diferentes en cada lugar de la ciudad, e incluso, en algunos casos, renunciar a plantar, para aplicar otras fórmulas de naturalización del espacio urbano consideradas más adecuadas. Planificación, en sus distintas variantes, y reglamentación de detalle, constituyen dos *modus operandi* estrechamente ligados, imprescindibles para una adecuada regulación municipal del paisajismo asociado al arbolado en espacios urbanizados.

A destacar la iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona, tras la aprobación del Plan Director del Arbolado de Barcelona para el periodo 2017-2037. Constituye éste “un documento estratégico municipal que define la visión, los objetivos, las líneas estratégicas y las acciones en relación con la planificación, gestión y conservación del patrimonio arbolado, tanto público como privado, del término municipal de Barcelona, de acuerdo con sus especificidades biogeográficas y urbanas, para garantizar la contribución de la masa arbolada a una ciudad más saludable para el conjunto de la población actual y para las generaciones futuras, donde la naturalización y la extensión del verde se constituye en un factor clave para hacer un espacio público vivo y habitable para las personas”<sup>543</sup>. En dicho Plan se reconocen los beneficios del arbolado para el paisaje urbano, pues ayuda a estructurar y urbanizar la ciudad, creando diversidad de ambientes, estableciendo relaciones entre diferentes ámbitos o singularizando determinados lugares urbanos o viarios. Además, aporta variación de colores y formas al espacio público, pues rompe la monotonía del espacio edificado, mejora la percepción estética de la ciudad y aumenta su habitabilidad. También se citan algunos de sus inconvenientes, como la generación de alergias, las emisiones de COV (compuestos orgánicos volátiles), la capacidad invasora, los efectos negativos sobre el pavimento, o la presencia de hojas, flores y frutos en las aceras. Todas estas circunstancias hacen, si cabe, aún más necesaria la planificación de la implantación arbórea, diversificando especies y evitando las más problemáticas.

En resumen, tal y como refieren los autores antes citados, apoyamos la puesta en marcha de una estrategia que configure el arbolado como un elemento definitorio del paisaje urbano, en el que se integre como componente fundamental de la infraestructura

---

542 BERGUA, F.: “Árboles en la ciudad, árboles para vivir”, Asociación Española de Parques y Jardines Públicos.

[https://www.aepjp.es/wp-content/uploads/2017/09/images\\_pdf\\_20170918\\_articulo\\_gestion\\_arbolado\\_urbano-FBPDF.pdf](https://www.aepjp.es/wp-content/uploads/2017/09/images_pdf_20170918_articulo_gestion_arbolado_urbano-FBPDF.pdf).

543 AJUNTAMENT DE BARCELONA: *Árboles para vivir, Plan Director del Arbolado de Barcelona 2017-2037*, Barcelona, 2017, p.p. 4-14. Este Plan Director es continuación del Plan del Verde y de la Biodiversidad de Barcelona 2020, aprobado en 2013, en el que se planteaban un total de 68 acciones, entre las que se citan como ejemplos: la diversificación de las especies de arbolado; la mejora de la gestión de los espacios verdes y del arbolado viario; el aumento de la biomasa de la ciudad incrementando el número de árboles y arbustos en parques, jardines y espacios públicos y privados; el impulso de proyectos de conexión del verde tanto urbano como metropolitano (red de corredores verdes); la incorporación de criterios de eficiencia con limitación de recursos hídricos y de mantenimiento; el avance en el conocimiento aplicado sobre los efectos de la vegetación en la salud; el fomento de la investigación de los efectos del cambio climático; y la preservación de las especies identitarias. Así, los nuevos proyectos urbanos, la remodelación de las calles o la renovación periódica de los servicios, y sus distintos elementos, son oportunidades para trabajar de manera coordinada entre todos los equipos técnicos municipales e ir renovando y mejorando, de manera consensuada, estos criterios de intervención. Precisamente, uno de los retos del Plan Director 2017-2037 reside en potenciar ese trabajo colectivo entre las diferentes áreas y departamentos municipales en la gestión pública del arbolado, para dotar a la ciudad de una masa arbórea de calidad. (pág. 18 del Documento).

verde. Una vez que hayamos identificado el arbolado, e incluso si es posible lo hayamos inventariado, lo más adecuado sería planificar su implantación en etapas experimentales, por sectores diferenciados. Ello permitiría “ensayar procedimientos, modalidades de gestión y promover efectos demostrativos con posibilidades de replicabilidad, adaptándose a las circunstancias de cada barrio. En situaciones de incertidumbre, los resultados de una fase de planificación y desarrollo brindarían elementos para tomar decisiones en las fases siguientes. La evaluación de las etapas cumplidas permitiría identificar los ajustes a aplicar”<sup>544</sup>.

Entendemos que el arbolado heredado, presente en los parques y jardines, en las plazas, en las aceras, en las rotondas, o el obtenido de cesiones derivadas del cumplimiento de obligaciones urbanísticas, no es suficiente por sí solo para paliar los negativos efectos producidos sobre el paisaje por el proceso urbanizador. Coincidiendo en este punto con VÉLEZ RESTREPO, se echa de menos “una perspectiva del paisaje urbano, ya sea en el sentido de la ecología del paisaje, o de la acepción visual del término, que lo conciba como expresión visual de procesos y fuerzas naturales y humanas, entre ellas la ordenación territorial”<sup>545</sup>.

En los párrafos anteriores se ha defendido la necesidad de planificar los componentes naturales de la ciudad, la infraestructura verde, de la que forma parte el arbolado. Pero al mismo tiempo consideramos que esa planificación se ha de llevar a cabo con la mesura necesaria para no desembocar en un paisajismo excesivamente programado y, por ello, rígido, artificial, demasiado articulado, de formas simétricas y geométricas, con filas de árboles milimétricamente separados entre sí. Un entorno completamente alejado del que promueve la Ecología del Paisaje. Lamentablemente no ha sido ésta la tendencia seguida en la mayor parte de las ciudades en nuestro país, que, como criterio general, alternan la regularidad de las edificaciones con la regularidad de las zonas arboladas. Proponemos planificar sí, pero poniendo el acento en lo natural y espontáneo, evitando la comunión entre el geometrismo constructivo y la generación de “islas verdes”, separadas, inconexas, desarticuladas.

## **XII. CONTAMINACION LUMINICA: PLAN DIRECTOR DE ALUMBRADO PUBLICO Y PLANES DE REFORMA INTERIOR**

La contaminación lumínica constituye, según JAUME FERNÁNDEZ, una materia esencialmente local, dado que han de ser los propios Ayuntamientos quienes impulsen las políticas necesarias para su minimización y erradicación. Nos encontramos, dice, ante una nueva forma de contaminación que, a diferencia de las tradicionales, es silenciosa y a primera vista parece poco molesta. De hecho, durante años ni se ha hablado de contaminación lumínica ni de impacto visual, pero el progreso social ha obligado a los poderes públicos a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, debiendo

---

544 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY: “La influencia del arbolado en el paisaje y microclima urbano de la ciudad de Juan Lacaze”, Departamento de Colonia, 2020, p.p. 40-41.

[https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/FADU\\_Influencia%20del%20arbolado%20en%20Juan%20Lacaze\\_c.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/sites/ministerio-ambiente/files/documentos/publicaciones/FADU_Influencia%20del%20arbolado%20en%20Juan%20Lacaze_c.pdf).

545 VÉLEZ RESTREPO, L.A.: “Paisajismo y ecología del paisaje en la gestión de la arborización de calles”, *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 10, Núm. 1, Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Colombia), 2007, p. 133.

ir en esa dirección las normativas que vayan aprobándose por los municipios<sup>546</sup>. Los principales instrumentos de que disponen los Ayuntamientos para hacer frente a estos nuevos desafíos son, una vez más, el ejercicio de la potestad reglamentaria en general y el de la reglamentación sobre planeamiento urbanístico en particular.

En primer lugar, y en cuanto a las ordenanzas municipales, su importancia en esta materia, según CASADO CASADO, es fundamental. Por un lado, porque al no existir una legislación básica estatal al respecto, ni una legislación específica en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, la reglamentación municipal resulta ser, en muchos de los casos, prácticamente la única normativa existente en esta temática. Por otro, continúa la citada autora, porque aún existiendo normativa autonómica al respecto, “no debe menospreciarse el valor de las ordenanzas, toda vez que permiten fijar y concretar el contenido de la regulación general en el ámbito municipal y adaptarlo a sus necesidades y peculiaridades”. En tal sentido, “sin vulnerar los mínimos contenidos de esta legislación autonómica, los municipios podrán establecer normas de protección ambiental más rigurosas”, ya que la configuración del ordenamiento jurídico ambiental permite que cada escalón inferior pueda añadir un plus de protección al establecido por el escalón inmediatamente superior. Desde esta perspectiva, “las Comunidades Autónomas podrían reforzar la protección ambiental mínima establecida por el Estado, y los municipios la fijada por la Comunidad Autónoma”<sup>547</sup>.

En segundo lugar, tampoco puede desconocerse la trascendencia del planeamiento urbanístico como mecanismo de intervención, teniendo en cuenta, en particular, que corresponde a los entes municipales, a través del mismo, la competencia para la implantación y determinación de las características del alumbrado público<sup>548</sup>. A este respecto, según RODRÍGUEZ LORITE, debería planificarse la iluminación pública “de acuerdo a criterios más relacionados con la arquitectura y la vida de las personas que habitan las ciudades que con la obtención de determinados niveles de iluminancia o la facilitación del tráfico rodado”. Tendría que hablarse, dice, “de equilibrios de sombras en vez de uniformidades, y de luminancias en vez de iluminancias”. Habrían de valorarse, por ello, “tanto los aspectos cualitativos de la luz como la eficacia”. Pero sobre todo, y muy especialmente, “la iluminación debería considerar su efecto sobre la salud de las personas”<sup>549</sup>. Apuesta RODRÍGUEZ, en concreto, por la elaboración por los Ayuntamientos de los que denomina Planes Directores en materia de Alumbrado e Iluminación Pública, que no constituirían propiamente actuaciones de ingeniería sino, sobre todo, “de planeamiento urbanístico”. Para dicho autor, no se trataría solamente de sustituir unos equipos por otros más eficientes o versátiles (el LED como supuesto más destacado), sino sobre todo de pensar en cómo se usan y reconsideran todos los

---

546 JAUME FERNÁNDEZ, C.: “La contaminación lumínica en nuestros municipios. Reflexiones en torno a los instrumentos jurídicos para combatirla desde los Ayuntamientos”, *Ayuntamiento XXI*, Núm. 4, 2002.

547 CASADO CASADO, L.: “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 304, 2007, p.p. 154-162.

548 A modo de ejemplo, el art. 82.1 de Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, dispone que tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan, entre sus requisitos, el estar urbanizados con arreglo a los requisitos que se establezcan por el planeamiento o, en su defecto, que, además de los señalados anteriormente para su consideración como urbanos, dispongan de... alumbrado público... y otros servicios legalmente exigibles. Por añadidura, el art. 117.1.j) de dicha ley establece que, de forma específica, el Plan General Municipal de Ordenación deberá contener, entre las determinaciones en el suelo urbano, las características del alumbrado y de aquellos otros servicios que, en su caso, establezca el plan de conformidad con la legislación específica, distinguiendo los existentes de los previstos.

549 RODRÍGUEZ LORITE, M.A.: Guía de iluminación eficiente de monumentos, Comunidad de Madrid, Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, 2016, p.p. 189-190.

objetivos en el marco del que denomina “urbanismo de la luz”. En efecto, en un Plan Director la ingeniería y la tecnología podrían ser decisivas, pero en su globalidad dicho Plan tendría que ser concebido también desde la perspectiva de disciplinas tales como la Arquitectura, el Urbanismo, la Historia del Arte y la conservación del Patrimonio y, en su materialización y trasplante al planeamiento urbanístico, deberían participar por ello diseñadores de iluminación cualificados. A nivel práctico, diversas han sido las iniciativas ciudadanas que han reivindicado soluciones análogas. Por citar una de ellas, la Campaña Cielo Oscuro, que cuenta con el apoyo institucional de la Universidad de Murcia, y que está adherida a la campaña Energía Sostenible para Europa (*Sustainable Energy Europe Campaign*, iniciativa de la Comisión Europea para sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de cambiar el panorama energético en Europa), sostiene la necesidad de realizar diagnósticos generales de los niveles de contaminación lumínica existentes en los diferentes municipios de la Región de Murcia, que permitan emprender Planes de detección y corrección, o de sustitución, de aquellas instalaciones de alumbrado exterior contaminantes<sup>550</sup>. La disponibilidad de estos estudios abriría las puertas a una posible modificación del planeamiento urbanístico, o a una diferente zonificación de sus espacios urbanos.

A modo de ejemplo, en la introducción de la Ordenanza para la regulación de las Instalaciones de Alumbrado Exterior para la Mejora de la Eficiencia Energética y Protección del Cielo Nocturno del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra (Madrid)<sup>551</sup>, tras poner de manifiesto que dicho municipio viene trabajando durante varios años en la reducción de la contaminación lumínica, en el año 2017, sin embargo, dió un paso más al desarrollar un Plan Director de Alumbrado. En el mismo se describen las acciones a ejecutar sobre las instalaciones de alumbrado exterior para reducir la contaminación lumínica, una de las cuales consistió, precisamente, en la aprobación de la propia ordenanza. En su art. 4, la citada ordenanza precisa que las condiciones técnicas de diseño, ejecución y mantenimiento de las instalaciones de iluminación exterior, con la finalidad, entre otras, de limitar la contaminación lumínica, seguirán en todo momento, además de la reglamentación existente, el Plan Director aprobado por el Ayuntamiento, principalmente en lo que concierne a los niveles de iluminación máximos que deben existir en cada una de las calles del municipio (mapa de zonificación lumínica) y a las características técnicas de los equipos de alumbrado exterior (principalmente luminarias y lámparas). En lo que aquí interesa, el art. 15.3 de la ordenanza madrileña dispone que los instrumentos de planeamiento, y los proyectos de obras en los que se incluyan determinaciones relativas a la red de alumbrado público, se redactarán de tal modo que se garantice en todo momento el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha Ordenanza, y por tanto, en el Plan Director de Alumbrado en el que se apoya.

Llegados a este punto, consideramos que la solución de la problemática derivada de los cielos nocturnos iluminados solamente puede venir de la mano de la realización de unos estudios y unos diagnósticos generales, aunque precisos, acerca de los grados de contaminación lumínica presentes en las distintas zonas de una ciudad, y de las medidas a adoptar para ponerles fin. Y ello con vistas a la elaboración de unos documentos técnicos, que pueden denominarse Planes Directores de Alumbrado, u otra denominación similar, para su anexión a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, o para su inclusión en las ordenanzas municipales reguladoras del paisaje o

---

550 <https://www.um.es/cieloscurro/sitregion.php>.

551 B.O.C.M. Núm. 24, de 29 de enero de 2019. <http://www.mirafloresdelasierra.es/images/pdf/ol.pdf.pdf>.

del medio ambiente urbano, de tal forma que obliguen a los poderes públicos municipales a cumplir sus prescripciones.

Seguidamente haremos un breve paréntesis, para poner de manifiesto que en el momento de ultimarse este trabajo, se encuentra en trámite de aprobación el proyecto de Real Decreto del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, regulador del Reglamento de Ahorro y Eficiencia Energética y reducción de la Contaminación Lumínica de las Instalaciones de Alumbrado Exterior y sus Instrucciones Técnicas Complementarias, con una entrada en vigor prevista para el 1 de julio de 2022, aunque sigue sin haber sido aprobado. La aprobación de dicho reglamento se justifica al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1, núms. 13, 23 y 25 de la CE, que atribuyen al Gobierno la facultad de dictar reglamentos sobre las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, la protección del medio ambiente y las bases del régimen minero y energético. Como indica su Exposición de Motivos, se trata de una normativa de carácter básico, que recoge previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico, no resultando por ello la ley un instrumento idóneo para su establecimiento, lo que justifica su aprobación mediante real decreto. La única mención expresa del proyecto de reglamento a la contaminación lumínica es la contenida en su art. 7, según el cual las instalaciones de alumbrado exterior deben diseñarse, mantenerse y utilizarse de tal forma que se prevenga y reduzca la contaminación lumínica y en particular el riesgo de producir perturbaciones excesivas a las personas. Dicho proyecto, con una mínima dedicación, pese a su título, a la contaminación lumínica, ha sido objeto de intensas críticas por parte de investigadores y juristas, quienes consideran que más que limitar, el reglamento incrementará en mayor medida dicha contaminación. Centran sus reproches los especialistas en dos concretos aspectos<sup>552</sup>. En primer lugar, en la circunstancia de que, a diferencia de otros países europeos, como Francia, en los se estimula el apagado del alumbrado público en las horas centrales de la noche, el decreto en trámite, en cambio, prohibirá tal práctica y obligará a mantener encendidas las farolas, aún en zonas de nula actividad nocturna y a altas horas de la madrugada. En tal sentido se pronuncia el apartado 7 del proyecto de Real Decreto, referido a los horarios de funcionamiento, al disponer que “la regulación de flujo tendrá un límite del 20% del valor de flujo normal y sólo se justificará el apagado total para zonas de poca o nula actividad nocturna, siempre y cuando se vuelva a activar automáticamente su encendido por el tránsito de personas y vehículos”. El conflicto entre seguridad ciudadana y lucha contra la contaminación lumínica se resuelve a favor del primero de los bienes jurídicos en juego<sup>553</sup>. En segundo lugar, cuestionan los expertos la potenciación en el proyecto de reglamento de las luces LED blancas de alta intensidad, “que son justamente las que deberían evitarse, y prohíbe en cambio aquéllas que alumbrarían igual, pero sin causar tanta contaminación lumínica” (las de potencia moderada y tonos ámbar). De aprobarse el citado texto reglamentario podrían producirse fricciones, e incluso contradicciones, con las regulaciones contenidas en las (todavía escasas) leyes autonómicas, así como con las disposiciones reglamentarias aprobadas por los Ayuntamientos. No se hará

---

552 <https://verdeyazul.diarioinformacion.com/contaminacion-luminica-la-nueva-amenaza.html#:~:text=Contaminaci%C3%B3n%20lum%C3%ADnica%3A%20nueva%20amenaza%20para%20la%20naturaleza%20y%20el%20hombre,Joan%20Lu%C3%ADs%20Ferrer&text=UNA%20NUEVA%20FORMA%20DE%20POLUCI%C3%93N.BIOLOG%C3%8DA%20DE%20ANIMALES%20Y%20PLANTAS.>

553 Una decisión cuestionable, como pone de manifiesto un reciente estudio llevado a cabo en Chicago, ciudad con una elevada criminalidad urbana, en el que se concluyó afirmando que no se había producido ninguna variación significativa en los niveles delictuales cuando se produjeron apagones en el alumbrado exterior.

referencia, por exceder de nuestro objeto de análisis, a las eventuales controversias competenciales que pudieran plantearse.

En definitiva, hemos de reiterar la capital importancia que, en nuestra opinión, ostentan las ordenanzas municipales en la prevención y control de la contaminación lumínica producida en sus núcleos urbanos. Tanto las reglamentaciones específicas, como las relativas a la edificación y construcción (más centradas en las exigencias estéticas de las instalaciones), constituyen valiosos instrumentos que, de aplicarse con el mínimo rigor que requieren sus contenidos, contribuirán a paliar significativamente esta problemática. También el planeamiento urbanístico, general y derivado, puede desempeñar un importante papel en la lucha contra esta nueva contaminación. Efectivamente, entre los fines de la ordenación urbanística general se encuentra el aseguramiento, en el medio urbano, de la suficiencia y funcionalidad de las infraestructuras, en relación con los usos restantes<sup>554</sup>. Ni que decir tiene que las redes de alumbrado público representan un componente fundamental de esas infraestructuras, y que por ello habrán de adoptarse las medidas precisas para garantizar, a través de las mismas, la preservación del paisaje y del medio ambiente urbano. Similar razonamiento puede hacerse en relación a los Planes Parciales. Estos habrán de precisar, entre sus determinaciones, las características y el trazado de las galerías y redes de energía eléctrica, así como la resolución de su eventual enlace con las redes municipales existentes<sup>555</sup>. A través de dichas determinaciones pueden ser objeto de verificación y supervisión, entre otras, las instalaciones del alumbrado público.

En todo caso, se propone como una de las fórmulas más adecuadas para hacer frente a la incidencia de la contaminación lumínica el instrumento de planeamiento en que consisten los Planes Especiales. En este punto suscribimos por completo el posicionamiento de GONZÁLEZ RÍOS, para quien los Planes Especiales constituyen un importante instrumento para la prevención de la contaminación lumínica, desde el momento en que entre sus finalidades se encuentra la de “conservar, proteger y mejorar el medio urbano”. Ello implica la posibilidad de aprobar instrumentos de planeamiento de esta naturaleza que, actuando sobre la iluminación de los viales, o de los edificios de relevancia histórica, arquitectónica o cultural, mitiguen el impacto negativo que sobre los mismos ejercen los alumbrados inadecuados<sup>556</sup>. En tal sentido, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, prevee en su art. 78.1, como finalidades de los Planes Especiales, en desarrollo de las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio, las afectantes al desarrollo de las infraestructuras básicas sobre suministro de energías, protección de recintos y conjuntos histórico-artísticos, protección del paisaje, del medio urbano, y cualesquiera otras finalidades análogas. De modo similar, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, tras precisar en su art. 51.1 que los Planes Especiales podrán formularse en desarrollo de los instrumentos de ordenación urbanística, o con carácter independiente, y podrán contener determinaciones tanto estructurales como detalladas, añade en el apartado 2 de dicho artículo que, entre otras finalidades de dichos Planes, se encuentra la protección del paisaje y cualquiera otra análoga.

---

554 Art. 3.2.c) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

555 Art. 26.2.e) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

556 GONZÁLEZ RÍOS, I.: “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia...”. Op. cit. 2008, p. 51.

DE VICENTE DOMINGO destaca señaladamente la figura del Plan de Reforma Interior, PRI, que, en su opinión, permite el ejercicio de acciones encaminadas, entre otras finalidades, a “la implantación de medidas y técnicas destinadas a lograr una mayor calidad del ambiente urbano mediante la reducción de la contaminación lumínica y de cualquier emisión o elemento que perturbe la calidad atmosférica, o cualquier otra de análoga naturaleza”<sup>557</sup>. Según ARRANZ MARINA, la reforma interior consiste en un conjunto de acciones, operaciones o actuaciones de urbanización, renovación o rehabilitación urbana, a llevar a cabo en terrenos calificados como suelo urbano, para atender las demandas de tratamiento y mejora de los espacios viarios, espacios libres o sistemas de infraestructuras existentes o previstas en el planeamiento, a fin de completar la urbanización inexistente o que haya quedado obsoleta o inadecuada, adecuar las edificaciones a las condiciones estéticas, de salubridad, seguridad, proteger espacios urbanos, paisajes, etc.<sup>558</sup> Sin desconocer las excelencias de la ordenación municipal y del planeamiento urbanístico (general estructural y parcial), los Planes Especiales de Reforma Interior se caracterizan por una serie de notas que les hacen especialmente adecuados para dar solución a las disfunciones generadas por la contaminación lumínica en el medio urbano. Pueden citarse, como tales notas definitorias de su naturaleza jurídica, según ARRANZ, las siguientes: la especialidad del ámbito territorial y del objeto o finalidad al que atienden; el que contienen determinaciones positivas de objetivos a conseguir y, negativamente, de prohibición o limitación de actuaciones o actividades; el que su ámbito puede afectar a una manzana, a un determinado ámbito, a un barrio e incluso a todo el núcleo urbano del municipio, pudiendo ser continuo o discontinuo; el carácter abierto y flexible de estos planes; el que su ejecución puede desarrollarse por actuaciones aisladas o integradas; y, por último, que a través de estos instrumentos se detectan y ofrecen soluciones en el suelo urbano, sin sustituir al planeamiento general en su función de ordenación territorial de todo el municipio<sup>559</sup>. De hecho, diversos son los instrumentos de planificación urbanística especial, de reforma interior en concreto, recientemente aprobados en nuestro país, y que contemplan prescripciones encaminadas a evitar la contaminación lumínica<sup>560</sup>.

---

557 DE VICENTE DOMINGO, R.: Los Planes de Reforma Interior. Evolución histórica y regulación... Op. cit., 2010.

558 ARRANZ MARINA, T.: “Planes Especiales de Reforma Interior (3ª parte) y otros planes de desarrollo de reforma interior”, *Práctica Urbanística*, Núm. 86, 2009, p. 52.

559 ARRANZ MARINA, T.: “Planes Especiales de Reforma...”. Op. cit, 2009.

560 Se cita, como ejemplo, el contenido del Plan de Reforma Interior de la Unidad de Ejecución del Polígono 12, del Enclave 5, “Torre del Moro”, del PGMOU de Torreveja. El objeto de dicho Plan de Reforma Interior es establecer la ordenación pormenorizada de unos terrenos de 17.979,44 m<sup>2</sup> de superficie, clasificados como suelo urbano por el PGMOU de Torreveja. En la normativa urbanística actual, los suelos del polígono objeto del PRI están clasificados como urbanos, aunque no tienen uso, salvo tres parcelas ocupadas por edificaciones consolidadas. Con la actuación urbanística se pretende la urbanización de los terrenos para su posterior edificación. En definitiva, se pretende realizar una urbanización perfectamente integrada en el entorno urbano que la rodea. Para ello, se tendrán en cuenta las siguientes prescripciones, relativas al alumbrado público: 1.- Empleo de lámparas de vapor de sodio a alta presión (poco contaminantes): emiten sólo dentro del espectro visible. Su luz es amarillenta con rendimientos de color entre 20% y 80%, dependiendo del modelo. Es recomendable para todo tipo de alumbrado exterior. Son las más eficientes del mercado después de las de baja presión que se recomiendan para alumbrados de seguridad y carreteras fuera de núcleos urbanos. 2.- Empleo de proyectores asimétricos sin inclinación, que proporcionan un 25% de los niveles luminotécnicos y de la uniformidad respecto de los simétricos, ya que emiten su luz hacia el suelo, o en su defecto con rejillas antideslumbrantes. 3.- Restringir el horario de la iluminación al indispensable en aras a una mayor sostenibilidad medioambiental.



De todos modos, opinamos que la existencia de unos mecanismos jurídicos de intervención no obsta a la disponibilidad y aplicabilidad de otros. En ese sentido, la reglamentación general y el contenido técnico característico de las ordenanzas puede ser complementado con la normativa especial sobre planeamiento urbanístico, en una cohabitación deseable y enriquecedora.

### **XIII. ROTULOS COMERCIALES: PRESERVACION DEL “TIPISMO” URBANO**

Las ciudades están repletas de mensajes publicitarios pertenecientes a diferentes desarrollos cronológicos. Aunque cada vez es mayor la tendencia a la uniformización de los mensajes, por la expansión del consumo de masas e implantación de marcas y productos importados, en cada núcleo urbano se contuvieron en el pasado lenguajes característicos, que se incorporaron a las instalaciones y elementos de sus viarios. Entre dichas instalaciones se encuentran los rótulos identificativos de los comercios tradicionales, importante legado cultural, reflejo del desenvolvimiento histórico de cada población. Muchos de ellos han desaparecido, otros están próximos a hacerlo<sup>561</sup>. Se han perdido los viejos rótulos comerciales, junto con otros ingredientes del paisaje cotidiano, hasta entonces casi invisibles, lo que hace que reparemos, con mayor interés, en los pocos elementos que todavía sobreviven<sup>562</sup>.

En el art. 2.1 de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la UNESCO en París, el 17 de octubre de 2003, se define el patrimonio cultural inmaterial como aquellos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas (junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes) que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Ese patrimonio cultural, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana. A partir de la anterior definición, consideramos absolutamente justificada la protección, en concreto, del patrimonio gráfico que ha formado parte inherente de los comercios habituales en nuestras calles, epicentro de la actividad social y económica en la vía pública y alma de la vida de la comunidad como punto de reunión vecinal. Dicho patrimonio gráfico no solamente es merecedor de defensa en lo que concierne a su composición física (objeto), sino también en lo que del mismo trasciende<sup>563</sup>.

---

561 Por tales motivos, a fin de aglutinar diversos proyectos locales a nivel nacional, con el objetivo de proteger la gráfica comercial de nuestras calles, hace su aparición en nuestro país, en 2020, la Red Ibérica en Defensa del Patrimonio Gráfico. Junto a dicha plataforma han surgido otras iniciativas, extendidas a través de las redes sociales, orientadas a la documentación y preservación gráfica del paisaje visual de las ciudades, frente a la unificación comercial y urbana que hace que vayan desapareciendo comercios locales históricos y, con ello, la memoria e identidad de las calles. <https://flatmagazine.es/disenos/los-viejos-rotulos-comerciales-y-la-identidad-de-las-ciudades/>.

562 Reproducción de la afirmación llevada a cabo por Jorge García, al hilo de la exposición sobre la figura de Juan Nava, titulada “*Letras. Encontradas, recuperadas, dibujadas*” (del 1 de julio al 15 de septiembre de 2021, en la galería de arte contemporáneo Gabinete de Dibujos, de Valencia). <https://flatmagazine.es/disenos/los-viejos-rotulos-comerciales-y-la-identidad-de-las-ciudades/>.

563 <https://eltopo.org/el-patrimonio-grafico-como-resistencia/>.

La Guía de Buenas Prácticas para la Imagen Exterior de los Locales Comerciales que forman parte del Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada en 2021<sup>564</sup>, constituye una excelente herramienta jurídica, en cuanto ayuda gráfica y explicativa en la aplicación de la Ordenanza de los Usos del Paisaje Urbano, al establecer los criterios de integración paisajística que han de seguir los rótulos de las plantas bajas de los comercios de la Ciudad Condal, en atención a las características de cada lugar. En dicho documento, aunque orientativo, se contienen normas calificadas “de obligado cumplimiento en materia de integración paisajística”, la mayor parte de las cuales han sido avanzadas en los párrafos que preceden. Pese a la falta de rigor y coherencia jurídica de semejantes afirmaciones, las ventajas que ofrece esta Guía son incuestionables, habiendo contribuido a una mejora sustancial de los entornos de las calles barcelonesas. En lo que concierne a las características generales de los rótulos, se destaca que deben respetar la composición general de la fachada, ser compatibles los materiales y cromatismos con el edificio, su iluminación (si existe) no puede alterar la tranquilidad del paisaje nocturno, y, como principio general, ha de colocarse un único rótulo por fachada. En cuanto a la ubicación, los rótulos deben situarse en la parte superior del hueco arquitectónico y quedar detrás del plano exterior de la fachada, colocándose a una altura superior a dos metros, para asegurar la correcta circulación de los peatones por el espacio público. Como norma general, las dimensiones de los rótulos no deben ser superiores al 30% del hueco arquitectónico, y tendrán que guardar relación entre la altura a la que se sitúen y el espacio público inmediato. Sus formas y diseños han de respetar el lenguaje morfológico del hueco arquitectónico, han de estar compuestos por letras, signos o líneas recortadas, y tener formas regulares y unos sistemas de anclaje directo a la fachada, con estructuras lo menos perceptibles posibles.

Sin embargo, para preservar el paisajismo urbano no es suficiente con observar las referidas prescripciones reglamentarias. Además de ello, consideramos esencial la conservación de los rótulos históricos, identificativos del pasado, de la cultura e idiosincracia propia de los habitantes de cada núcleo urbano. Siguiendo en este aspecto la línea argumental expuesta por PEÑA, han de conservarse aquellos rótulos que cada ciudad posee en razón a su carácter "típico", propio y exclusivo<sup>565</sup>. En sintonía con ello, apoyamos la uniformización de los rótulos que en el futuro se instalen, que tendrán que ajustarse a unos mismos patrones compositivos en lo que a materiales, diseño, dimensiones, colorido y formas se refiere, bajo el común denominador de su adaptación a los modelos característicos de cada urbe a lo largo del tiempo.

Las últimas tendencias en lo que a rotulación comercial se refiere plantean, como opción, la incorporación de apantallamientos digitales sobre las fachadas de los inmuebles. Constituye ésta una de las opciones más diametralmente opuestas a la línea argumental que aquí se propone<sup>566</sup>. Más allá de las “ventajas” que pudieran ofrecer los nuevos componentes tecnológicos, consideramos esencial el que en las ordenanzas municipales que en la actualidad o en el futuro regulen esta materia, se apueste decididamente por la conservación de los diseños, de las peculiaridades históricas y por la recuperación de la memoria colectiva.

---

564 AJUNTAMENT DE BARCELONA: Guía de Buenas Prácticas para la Imagen Exterior de los Locales Comerciales que forman parte del Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 2021, p.p. 6-23. [https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2021/03/09093257/Guia-buenas-practicas\\_2021\\_CAST\\_web.pdf](https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2021/03/09093257/Guia-buenas-practicas_2021_CAST_web.pdf).

565 PEÑA, J.: “Rótulos en la ciudad”, *Revista de Arquitectura*, Núm. 93, 1966, p. 71.

566 [https://www.diariodesevilla.es/sevilla/comercios-Sevilla-publicidad-digital-escaparates\\_0\\_1545745908.html](https://www.diariodesevilla.es/sevilla/comercios-Sevilla-publicidad-digital-escaparates_0_1545745908.html).

Por desgracia, la línea seguida por la mayor parte de los municipios se inclina por el *laissez faire*, la no intervención, permitiendo que la dispersión y la heterogeneidad sigan siendo las notas dominantes en la rotulación comercial urbana. Hemos de adoptar una postura beligerante contra esta forma de actuar, o mejor dicho, de no actuar. Elogiables resultan, por tal motivo, iniciativas como la emprendida en 2021 por el Ayuntamiento de Sevilla, a través de su Gerencia de Urbanismo. El Consistorio sevillano aprobó un modelo único de diseño para unificar la imagen de los rótulos comerciales, toldos y directorios de los establecimientos ubicados en un concreto entorno objeto de protección cultural, para eliminar la contaminación visual y el desorden existente, y exigir la adaptación y legalización de los distintos soportes publicitarios a la Ordenanza Municipal de Publicidad, incumplida en más del 82% de los casos. Dicho modelo de diseño único, al que habrían de adaptarse los establecimientos en un determinado periodo de tiempo, seguía los principios de sencillez en los diseños y elección de las letras, facilidad en la instalación, y elección de materiales acordes con la arquitectura existente. Con ello no se modificaba la ordenanza vigente, aunque sí se promovía su adecuado cumplimiento por parte de los establecimientos<sup>567</sup>.

Pero son muy escasas las propuestas de recuperación paisajística que se ponen en marcha para “rescatar” y “restablecer” elementos, fórmulas y diseños gráficos procedentes del pasado, originarios y singulares de cada lugar, a través de nuevos modelos de ordenanzas. Nuestra apuesta es clara en tal sentido.

## **XIV. CONVIVENCIA Y PAISAJISMO URBANO**

### **1. Grafitis y pintadas: prohibición salvo supuestos excepcionales**

En el ámbito normativo, una de las medidas para prevenir indeseables grafitis y pintadas en los espacios públicos consiste en el endurecimiento en las ordenanzas de la tipificación de las infracciones y las correlativas sanciones para estas conductas, aplicando de forma efectiva sus prescripciones, dada la común inactividad municipal en esta materia. Los Ayuntamientos, responsables directos de la conservación y del mantenimiento de los inmuebles de titularidad pública y del mobiliario urbano, no suelen actuar frente a la proliferación de grafitis y pintadas no autorizados que se insertan en los espacios públicos, o actúan tardíamente. Tampoco los particulares, como propietarios, asumen la obligación de limpieza de sus fachadas impuesta por las ordenanzas municipales, debido a los elevados costes que ello les supone y al hecho de que, tras la limpieza, frecuentemente vuelven a pintarse los *tags* en los mismos espacios. Se hace necesario, por tanto, buscar soluciones adecuadas a una problemática que amenaza la normal percepción del paisaje urbano, degradándolo hasta límites inaceptables. La inacción implica una inaceptable dejación de las responsabilidades por parte de los poderes públicos.

---

567

<https://www.visitasevilla.es/sites/default/files/professionals/files/Unificacio%CC%81n%20ro%CC%81tulos%20y%20toldos.pdf>.

Como recomendación política para atajar estas conductas antisociales podría proponerse la rápida intervención de los agentes o servicios municipales. Técnicamente está comprobado que si se actúa con prontitud, sólo unas horas después de la inserción del grafiti o la pintada, pueden ser eliminados mediante su limpieza con agua, simplemente frotando manualmente, o a presión en aquellos supuestos en que el inmueble pueda ser muy permeable. En los casos más complicados, la utilización de decapantes y productos antigrafiti puede ser suficiente. Resulta esencial la pronta intervención, a cuyo efecto se ha de disponer del personal especializado y de los medios técnicos adecuados para realizar estas labores. Previamente, tendría que asumirse, a nivel reglamentario, el compromiso de habilitar los recursos necesarios en la correspondiente partida presupuestaria.

En cualquier caso, la solución jurídica que aquí se propone no puede ser otra sino la prohibición, en la correspondiente ordenanza municipal, de todo tipo de pintadas, escrituras, inscripciones o grafismos en los bienes públicos o privados protegidos reglamentariamente, quedando incluidas en dicha interdicción las calzadas, aceras, muros, fachadas, monumentos o edificios públicos, árboles, vallas, farolas, señales e instalaciones en general, así como los medios de transporte o los vehículos municipales. Únicamente podrían excluirse de dicha prohibición las pinturas murales de carácter artístico realizadas con la autorización del propietario, así como las permitidas por las autoridades municipales<sup>568</sup>.

## **2. La práctica del “botellón”: ¿en concretos espacios? ¿permisividad o prohibición?**

Para solucionar el problema del “botellón” se han formulado diversas propuestas, desde las que ponen el acento en la educación de los jóvenes, la puesta en marcha de programas de ocio nocturno alternativo, o el cierre de los recintos a altas horas de la madrugada, hasta las que plantean el endurecimiento de las sanciones a imponer, pasando por el aumento de la presencia policial en aquellos espacios en que se practica. En los casos más extremos, siempre a través de las ordenanzas municipales, se han habilitado “botellódromos” o recintos para beber, aislados y alejados de los centros de las poblaciones, en los extrarradios, controlados y vigilados por las fuerzas de orden público, llegándose incluso a facilitar el transporte público a los mismos. Ninguna de dichas medidas ha obtenido resultados exitosos. La juventud practica el “botellón” como medio para relacionarse con los demás, y desde las instancias públicas no se han arbitrado fórmulas más cívicas, saludables y menos perjudiciales para el medio ambiente urbano y su paisaje, que lo sustituyan.

En un pronunciamiento del Defensor del Pueblo en relación a la queja formulada contra el Ayuntamiento de Santander por la falta de medidas por parte del Consistorio para evitar los botellones en la Plaza de Cañadío<sup>569</sup>, se sostiene que aún siendo conscientes

---

<sup>568</sup> En tal sentido se pronuncia, en su artículo 18.1, la Ordenanza Municipal de Medidas para el Fomento y Garantía de la Convivencia Ciudadana en los Espacios Públicos de Sevilla (B.O.P.S. Núm. 166, de 18-07-2008).

<sup>569</sup> Queja núm. 15000100, <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/adoptar-medidas-para-impedir-y-dispersar-las-aglomeraciones-de-personas/>. *Las actuaciones que se ejecuten han de ser eminentemente preventivas más que represivas. La distribución de agentes y material de señalización, especialmente la colocación de agentes de Policía local fijos en los accesos de la plaza, impidiendo el paso a los jóvenes con bolsas para hacer botellón,*

de la dificultad de encontrar una solución adecuada al problema, han de adoptarse medidas tanto preventivas como represivas, apostando incluso por la “permisividad de las concentraciones de jóvenes en emplazamientos en los que no existan viviendas cercanas”, dado que “si únicamente se incide en la ejecución de medidas preventivas y quedan sin sancionar las infracciones de la normativa, se daría pie a la sensación de impunidad entre los ciudadanos”. La posibilidad de habilitar “botellódromos” ha sido asimismo aceptada por el Defensor del Pueblo de Cataluña (Sindic de Barcelona), al proponer al Ayuntamiento de la Ciudad Condal que estudie la opción de habilitar espacios para que puedan celebrarse botellones, espacios que deberían ser accesibles y reunir una serie de condiciones para que se lleven a cabo aquéllos, en la medida de lo posible, con seguridad, contando siempre y en todo caso con la opinión de los jóvenes (disponibilidad de aseos públicos, puntos de información sobre drogas y abusos sexuales, sistemas de recogida de basuras, descuentos por el uso compartido del servicio de taxi, etc.)<sup>570</sup>. Los detractores de este tipo de medidas argumentan que las mismas no se sustentan en ninguna experiencia positiva en aquellas ciudades en las que se han puesto en práctica, dado que el alejamiento de los centros urbanos no impide que sigan produciéndose molestias al vecindario, que se incrementen los costes de la seguridad y de la limpieza viaria, que se fomenten prácticas nocivas e insalubres entre los más jóvenes, y, sobre todo, que sigan produciéndose elevados grados de contaminación visual.

En nuestra opinión, la aprobación de ordenanzas de convivencia representa una premisa fundamental para evitar estas prácticas contrarias al paisajismo urbano. Coincidiendo con ORTIZ GARCÍA, las ordenanzas de convivencia no constituyen, ciertamente, una herramienta eficaz para acabar con el consumo de alcohol entre los jóvenes, pero sí para evitar las molestias y el deterioro de los espacios físicos, consecuencia del consumo de alcohol en la vía pública<sup>571</sup>. Entendemos que las ordenanzas municipales constituyen el mecanismo jurídico más adecuado, y el único disponible en aquellas Comunidades Autónomas que no han regulado *ex ministerio legis* la práctica del “botellón”, para atajar los nocivos efectos que la misma produce en el paisajismo urbano. La habilitación de espacios específicos para la práctica de esta actividad, previamente estudiada su concreta ubicación, e identificados estos lugares, se nos antoja una de las posibles medidas, a nivel reglamentario, para evitar el visionado de sus efectos más perjudiciales en el entorno urbano.

Lo cierto es que aunque son muchos los municipios que han regulado estos comportamientos en la vía pública, son todavía numerosos aquéllos otros que aún no lo han hecho, lo que les priva de mecanismos reactivos. Diversas son las alternativas que, con mayor o menor grado de permisividad, establecen las ordenanzas para evitar esta

---

*aminoraría este problema que colapsa Cañadío y calles adyacentes. Esta estrategia se puede complementar con una permisividad de las concentraciones de jóvenes en emplazamientos en los que no existan viviendas cercanas. Por otras quejas análogas, esta institución tiene constancia de que, frecuentemente, esta estrategia policial es detectada por los jóvenes, quienes informan y comparten por las redes sociales para concentrarse en dichos lugares.*

*3. A pesar de la importancia de aplicar medidas preventivas, no se puede soslayar las de carácter sancionador. Ese Ayuntamiento ha informado a lo largo de la tramitación del expediente, que se han formulado un elevado número de denuncias que han dado lugar a la incoación de procedimientos sancionadores. Sin embargo, esta institución no tiene constancia de que dichos procedimientos hayan sido resueltos con la imposición de la oportuna sanción.*

*Si únicamente se incide en la ejecución de medidas preventivas y quedan sin sancionar las infracciones de la normativa, se daría pie a la sensación de impunidad entre los ciudadanos.*

570 Consultado el 06/10/2022 en: <https://www.eldebate.com/espana/cataluna/20220314/botellodromos-como-solucion-macrobotellones-barcelona.html>.

<sup>571</sup> ORTÍZ GARCÍA, J.: “Predictores individuales de la participación...”, Op. cit., 2019, p. 243.

específica contaminación visual. Todas ellas son apropiadas para atajar el fenómeno del “botellón”. Tampoco existen otras. En dichas normativas se arbitran también medidas de carácter sancionador que deben ejecutarse de modo efectivo, para evitar la sensación de impunidad que se produce en la ciudadanía al contemplar la degradación producida en los lugares de uso común. No se trata de sostener la aplicación, en cualquier caso, de medidas represivas, sino de exigir que se cumpla la normativa de que se dispone, huyendo de actitudes en exceso tolerantes, a fin de preservar las mejores imágenes de nuestras urbes.

En nuestra opinión, la mejor de las opciones pasa por que las ordenanzas de convivencia, o las específicamente reguladoras de esta actuación antisocial, prohíban la venta, distribución y suministro de bebidas alcohólicas en los espacios públicos desde automóviles, caravanas, carros o tenderetes, o en neveras portátiles, a título oneroso o gratuito, sin perjuicio de que en determinadas celebraciones populares y culturales en los espacios públicos se pueda autorizar esta actividad. De igual forma, debería prohibirse la instalación de máquinas automáticas que suministren indiscriminadamente bebidas alcohólicas en lugares de acceso libre, sin control del establecimiento autorizado. En cuanto al consumo, debería prohibirse la ingesta de bebidas alcohólicas con fines de ocio, en reuniones o concentraciones de varias personas, en los espacios públicos, parques, plazas, vías públicas, riberas de los ríos, o cualesquiera otros ámbitos de uso público, con la sola excepción de los merenderos u otras zonas específicamente destinadas para comer y beber. También debería prohibirse el consumo de bebidas alcohólicas en el interior de vehículos, o en su entorno inmediato, cuando estuvieren estacionados en espacios de uso público. La venta o consumo de alcohol en la vía pública en las fiestas populares solamente debería admitirse si se contare con la correspondiente licencia municipal, y en sus precisos términos<sup>572</sup>.

### **3. Prostitución callejera: privatización e invisibilidad**

Pese al tiempo transcurrido desde su inicio, el debate en torno al ejercicio de la prostitución en la calle no ha hecho más que empezar. Prohibicionismo y legalización siguen siendo posturas enfrentadas en aquellos países en que se ha planteado esta cuestión, unos países que, en la órbita europea, oscilan entre el modelo prohibicionista británico y el abolicionista sueco. En España, finalmente se ha impuesto la línea prohibicionista moderada, una tendencia que difiere de los postulados de la UE, favorables al ejercicio libre de dicha actividad. En efecto, la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre Explotación Sexual y Prostitución y su Impacto en la Igualdad de Género (2013/2103 (INI)), subraya, en su disposición 26ª, que no debe penalizarse a las personas que ejercen la prostitución, y pide a todos los Estados miembros que deroguen la legislación represiva contra las personas que ejercen la prostitución. Aunque dicha resolución carece de eficacia directa en el ordenamiento interno, es indudable su fuerza normativa. Los Estados miembros, en atención a los principios de buena fe y de leal cooperación con las instituciones comunitarias, deberían aceptar dicha recomendación y asimilarla como parte de su caudal normativo.

---

<sup>572</sup> Conforme a la regulación contenida en los artículos 5 a 8 de la Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales del Ayuntamiento de Zaragoza (B.O.P.Z. Núm. 229, de 03-10-2020).

En el desarrollo que precede se han expuesto las visiones planteadas acerca de esta problemática, expuestas por los distintos autores, que conducen finalmente, según LLOBET ANGLÍ, a una posición escéptica, al considerar, en relación al modelo abolicionista sueco, que tampoco está demostrado que éste resulte más efectivo para terminar con la prostitución forzada, siendo las únicas razones para defenderlo de carácter principialista<sup>573</sup>.

En cuanto a la versión prohibicionista “suave o moderada”, característica de nuestro sistema legal, habría que considerar si el ejercicio de la prostitución, como cualquier actividad que se realice en la vía pública, no tendría que estar también necesitado de una autorización administrativa previa, lo que requeriría la realización de controles de diverso tipo, algo que no se lleva a cabo en ningún municipio, pero que tampoco parece en absoluto inapropiado. Se ha planteado incluso la posibilidad de habilitar espacios específicos para la práctica de la prostitución callejera, de modo que los menores no sean perjudicados ni la seguridad viaria se vea comprometida, en los que se disponga de las debidas condiciones de salubridad, seguridad, accesibilidad, iluminación y confortabilidad, facilitando su ejercicio de la forma más idónea.

Llegados a este punto, queda sin resolver el problema principal que ha motivado el tratamiento de este asunto, el deterioro del paisajismo urbano. Con independencia de las reivindicaciones laborales de las trabajadoras del sexo, de la demanda de mayor seguridad y salubridad para las mismas, y de la necesidad de poner fin a comportamientos incívicos, habría que clarificar, aquí y ahora, si existe una solución jurídica a la degradación paisajística que producen estos comportamientos en el seno de la urbanidad.

Parece que la respuesta debiera ser negativa. Si bien es cierto que algunas voces cuestionan la efectividad de las prohibiciones y restricciones normativas, allí donde existen, pues “sólo invisibilizan el problema” y lo trasladan a otros espacios de la ciudad, entendemos que únicamente a través de este tipo de medidas puede reducirse el impacto visual de dicha actividad. Se propone, por tanto, dentro de los estrechos límites que permite la legislación vigente, la limitación y restricción de las mismas a través de disposiciones reglamentarias más comprometidas que las actuales. Consideramos acertada, en tal sentido, la regulación que sobre el tema hace el Ayuntamiento de Murcia, contemplando un “prohibicionismo suave” al tipificar como infracción leve el ofrecimiento realizado por las personas que ejercen la prostitución, directa o indirectamente, de servicios sexuales retribuidos en los concretos espacios y/o lugares que se relacionan (bienes y espacios de uso o servicio público, edificios y zonas de titularidad pública donde se desarrollen actividades deportivas, lúdicas, o de otra índole, e instalaciones provisionales o efímeras que se ejecuten con motivo de la celebración de algún acto o festividad, y, en cuanto forman parte del patrimonio y del paisaje urbano, las fachadas de los edificios y otros elementos urbanísticos y arquitectónicos de titularidad pública o privada, tales como vehículos, portales, solares, pasajes, jardines, contenedores y bienes de la misma o semejante naturaleza, siempre que estén situados en la vía pública o sean visibles desde ella). Paralelamente, se tipifican como infracciones graves la solicitud, negociación o aceptación de las personas demandantes de servicios sexuales retribuidos en los referidos espacios públicos, la realización de estas conductas en lugares situados a menos de 300 metros de distancia de centros

---

573 LLOBET ANGLÍ, M.: “¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario. Sesgos empíricos, contradicciones de *lege lata* y aciertos de *lege ferenda*”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC, Núm. 19, 2017, p. 29.

docentes o educativos u otros espacios con afluencia de público infantil y/o juvenil, o en lugares a menos de 300 metros con gran afluencia de público como puede ser cualquier acto público de naturaleza cultural, comercial, festiva, lúdica o deportiva, o de cualquier otra índole<sup>574</sup>.

Asimismo consideramos que en esta tipología de ordenanzas tendrían que exigirse, además, unos requisitos mínimos a cumplimentar por quienes ejercen estas prácticas para la autorización previa de las mismas en lugares públicos distintos a los prohibidos, y en segundo lugar, la asunción de compromisos específicos por parte de los Ayuntamientos sobre habilitación de medios personales (incremento de la vigilancia policial, brigadas de información y vigilancia), técnicos y materiales (instalación de cámaras de videovigilancia, señalización urbana), y sancionadores (cuando corresponda), que hagan posible la erradicación, o al menos disminución, de este fenómeno urbano. No importará si el precio que se pague por ello tenga que ser la “privatización e invisibilidad de dichas actuaciones” si, como contrapartida, desaparecen del paisaje urbano.

#### **4. Mendicidad y sinhogarismo: contra el “derecho administrativo del enemigo”**

La prohibición en las ordenanzas de convivencia y civismo de aquellas conductas que de una u otra forma van asociadas al ejercicio de la mendicidad ha sido cuestionada por la Doctrina, al entender que dicha regulación puede colisionar frontalmente con el contenido del art. 9.2 de la CE, que establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Esta regulación reglamentaria, afirma CARBONERO GALLARDO, puede implicar “una interdicción del principio de igualdad de todos los ciudadanos, de la libertad y la igualdad de los individuos, una suerte de penalización de una situación económica de miseria o indigencia”<sup>575</sup>. En esa misma línea, MELERO ALONSO considera que el problema jurídico más importante relacionado con estas ordenanzas es su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas sin hogar. Dichas ordenanzas, afirma, no tienen en cuenta que esas personas también son titulares de derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, y en concreto del derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1), a la libertad personal (art. 17.1) y a la libertad de expresión (art. 20). La regulación de la mendicidad por las ordenanzas locales, especialmente cuando quienes la ejercen son individuos que carecen de hogar, constituye una medida de exclusión social puesta en práctica mediante utilización del que denomina “derecho administrativo del enemigo”, una categoría jurídica elaborada por el penalista alemán Günther JAKOBS que diferencia a las personas poseedoras de derechos de los individuos que carecen de los mismos. A semejante artificio recurren los

---

<sup>574</sup> Arts. 4 y 13 de la Ordenanza para luchar contra la Prostitución en el municipio de Murcia (B.O.R.M. Núm. 234, de 08-10-2013).

<sup>575</sup> CARBONERO GALLARDO, J.M.: “Ordenanzas municipales: principio de legalidad y límites; derechos y libertades fundamentales; potestad reglamentaria municipal”, *El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley 1214/2015*, 2015.



Ayuntamientos para combatir a los individuos inadaptados y considerados “especialmente peligrosos”, castigando el ejercicio de sus actividades cotidianas<sup>576</sup>. Dicho lo cual, resulta oportuno traer a colación la postura de los tribunales de justicia sobre esta cuestión, especialmente tras la importante sentencia 1692/2013, de 8 de octubre, pronunciada por el TSJ de Castilla y León de Valladolid, en su Sala de lo Contencioso-Administrativo. A resultas de la misma, se ha fijado una línea jurisprudencial reiterada en ulteriores pronunciamientos judiciales. Según la citada sentencia, la mendicidad (definida por la RAE como el acto de pedir limosna de puerta en puerta y solicitar el favor de alguien con importunidad y hasta con humillación) puede ofrecer diferentes aspectos, cuya delimitación condiciona el análisis que se haga de la misma. En tal sentido, la mera petición de dinero, de tabaco, de transporte...etc., hecha por un indigente, no es tal acción de mendigar. El problema se plantea, sin embargo, cuando quien solicita limosna (dinero), lo hace “con importunidad”, entendiéndose por tal la incomodidad o molestia causada por esa solicitud de entrega de dinero. En su virtud, pueden ser prohibidos los actos de mendicidad que rebasan el límite de lo tolerable, tales como el uso de menores, o su ejercicio en las calzadas de modo coactivo o limitando o dificultando el tránsito de peatones o vehículos, mereciendo en tales casos el calificativo de “importunos”, del mismo modo que los actos de mendicidad realizados por personas integradas en estructuras organizadas. En los citados casos resultará legítimo sancionar la situación de mayor o menor coacción, conflicto moral, violencia psíquica o mera incomodidad que el ejercicio de la mendicidad en los espacios públicos acarrea al ciudadano. No puede considerarse legítima, en cambio, la prohibición de una simple petición dineraria, hecha en verdadero estado de necesidad, de forma educada, no reiterada, por vulnerar esa interdicción un derecho fundamental como es la libertad de las personas (art. 9.2 y 18 CE). Más recientemente, el TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia 714/2019, de 18 de septiembre, utiliza una diferente argumentación jurídica para llegar a la misma conclusión. En efecto, en dicha sentencia se pone de manifiesto que la competencia sancionadora que reconoce el art. 139 de la LRBRL “se justifica en el orden de las relaciones de convivencia y del uso de los servicios y espacios públicos, y la prohibición absoluta de ejercer la mendicidad „ultrapasa“ esa competencia”. De hecho, se afirma, la mendicidad es una práctica tan antigua como la humanidad, y ha estado siempre presente en nuestra vida diaria, siendo tradicionalmente frecuente en las puertas de las iglesias, sin que esas formas pacíficas de mendicidad hayan supuesto un problema de convivencia. Por tal motivo, concluye la sentencia, solamente la mendicidad ejercida de forma agresiva, insistente, intrusiva o agresiva, o la que responda a una estructura organizada, o se practique con menores o personas con discapacidad o acompañándose de éstos, podría ser prohibida, no encontrando amparo en la LRBRL la prohibición de cualquier tipo de mendicidad, sino únicamente la de aquellas formas que supongan una amenaza para el orden público en los espacios públicos.

De lo hasta aquí expuesto pueden formularse dos propuestas de actuación. En primer lugar, dado que un número considerable de las reglamentaciones municipales vigentes prohíben el ejercicio de la mendicidad sin hacer distinciones, o abarcando tanto la coactiva y forzada como la practicada por absoluta necesidad de sustento vital, consideramos que deberían ser revisadas y adaptadas en su regulación a la realidad de

---

576 MELERO ALONSO, E.: “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, Núm. 6, 2016, p.p. 17-25.

nuestro tiempo. Ello es así dado que las mismas vulneran derechos fundamentales básicos de las personas, cualquiera que sea la condición de las mismas.

En segundo lugar, asumiendo las afirmaciones expuestas por BACHILLER, estimamos que “los grupos marginados necesitan del espacio público para tornarse visibles, reclamar por sus derechos y ser finalmente reconocidos como parte de la ciudadanía”. Las esperanzas de un futuro más promisorio para ellos dependen de que la comunidad tome conciencia de sus padecimientos, por lo que “su presencia en el espacio público se convierte en un elemento político, en la única forma de tornarse visibles para el resto de la sociedad”<sup>577</sup>. Siendo ello así, proponemos como más aceptables aquellas ordenanzas y políticas municipales que hemos clasificado como pertenecientes al tercer grupo de las existentes, es decir, las que aceptando la visibilidad del fenómeno social, apuestan por la adopción de políticas sociales de integración y rehabilitación de estas personas, sin importarles la repercusión que puedan tener en la convivencia o civilidad ni la eventual degradación paisajística que pudiera producirse en el entorno. En dichas ordenanzas podrían contemplarse intervenciones asistenciales y de recuperación e inserción social tales como la creación de centros de día (con suministro de comida, realización de actividades, apoyo psico-social...), el acceso directo (sin limitaciones horarias u otras exigencias adicionales) a los recursos de alojamiento, el aumento del número de plazas de alojamiento en centros para inmigrantes, o la atención especializada a los enfermos mentales, alcohólicos y toxicómanos, entre otras<sup>578</sup>. Un posicionamiento diametralmente opuesto al mantenido en relación a la prostitución callejera, que postulaba su “invisibilización” y reducción a espacios no públicos.

## 5. Excrementos de origen animal: el ADN canino y los planes de control poblacional

Al abordar la problemática de las defecaciones caninas, diversas e incluso extravagantes, han sido las propuestas planteadas por quienes han pretendido dar solución a la misma<sup>579</sup>. Proponemos como alternativa más adecuada para promover el comportamiento cívico de los poseedores de perros la inclusión en las ordenanzas municipales del método del ADN canino, solución puesta en práctica en algunas ciudades españolas, pero cuya regulación todavía resulta bastante minoritaria, al no haber tenido el necesario respaldo normativo a nivel reglamentario. A través de dicho procedimiento se procede a analizar los excrementos animales depositados en los

---

577 BACHILLER, S.: “Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar...”, Op. cit., 2009, p.p. 136-137.

578 CABRERA, P.J.; RUBIO, M.J.: *Personas sin techo en Madrid. Diagnóstico y propuestas de actuación*, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2003, p.p. 208-222.

579 Solicitar la ayuda ciudadana para retirar las deyecciones de los perros (propios o ajenos), premiar a los propietarios que entreguen las bolsas con heces en puntos habilitados para su recogida, pintar las defecaciones en el suelo con spray de color brillante para que los causantes del acto reconsideren su insalubre acción, o publicar en las redes sociales las fotos de estas conductas, se encuentran entre las alternativas más pintorescas. Más razonables resultan propuestas tales como prohibir la entrada de los animales en los espacios públicos, construir zonas específicas (vulgarmente conocidas como “pipi-can”) para que los perros defequen, adquirir los Ayuntamientos máquinas y artilugios para recogida de las heces, aumentar la vigilancia policial y la imposición de sanciones, o realizar pruebas genéticas para identificar la procedencia de las deyecciones. Soluciones puestas sobre la mesa en los últimos tiempos y recogidas algunas de ellas en la reglamentación municipal. (ARENAS CASAS, A.: “Control de excrementos de perro en los espacios...”. Op. cit. 2021, p.p. 3-4). [https://www.corvet.es/img/lrps\\_1439813577\\_a.pdf](https://www.corvet.es/img/lrps_1439813577_a.pdf).

espacios públicos y se identifica el ADN de la mascota, que a su vez permite comprobar quién sea el dueño, que podría ser sancionado por su incívica conducta con multas que suelen oscilar entre los 60,00 y los 600,00 €. Previamente, los Ayuntamientos habrían tenido que aprobar, o modificar en su caso, las correspondientes ordenanzas, incorporando a las mismas el deber ciudadano de registrar el ADN de los perros que vivan en el municipio, dando un plazo a los vecinos (generalmente no superior a un año) para acudir al veterinario. Los facultativos tendrían que tomar una muestra de saliva o sangre de la mascota, certificar el origen de la muestra y vincularlo al chip del animal. Dicha muestra sería enviada a un laboratorio y el genotipo quedaría registrado en el censo municipal<sup>580</sup>. Para que el proceso cumpliera las debidas garantías, un funcionario municipal tendría que acompañar a la persona encargada de recoger las muestras de heces y acreditar que las mismas se toman a determinada hora y en un específico lugar. Las muestras enviadas al laboratorio habrían de ser precintadas, para asegurar la cadena de custodia.

En la realidad práctica, se ha constatado que los escasos municipios que han implantado este sistema han apreciado una clara mejora en el estado de limpieza de los espacios públicos. Resulta esencial, para el adecuado funcionamiento de este método, que los Ayuntamientos consigan censar al mayor porcentaje posible de perros, detectando a los que no tengan hecha la prueba de ADN.

Sin embargo, coincidiendo en este punto con MORENO DEL VAL, no podemos dejar de señalar las serias dudas jurídicas que nos surgen en cuanto a la eficacia de este sistema de identificación genética como instrumento eficaz en el orden sancionador. En efecto, como queda dicho, la recogida de las muestras de excrementos ha de llevarse a cabo conforme a un método que permita en todo momento la protección de la cadena de custodia, es decir, que acredite que la muestra no se ha manipulado desde el momento de su recogida hasta la emisión del resultado final de la analítica. Además, para su recogida, resulta precisa la presencia, también en todo momento, de un funcionario público que levante acta del lugar de la muestra, de su recogida, de la persona que realiza la operación, y de su envío. El laboratorio al que es remitida la muestra debe acreditar igualmente que no ha roto la cadena de custodia y que la analizada es aquella sobre cuyo resultado emite un informe. Adoptadas las anteriores cautelas, la instrucción del procedimiento sancionador debe estar encaminada a la constatación inequívoca de los hechos que han tenido lugar, de la certeza del momento de su realización, y de la identificación de los responsables<sup>581</sup>. Todos estos aspectos, que deben ser minuciosamente regulados en las ordenanzas municipales, pueden sufrir múltiples vicisitudes durante su transcurso y desarrollo, haciendo ineficaz un procedimiento, si no complejo, sí exigente en cuanto a su tramitación. Si a ello se le añade, como explica MORENO, la posibilidad de que las muestras se degraden en su contacto con el ambiente exterior, los errores que por estas causas pueden derivarse, la posible existencia de contaminaciones, la presencia de perros itinerantes sin control, o, a nivel económico, la importante inversión que han de llevar a cabo tanto los propietarios de los animales (para configurar el perfil genético de los mismos) como los Ayuntamientos, las incertidumbres sobre las bondades de este método científico no dejan de aumentar.

Bien es cierto que tampoco existen, en principio, otras alternativas más plausibles o cuya eficacia podamos considerar más satisfactoria que ésta. La línea a seguir, por tanto,

---

580 <https://www.pipperontour.com/blog2/ayuntamientos-adn-canino>. (Consultado el 08-01-2023).

581 MORENO DEL VAL, G.: Informe sobre el análisis de ADN de heces de perros en el ámbito municipal, Colegio Oficial de Veterinarios de Alicante, 2018.

debería de ser avanzar en el perfeccionamiento de este método, en el incremento de la financiación pública en forma de ayudas o subvenciones a los particulares, en la habilitación de mayores dotaciones presupuestarias para gastos de personal e instrumental, y, siempre y en todo caso, en la inclusión de este método en las ordenanzas municipales que regulen esta materia.

En lo que concierne a la problemática de las palomas bravías conviene precisar que, al tratarse de animales silvestres, están afectados por la normativa general de la UE sobre aves y hábitats. Al no tratarse de especies sujetas a medidas especiales de protección, la mayor parte de las cuestiones que les afecten quedan bajo la competencia y normativa de aplicación de ámbito local, siendo los Ayuntamientos las Administraciones de referencia para adoptar las medidas necesarias<sup>582</sup>. Entre dichas medidas, proponemos una más completa y exhaustiva regulación reglamentaria (dada la generalizada parquedad de la misma en la mayor parte de los municipios), tendente a limitar el exceso de población de palomas en parques y jardines públicos, a través de diversas acciones, la principal de las cuales podría ser la elaboración periódica de planes de control poblacional, de obligado cumplimiento. Unos planes de control que realmente serían de auto-control, dado que la presencia de estos animales en los espacios públicos obedece generalmente a una decisión adoptada por los responsables municipales<sup>583</sup>. Mediante estos planes de control, si estuvieran previstos en las ordenanzas, los municipios podrían asumir compromisos en materia de salud pública, medio ambiente urbano y defensa del patrimonio cultural y paisajístico.

Diversos son los Ayuntamientos que han realizado estos estudios y censos de control poblacional, destacando, por lo exhaustivo de su contenido, el llevado a cabo por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Merced a los mismos sería posible la reducción progresiva, continuada y no agresiva de la población de palomas, la concentración de estos animales en lugares adecuados donde no causaran daños y su presencia fuera deseada, la evitación del anidamiento y producción de daños en monumentos y edificios públicos y privados, y, en general, el mantenimiento de la población de aves deseada en el tiempo y dentro de unos límites lógicos y aceptables. En dichos planes podrían establecerse medidas de saneamiento (eliminación de restos de alimentos y fuentes de agua) y modificación del hábitat, impidiendo el acceso o uso de la estructura de los edificios como lugares de anidación, perchado o descanso. Del mismo modo, podría regularse la utilización de redes para la captura de estas aves, o de repelentes mecánicos (alambres con púas, hileras de alambre de acero tensado, alambradas electrificadas y chorros de agua), o químicos (geles, pastas...), o de trampas con precebado, o de fármacos anticonceptivos. Por último, la utilización de palomares ecológicos permitiría realizar una limpieza e inspección semanal de los mismos y aprovechar dicha

---

582 AYUNTAMIENTO DE MADRID: Gestión integrada de plagas. Gestión (limpieza y descontaminación) de palomares, palomas bravías, 2013. [https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Salud/SaludPublica/EspInformativos/ControlDePlagas/GestionPalomares/ficheros/PALOMAS\\_Limpieza\\_Descontaminacion\\_Palomares\\_2013.pdf](https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Salud/SaludPublica/EspInformativos/ControlDePlagas/GestionPalomares/ficheros/PALOMAS_Limpieza_Descontaminacion_Palomares_2013.pdf).

583 Según la Organización Mundial de la Salud el número de palomas deseadas suele ser el 10% de las existentes en situaciones de superpoblación, lo que hace necesario establecer con carácter previo el umbral de plaga que se considera aceptable, o lo que es lo mismo, definir qué haya de entenderse por superpoblación. Aunque pueden existir diferencias en función de las características de cada ciudad y población, la gran mayoría de profesionales del sector considera que se da tal circunstancia cuando la densidad de las palomas es superior a 400 por kilómetro cuadrado. (AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ: Estudio de censo de palomas y propuestas de actuación para el control de su población, 2020, p.p. 26-33). <https://www.vitoriagasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/37/19/93719.pdf>.

circunstancia para cambiar los huevos de las puestas por huevos falsos, es decir, el descaste a nivel de huevo.

## **6. Mobiliario urbano: homogeneización tipológica e identificación contextual**

La gestión de los espacios públicos constituye una de las funciones básicas de los Ayuntamientos, que asumen un papel determinante en el proceso de selección del mobiliario que se instala sobre los mismos, destinado a ofrecer servicios a la ciudadanía<sup>584</sup>. El planeamiento urbanístico municipal, general o especial, apenas hace referencia a las características y condiciones que deba cumplir el mobiliario a instalar en el suelo urbano, ni siquiera en las ordenanzas de edificación. La reglamentación municipal, en sus distintas modalidades (ordenanzas de convivencia, paisaje, medio ambiente urbano o limpieza viaria), allí donde existe, se limita a exigir, en relación al mismo, unos comportamientos cívicos a quienes hacen uso de los espacios públicos. Sin embargo, más allá de la sanción de las conductas inapropiadas, nada se indica acerca de su instalación, o de su sustitución cuando se deteriora o destruye.

Considera JORNET que la integración del mobiliario en el paisaje de la ciudad ha de representar una de las preocupaciones básicas de los gobiernos municipales a la hora de decidir su instalación en las calles, especialmente cuando se procede a su sustitución. Lamentablemente, la diversificación y el reparto entre las Concejalías de las distintas atribuciones municipales (circulación, señalización, pavimentación, alumbrado, jardinería, servicios de transporte, y otros) dificulta considerablemente la necesaria coordinación entre las mismas.

En nuestra opinión, esa coordinación sería posible si en el planeamiento, y en las ordenanzas de los municipios, previos los informes emitidos por diseñadores y técnicos especializados en la materia, se establecieran modelos y tipologías homogéneas de mobiliario, con diseños adaptados a las peculiaridades de cada ciudad y de cada espacio, lo que conferiría a las diferentes urbes una particular idiosincrasia y carácter.

En la misma línea argumental, FERNÁNDEZ REBOLLOS opina que, en primer lugar, tendría que establecerse la necesaria coordinación entre las diferentes áreas de actuación municipal (urbanismo, vías públicas, mantenimiento, medio ambiente, parques y jardines...), e incluso, para la mayor eficacia de la actuación, “lo ideal sería crear un departamento que agrupe a todos los anteriores: un departamento de „paisaje urbano“, encargado de estudiar la ciudad globalmente y marcar las pautas del diseño del mobiliario que se ubica en ellas”<sup>585</sup>. Ese departamento, afirma FERNÁNDEZ, debería estar formado “por un equipo multidisciplinar que incluyera historiadores, diseñadores, gestores de promoción, políticos, paisajistas, planificadores, arquitectos, empresas de mantenimiento, ambientalistas... todo ello a fin de lograr un mobiliario acorde con la cultura y costumbres de los habitantes de cada ciudad, relacionado con su historia y preferencias estéticas, al tiempo que funcionales, sostenibles, viables, integrados y en

---

584 JORNET JOVÉS, LL.: Aceptación social del mobiliario urbano como servicio público... Op. cit., 2007, p.p. 67-71.

585 FERNÁNDEZ REBOLLOS, M.: “La ciudad como marca. Mobiliario urbano: un elemento diferenciador en las ciudades”, *Qej*, Núm. 125, 2004, p.p. 10-16.

armonía con el estilo de espacios y edificios del entorno”. Sería así posible que los ciudadanos se conocieran “y se reconocieran”, diferenciándose de “los de al lado”. Ni que decir tiene que en todo este proceso deberían abrirse los necesarios cauces de participación ciudadana, a través de diversos medios, para que los vecinos hicieran sus aportaciones y propuestas.

De esa forma, suscribimos, las modas, las características del material, su resistencia o su funcionalidad decaerían ante la necesaria adecuación al entorno y el menor impacto paisajístico en su visionado, atendiendo a las peculiaridades e identidad de cada ciudad.

Proponemos que siempre que se adquiriera mobiliario *ex novo*, previa licitación, se exija en los pliegos de prescripciones técnicas particulares el cumplimiento de unos concretos condicionamientos técnicos y de diseño, los propios y exclusivos de cada municipio, acordes con su historia, tradiciones e idiosincrasia, conforme a las previsiones de su normativa específica<sup>586</sup>. En el mismo sentido habría de actuarse cuando se adjudicaran concesiones sobre el dominio público municipal (quioscos, señalización viaria, marquesinas de autobuses, postes informativos, instalaciones publicitarias, y similares).

Para concluir, sería aconsejable que en esas mismas ordenanzas se apostara además, de forma clara y decidida, por políticas favorecedoras de la economía circular, y que por tanto fomentaran (más que la fabricación o el encargo de nuevo mobiliario cuando se deteriora) la rehabilitación, el reaprovechamiento o el reciclado del mobiliario existente, contribuyendo así, siquiera mínimamente, a evitar innecesarias emisiones de CO2 a la atmósfera, atendiendo a las prescripciones de la Agencia 2030.

---

586 El municipio de Verín (Orense) constituye un perfecto ejemplo de integración de su mobiliario urbano con las tradiciones de la ciudad, en particular con su afamado carnaval. Las “máscaras” y “capuchones”, y otros muchos motivos decorativos propios de este evento, aparecen diseminados y dispuestos, a lo largo de todo el año, en cada una de sus calles y espacios públicos, en una magnífica sintonía con el entorno.



# CAPITULO CUARTO. ELEMENTOS QUE DEGRADAN EL PAISAJE PERIURBANO

## I. LA VIVIENDA RESIDENCIAL FUERA DEL MEDIO URBANO

### 1. El principio de desarrollo urbano sostenible. La ciudad difusa

El acuerdo aprobatorio de la Estrategia Territorial Europea de 1999 (ETE) puede considerarse el punto de partida y marco adecuado de referencia para la orientación de las políticas sectoriales de los Estados miembros de la UE, así como de las autoridades regionales y locales, a fin de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio europeo, que ponga fin, entre otras, a la problemática derivada de la progresión en el crecimiento disperso de las ciudades. Según el referido documento, el número creciente de unidades familiares, y el aumento de la superficie habitable media per cápita, han incrementado la demanda de viviendas y de terrenos edificables, de modo tal que, en aquellos casos en que se produce de manera incontrolada y anárquica, “genera un desarrollo más intenso del tráfico privado, aumenta el consumo de energía, encarece la infraestructura y los servicios, y tiene repercusiones negativas sobre la calidad del paisaje y el medio ambiente”. Por otra parte, refiere la ETE, en algunas zonas, el aumento del nivel de vida ha incrementado considerablemente la demanda de residencias secundarias, hasta tal punto que algunas aglomeraciones pueden considerarse verdaderas “ciudades de fin de semana”.

Son muchas las áreas comunitarias en las que la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia representa un grave problema, que hace necesaria la búsqueda de soluciones y de modelos sostenibles para llevar a cabo una planificación acertada y un control suficiente de esa expansión. En algunas regiones se ha recurrido a medidas de planificación urbana innovadoras, como es el caso del modelo de “ciudad compacta” de los Países Bajos, o el enfoque de “recuperación de superficies” propio del Reino Unido y de Alemania, e incluso a proyectos concebidos para responder a la demanda de grupos sociales específicos<sup>587</sup>.

En 2006, la Estrategia Temática Europea para el Medio Ambiente Urbano (ETEMAU)<sup>588</sup> destacó el decisivo papel que habían de desempeñar las Administraciones Locales a la hora de mejorar el medio ambiente urbano, puesto que la diversidad de dicho entorno en cuanto a historia, geografía, clima o condiciones administrativas y jurídicas requiere la adopción de soluciones hechas a medida y desarrolladas a nivel local. En tal sentido, se afirma en el documento que “la aplicación

---

587 El documento de la Estrategia Territorial Europea, acordada en Postdam en 1999, a resultas de la reunión informal mantenida entre los ministros responsables de la ordenación del territorio de los Estados miembros de la UE y la Comisión, resaltaba en su Parte B), sobre “El territorio de la UE: tendencias, perspectivas y retos”, como tema importante para el desarrollo territorial a nivel europeo, el concerniente a la progresión del crecimiento disperso de las ciudades.

588 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, SEC (2006) 16.



del principio de subsidiariedad, según el cual la actuación debe realizarse en el nivel más eficaz, también supone que ésta se inscriba en el plano local. Ahora bien, este entorno necesita que se actúe a todos los niveles y tanto las autoridades nacionales y regionales, como la UE, tienen un papel propio que desempeñar”. En materia de planificación urbana sostenible, o lo que es lo mismo, de una adecuada utilización del suelo, la gestión integrada del medio urbano deberá propiciar, según la ETEMAU, la puesta en marcha de políticas de utilización del suelo sostenibles, que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la promoción de la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano. Asimismo, continúa el documento, un uso sostenible de los recursos naturales debe “poner freno al crecimiento desordenado de las ciudades, a través de pautas de asentamiento de alta densidad y utilización mixta”, ya que dichas fórmulas de ocupación presentan ventajas en cuanto a usos del suelo, transporte o calefacción, y disminuyen la utilización de recursos per cápita.

La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles<sup>589</sup> de 2007 incluía entre sus recomendaciones la modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética, a cuyo efecto se consideraba que una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos reside en una estructura compacta de asentamientos. Esa estructura podría lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando la expansión descontrolada de las ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. En tal sentido, según la Carta, la estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible<sup>590</sup>.

La aprobación en 2006, por el Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de España, de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano (EMAU)<sup>591</sup> supuso la traslación a nuestro país de la ETEMAU y la toma de conciencia de una realidad que pone de manifiesto que “en la mayor parte de los núcleos de población se está produciendo un fenómeno centrífugo que desplaza, como si fuera consecuencia de una bomba expansiva, la edificación y la residencia a periferias cada vez más extensas”. Según la EMAU, debido a los nuevos estilos de vida, a los precios desorbitados del suelo, a las necesarias inversiones en infraestructuras, y a otros factores, el proceso dispersivo aumenta. Son hoy muchas las personas, indica la EMAU, que se desplazan desde los centros urbanos a la periferia a vivir en urbanizaciones más o menos aisladas. Otras, las utilizan como segundas residencias para los fines de semana o para los períodos vacacionales. Este fenómeno se constata no sólo en las residencias sino también en las infraestructuras

---

589 Aprobada en la ciudad alemana del mismo nombre, el 24 de mayo de 2007, por los ministros de urbanismo de los Estados miembros de la UE, tiene como principal objetivo favorecer la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable en las ciudades europeas.

590 SÁEZ MÍNGUEZ matiza que la combinación de usos urbanísticos (residenciales, comerciales, terciarios, etc.) puede tener un notable efecto positivo en la sostenibilidad de las ciudades, al evitar desplazamientos masivos y cotidianos de personas (con lo que se reduce sustancialmente el tráfico y, con ello, el CO<sub>2</sub>), favorecer la movilidad sostenible, evitar la sobresaturación y ocupación por los vehículos particulares de las vías urbanas, y liberar más espacio público, haciendo de las ciudades lugares más limpios, tranquilos y saludables. (SÁEZ MÍNGUEZ, M.: “Urbanismo y medio ambiente: de la necesidad a la obligación de su interrelación en la consecución de un desarrollo urbano sostenible”, *Práctica Urbanística*, Núm. 153, 2018).

591 Realizada con la participación de los miembros de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible y aprobada por el Ministerio de Medio Ambiente y el Plenario de la Red en Albacete, el 15 de junio de 2006, tiene como objetivo establecer las directrices que permitan a los pueblos y ciudades de España desarrollar escenarios más sostenibles en la era de la información, promoviendo el modelo de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente, para lo cual persigue modificar el actual modelo existente de competencia entre los territorios, basado en el consumo de recursos, por otro fundamentado en el uso eficiente de los mismos y en la información y el conocimiento.

propias de la ciudad dispersa, en actividades oportunistas que acompañan al proceso de dispersión. El impacto ambiental y socioeconómico sobre las áreas rurales es muy significativo. En las áreas metropolitanas aumenta la dispersión urbana fruto del modelo tendencial de producir ciudad. La consecuencia que se deriva de todo ello, se afirma, es que “la ciudad difusa incide en las áreas rurales que son deglutidas y van perdiendo su carácter e identidad en la medida que avanza la urbanización”. Este fenómeno supone un aumento de la presión urbana sobre las áreas rurales simplificándolas y degradándolas hasta convertirlas en áreas residuales. “La calidad desciende por deterioro del paisaje y por aumento del impacto ambiental en los distintos vectores del medio”. La presión sobre los modos de vida rurales y su economía es elevada, hasta la asfixia en muchos casos. En las áreas turísticas se produce el mismo fenómeno de dispersión urbana con las consecuencias ambientales, sociales y económicas ya apuntadas. Por otra parte, “se produce una concentración de población en determinadas épocas del año que distorsiona el funcionamiento del sistema y de sus infraestructuras”. Esas disfunciones en la sostenibilidad de los mundos rural y urbano podrían solucionarse, propone la EMAU, mediante el mecanismo de la planificación, “como instrumento para contener la dispersión y proteger el paisaje y los valores ambientales de las zonas rurales”. A través de la misma se podrían solventar los conflictos relacionados con la demanda de espacio rural para la construcción de viviendas, infraestructuras, o actividades.

Las directrices procedentes de las instituciones europeas fueron asumidas por el legislador estatal tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley del Suelo. En la parte introductoria de la Ley del Suelo de 2008 se pone de manifiesto que la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, se indica, “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”. En efecto, “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable” y desde esta perspectiva, “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado”. En cuanto al suelo urbano (la ciudad ya hecha), “tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso<sup>592</sup>”.

Junto al elogio de la ciudad compacta, correlativo a la negación de la ciudad dispersa, dicha ley defiende el derecho a un ambiente rural y a un ambiente urbano, desde la consideración del suelo como recurso natural escaso y no renovable y como resultado del proceso histórico (cultural) de creación de una ciudad<sup>593</sup>.

Queda claro, por ello, que una de las principales novedades del texto de 2008 es la introducción del principio de desarrollo urbano sostenible (art. 2.2), que ha de propiciar el uso racional de los recursos naturales. Dicho principio ha de contribuir, en particular, a la eficacia de las medidas de protección del patrimonio cultural y del paisaje, y a la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

---

592 Numeral II de la Introducción del Real Decreto Legislativo 2/2008.

593 SÁNCHEZ GOYANES, E.: “El tránsito al urbanismo sostenible”, *Práctica Urbanística*, núm. 52, 2006, p. 19.

La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local de 2011,<sup>594</sup> documento operativo dirigido tanto a municipios de marcado carácter urbano como al resto de entidades locales, propone impulsar modelos urbanos que prioricen la mejora, puesta en valor, reutilización o reciclaje de los tejidos consolidados y la gestión y rehabilitación del patrimonio edificado, frente al consumo de suelo para el desarrollo extensivo de nuevos tejidos y la construcción de obra nueva. Asimismo, se plantean estructuras urbanas basadas en la densidad, la complejidad y la mezcla de usos en los nuevos tejidos urbanos, de tal modo que permitan su mantenimiento o fomento en la ciudad consolidada, limitando la proliferación de espacios segregados, monofuncionales y dependientes del vehículo privado. Para lo que se contemplan diferentes actuaciones. Entre otras medidas, únicamente será admisible la clasificación de nuevos suelos urbanizables con base en su suficiencia e idoneidad, dimensionando estrictamente “el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”. Asimismo, se proponen estructuras urbanas compactas mediante la definición de umbrales de densidad, para minimizar el consumo de suelo. Se plantean tipologías consecuentes con la compacidad. Por otra parte, se lleva a cabo una planificación integrada de los usos del suelo (clasificación y calificación) y de las redes de transporte, sobre todo el público. Finalmente, se establecen estructuras urbanas basadas en centralidades de carácter policéntrico o “barrios ciudad”.

A nivel internacional, la Declaración de Riga de 2015<sup>595</sup> supuso un nuevo avance hacia la construcción de la Agenda Urbana de la UE, consolidando el trabajo realizado desde 2010, y apostando por la convergencia entre la cooperación intergubernamental de los Estados miembros de la Unión y las instituciones europeas. En la referida Declaración vuelve a destacarse la necesidad de lograr un modelo de desarrollo urbano sostenible, reconociendo la importancia de las áreas urbanas pequeñas y medianas y el potencial que ofrecen en términos de desarrollo territorial y para la consecución de los objetivos europeos.

La Nueva Agenda Urbana de 2016<sup>596</sup> fija como uno de sus principios “la promoción de una ordenación territorial y urbana integrada, incluidas las ampliaciones urbanas planificadas sobre la base de los principios de equidad, el uso eficaz y sostenible de la tierra y los recursos naturales, la compacidad, el policentrismo, la conectividad y las densidades adecuadas y los múltiples usos del espacio, así como los usos sociales y económicos mixtos en las zonas construidas, a fin de impedir el crecimiento urbano incontrolado, reducir los problemas y las necesidades de movilidad y los costos per cápita de la prestación de servicios y aprovechar la densidad y las economías de escala y de aglomeración, según proceda”. Para la consecución de estos objetivos es necesario aplicar “una planificación integrada”, que se proponga conciliar las necesidades a corto plazo de una economía competitiva, una calidad de vida elevada y la sostenibilidad del medio ambiente.

---

594 Aprobada en Granada, el 17 de junio de 2011, por el Plenario de la Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. Definida como marco estratégico en el que se recogen principios, objetivos, directrices y medidas cuya aplicación efectiva permita avanzar en la dirección de una mayor sostenibilidad urbana y local.

595 Aprobada durante la reunión informal de ministros de urbanismo de la Unión Europea celebrada en Riga, el 10 de junio de 2015, con motivo de la presidencia letona de la Unión.

596 Aprobada en Quito, el 20 de octubre de 2016, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (Habitat III).

Para concluir, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>597</sup> se fijan 17 objetivos universales de desarrollo sostenible (ODS), con una intención profundamente transformadora. El objetivo número 11, titulado “Ciudades y comunidades sostenibles”, plantea, hasta 2030, dos metas de especial significación en la temática que nos ocupa. De una parte, el aumento de la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos. De otra, el apoyo a los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales.

A nivel nacional, la LS 2015 reitera en su art. 3 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, reconocido en el texto legislativo de 2008.

## 2. Legislación estatal

En el inadecuado proceso de expansión urbana sobre el suelo rústico, característico de nuestros días, ha tenido una decisiva influencia, desde sus inicios, tanto la legislación urbanística estatal como la autonómica. La ambigüedad, flexibilidad y complicidad de las mismas ha favorecido, pese a sus pronunciamientos aparentemente conservadores, el aprovechamiento edificatorio del medio rural y la proliferación sobre el mismo de la vivienda residencial, una de las tipologías constructivas más características en el momento actual.

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aunque declaraba el destino “propiaamente agrícola o forestal” del suelo rústico (art. 69.1.1<sup>a</sup>), determinaba que los propietarios gozaban de la facultad de edificar sobre el mismo “en la proporción de un metro cúbico, como máximo, por cada cinco metros cuadrados de superficie”, si bien “en la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población... podrán permitirse mayores volúmenes de edificación” (art. 69.1.2<sup>a</sup>). En todo caso, se exigía que los tipos de construcciones fueran “adecuados a su condición aislada”, quedando “prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas” (art. 69.1.3<sup>a</sup>). Por tanto, la primera ley española sobre régimen urbanístico del suelo facultaba la edificación de viviendas unifamiliares, con mínimas limitaciones volumétricas, con la sola condición de respetar el carácter aislado de las construcciones. Esta legislación, que marca los inicios del urbanismo moderno en nuestro país, contemplaba ya la posibilidad de que el planeamiento urbanístico pudiera referirse a la “protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional, en cuanto constituyan objeto de planeamiento especial”, en referencia, entre otros lugares, a los predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico, o a “los perímetros edificados que formen un conjunto de valores tradicionales o estéticos” (art. 15).

El R.D. 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1976) definía el Suelo No Urbanizable como aquél al que el Plan le otorga una especial protección en razón de sus distintos valores (excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, posibilidades de explotación de sus recursos naturales, históricos o culturales, defensa de la fauna, la

---

597 Aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre de 2015.

flora o el equilibrio ecológico), citándose entre los mismos los “valores paisajísticos” (art. 80.b). Al igual que la legislación anterior, la ley de 1976 admitía la posibilidad excepcional de construir “edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población”, siguiendo un procedimiento en el que resultaba preceptiva la autorización de la autoridad gubernativa (art. 43.3), respetando la condición aislada de las construcciones, y quedando asimismo prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas (art. 85.1).

Según la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico como Suelo No Urbanizable, o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podían ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación que los regule (art. 5). Las construcciones e instalaciones autorizables en esta clase de suelo serán “las que se determinen en la legislación aplicable” (remisión a la regulación autonómica), aunque, en todo caso, “habrá de garantizarse la preservación del mismo del proceso de desarrollo urbano” (art. 6).

El R.D.L. 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 definía el Suelo No Urbanizable de modo idéntico a la legislación precedente (art. 12), prohibiendo las parcelaciones urbanísticas (para evitar la urbanización del campo) y estableciendo la obligación de garantizar “su preservación del proceso de desarrollo urbano”. El art. 16.3.2<sup>a</sup> seguía admitiendo la posibilidad de la construcción de edificios aislados destinados a vivienda familiar, con arreglo a un procedimiento similar al del art. 43.3 de la Ley de 1976, con la sola particularidad de que la resolución del expediente correspondería ahora al órgano autonómico competente.

De lo hasta aquí expuesto cabe destacar, muy especialmente, las reiteradas incongruencias del articulado de la legislación nacional sobre régimen del suelo, ya que por una parte se fijan criterios claramente limitativos en relación a la edificación en suelo rústico, al deber garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, para a renglón seguido admitir en el mismo la presencia, entre otras, de las edificaciones familiares, sin razón o fundamentación alguna que las justifique.

La sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo, dictada a resultas de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por diversas instancias autonómicas contra la Ley 8/1990, estableció la competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. A partir de este momento, a la legislación estatal correspondería únicamente definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo, de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional, en los términos previstos en el art. 149.1.1 CE.

Como consecuencia de ello, el Estado, en uso de sus competencias (condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana y cumplimiento de la función social; valoraciones; expropiación, sistema de responsabilidad, etc.), susceptibles de incidir sobre el urbanismo, no podía cerrar, siquiera sea mediatamente, el entero proceso

urbanizador y edificatorio, desplazando la competencia en materia de urbanismo (art. 148.1.3 CE) a aspectos puramente instrumentales y de desarrollo<sup>598</sup>.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, recogería esta doctrina constitucional, al poner de manifiesto en su Exposición de Motivos que, manteniéndose absolutamente en el marco de las competencias del Estado, delimitadas por la referida sentencia, renunciaba a incidir en lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta. Dicha ley consideraba Suelo No Urbanizable aquellos terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, en razón, entre otros, de sus valores “paisajísticos”, “ambientales” o “culturales”, que los hiciera susceptibles de ser preservados por el planeamiento, o que éste considerare inadecuados para el desarrollo urbano “por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales” (art. 9). En el art. 20.1 de la citada ley se dispone que los propietarios del Suelo clasificado como No Urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad “de conformidad con la naturaleza de los terrenos”, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a “la utilización racional de los recursos naturales”, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Para la determinación de los concretos usos habría de estarse a lo dispuesto en la legislación autonómica.

De los citados preceptos parece derivarse el carácter no edificable del Suelo No Urbanizable. Además, a diferencia de anteriores textos legales, no existe mención expresa en la Ley 6/1998 al uso del suelo rústico para edificación de vivienda familiar aislada<sup>599</sup>. En cualquier caso, en el párrafo 2º del art. 20.1 se permite la autorización, previa justificación, de actuaciones específicas de interés público, concepto jurídico indeterminado de difícil precisión.

Como pone de manifiesto algún autor, en principio parece que podrían seguir ejecutándose las conocidas como “construcciones no impedidas”, como es el caso de las viviendas unifamiliares, ya que éstas eran admitidas en la legislación precedente, siempre que no dieran lugar a la formación de núcleos de población. Pudiera entenderse que dichas tipologías edificatorias no habrían sido imposibilitadas, sino que, al tratarse de conceptos estrictamente urbanísticos, sin posibilidad de intervención estatal, simplemente habrían quedado a disposición de lo que a tales efectos se estableciere en la legislación autonómica<sup>600</sup>.

La sentencia TC 164/2001, de 11 de julio, dictada tras la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad (por el Parlamento de Navarra, 84 diputados y Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura) contra la Ley 6/1998, introdujo mayores matizaciones en lo concerniente a la regulación del Suelo No Urbanizable. En esta sentencia se establecía que cualquier “valor”, y no únicamente los establecidos por la legislación estatal, podía considerarse apropiado para conferir un régimen jurídico rústico a un terreno, lo que vendría a significar que las Comunidades Autónomas

---

598 BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2007, p. 32.

599 CANTÓ LÓPEZ, M.T.: *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Iustel, Madrid, 2007, p. 61.

600 SÁNCHEZ GOYANES, E.; SANTOS DíEZ, R.; CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008*, Editorial La Ley, Madrid, 2009.

dispondrían de un gran margen de maniobra a la hora de proceder a clasificar su Suelo No Urbanizable<sup>601</sup>.

El R.D.L. 2/2008, regulador de la Ley del Suelo, reconocía en su art. 4.a) el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar “de una vivienda digna... en un medio ambiente y un paisaje adecuados”. El art. 5.d) de esta ley declaraba el deber ciudadano de “respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural”, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

Por su parte, el art. 9.2.b) del R.D.L. 2/2008 contempla la posibilidad, en suelo rural, de “legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria”, en ejercicio de las facultades de uso, disfrute y explotación reconocidas a los propietarios, en la forma que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Las dificultades que surgen a la hora de interpretar normativas como este art. 9.2.b) favorecen un amplio ejercicio de potestad discrecional por parte de quien tiene la responsabilidad de aplicar las normas.

Siguiendo la línea marcada por la anterior normativa, el art. 13.1 del R.D.L. 2/2008 establece que los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético “o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, si bien con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural, quedando prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en este suelo (art. 13.2). En el apartado 4 de dicho artículo se precisa que, ello no obstante, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y “paisajísticos” que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Cabe reseñar la sustitución de las denominadas “actuaciones específicas de interés público” de la ley de 1998 por los “actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural”.

En último término, se trata de nuevos aunque similares conceptos jurídicos indeterminados que, en cualquier caso, no recogen ni admiten de forma expresa la posibilidad de construcción de viviendas en el medio rural. Aunque es cierto que tampoco la prohíben.

Finalmente, la vigente LS 2015 recoge, en sus arts. 3, 5, 6 y 16, una regulación similar a la del texto legislativo de 2008. Particular interés reviste, por lo novedoso de su

---

601 Al resolver acerca de la constitucionalidad del art. 9.2 de la Ley 6/1998, se razona que “el art. 9.2. LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2. LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico.

contenido, el art. 3.3.a), según el cual los poderes públicos posibilitarán, en particular, “el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano”. Semejante redacción, que en un principio podría pasar inadvertida, adquiere plena significación si se la relaciona con la propia del apartado anterior, art. 3.2.b), que dispone que en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas han de contribuir a “la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística”.

### **3. Legislación autonómica**

En el ámbito regional, la mayoría de las Comunidades Autónomas han diferenciado dos categorías de Suelo No Urbanizable o rústico. Por una parte, se encuentra el suelo especialmente protegido o de protección especial, sujeto a un régimen muy limitativo de utilización. Por otra, se regula el denominado suelo común, ordinario, genérico, protegido, de reserva o de preservación, sobre el que cabrían, en principio, mayores posibilidades de intervención. Se citan, como ejemplos de menciones a este último tipo de suelo, el art. 47 del D.L. 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; los arts. 17 y 18 del D.L. 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; los arts. 33 y 34 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; o el art. 92 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

Las posibilidades constructivas que se admiten sobre el suelo de naturaleza rústica son muy diversas, aunque el presente estudio se centrará en exclusiva en la definida como vivienda unifamiliar aislada, y más en concreto, en la vivienda no vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos o similares, es decir, al sector primario. Se trata de las tradicionalmente conocidas como “viviendas turísticas o de segunda residencia”, una denominación no demasiado afortunada, habida cuenta que un porcentaje elevado de las mismas no tienen por objeto exclusivo el ocio, recreo o esparcimiento turístico, ni la residencia de temporada, sino que, cada vez en mayor medida, se conciben y utilizan como primeras y únicas residencias en ubicaciones próximas a los entornos urbanos, aunque ajenas a los procesos de transformación urbanística.

En nuestro país, las viviendas unifamiliares (o familiares, pues ambas denominaciones aparecen en nuestra legislación) no ligadas a destinos relacionados con el sector primario, han pasado a ser un modo de ocupación del territorio por medio del cual los interesados han acabado obteniendo unos beneficios o ventajas en el medio rural de los que carecían en el contexto urbano.

Pese a las limitaciones impuestas desde siempre por la legislación estatal, y en la actualidad por la autonómica, el abuso de esta figura ha acarreado, como consecuencia inevitable, el desarrollo de “áreas residenciales no planificadas, poco estructuradas, desordenadas y sin apenas infraestructuras, a lo que hay que añadir las graves



consecuencias medioambientales (y paisajísticas) que eso puede suponer”<sup>602</sup>. ABADÍA pone de manifiesto, en particular, cómo en ámbitos concretos del suelo rústico se puede dar el grave problema derivado de que la ocupación periurbana no adecuada a su entorno genere una degradación territorial progresiva, tanto física como estética, que al mismo tiempo que incrementa los valores estratégicos y económicos (localización, accesibilidad, proximidad o precio), reduce progresivamente los valores ecológicos, en un proceso de retroalimentación que causa una decreciente calidad territorial<sup>603</sup>.

Con carácter general, únicamente resultará admisible el uso del suelo no urbano para la construcción de vivienda unifamiliar si así está expresamente previsto en la legislación autonómica, territorial y urbanística<sup>604</sup>, debiendo señalarse en el planeamiento municipal aquellas zonas o áreas específicas susceptibles de ser autorizado, por considerarse adecuados los terrenos para tal uso.

Diversos son los requisitos que, a modo de limitaciones, y para evitar la transformación urbanística del suelo, son exigidos por los legisladores autonómicos en la regulación del uso de viviendas unifamiliares en suelo rural. Algunos de esos requisitos ya han sido contemplados en la normativa estatal y en los diferentes instrumentos de planeamiento municipal. Pueden citarse entre ellos los siguientes: superficie mínima de parcela y regulación de las segregaciones (para garantizar el aislamiento de la vivienda y evitar el riesgo de formación de núcleos de población), prohibición de parcelaciones urbanísticas, definición de las características constructivas de la vivienda (edificabilidad y ocupación máxima, altura de las edificaciones, volumen máximo edificable, retranqueos, carácter unifamiliar, aislamiento de la vivienda), integración paisajística de la edificación, condiciones de posición e implantación de la edificación, características tipológicas de los edificios, condiciones del entorno de la vivienda (mantenimiento de usos agrícolas, obligaciones de reforestación, colindancia a caminos de servicio, cerramientos de las parcelas), condiciones legales para la implantación (inscripción en el Registro de la Propiedad de la vinculación de la edificación a la finca en que se ubica, obligación de adquisición de aprovechamientos urbanísticos, prestación de fianza por importe del coste de las obras a ejecutar, temporalidad de la licencia, cesión de terrenos al Ayuntamiento), etc<sup>605</sup>.

En todo caso, no todas las Comunidades Autónomas admiten la posibilidad excepcional de edificar viviendas aisladas en el medio rural, y las que así lo hacen suelen circunscribirse al denominado suelo rural de uso común u ordinario, al que se ha hecho mención con anterioridad<sup>606</sup>. Un perfecto ejemplo de legislación prohibitiva lo tenemos

---

602 RUIZ ARNAIZ, G.: Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de°, Op. Cit. Madrid, 2006.

603 ABADÍA PÉREZ, J.: El fenómeno periurbano: caracterización y propuestas de regulación en el marco del área metropolitana de Barcelona, Institut de Estudis Territorials, URL <http://www.upcommons.upc.eduhandle>. (Consultado: 10 noviembre 2019).

604 En la sentencia 164/2001 TC se indicaba que en suelo no urbanizable (común, ordinario o general), el art. 20.1, párrafo 2, LRSV admite ciertos usos constructivos excepcionales: aquéllos que sirven a actuaciones específicas de interés público. La expresa previsión de aquellos usos excepcionales no impide la existencia de “otros usos constructivos menores” que, por ser conformes “con la naturaleza de los terrenos” integren, de acuerdo con el art. 20.1, párrafo 1, LRSV, y en los términos que determinen las distintas legislaciones autonómicas, “las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común”.

605 PRATS RAMÓN, V.: “Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar en suelo rústico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 249, 2009, p.p. 77-129.

606 Sobre la distinción entre las distintas categorías de suelo rústico, no urbanizable o rural preservado de la urbanización, GARCÍA ÁLVAREZ pone de manifiesto que del examen de la evolución legislativa se puede concluir

en la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del Gobierno Vasco, que en su art. 28.1.a), tras definir el suelo no urbanizable “en su totalidad” como el no idóneo para servir de soporte a actos, usos o actividades de contenido o fin urbanístico de clase alguna, por ser inadecuados de acuerdo con el modelo de ocupación de suelo adoptado, matiza que “específicamente, queda prohibida la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda”, salvo las ligadas funcional y permanentemente a una explotación económica hortícola o ganadera. Por su parte, la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, utiliza en su art. 35.2 la fórmula de la prohibición por exclusión, ya que tras relacionar en su apartado 1 los usos y actividades admisibles en suelo rústico, y no citar la vivienda o edificación aislada no ligada al sector primario, refiere que “los restantes usos en suelo rústico son usos prohibidos”.

En el otro extremo, puede mencionarse como ejemplo de legislación tolerante la legislación valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell), en cuyo art. 211.1.b) se dispone que la zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, el uso y aprovechamiento de “vivienda aislada y familiar”, cumpliendo una serie de requisitos. Dichos requisitos son: la edificación en parcelas que tanto en la forma como en la superficie abarquen la mínima exigible según el planeamiento; una superficie ocupada por la edificación no superior al 2% de la superficie de la finca rústica; edificación situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y respetando las masas de arbolado existente y la topografía del terreno; previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, adecuada gestión de los residuos y tratamiento adecuado de las aguas residuales; y la no formación de núcleo de población.

Según dispone el art. 13.1 LS 2015, el suelo rústico únicamente puede ser destinado a “uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”. Sólo excepcionalmente podrían autorizarse en el mismo “actos y usos específicos de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”, es decir, usos industriales o comerciales<sup>607</sup>. Siendo ello así, la posibilidad de edificación en suelo no urbanizable de vivienda unifamiliar no vinculada a usos primarios no estaría amparada, en modo alguno, por la legislación básica estatal.

---

que desde 1975 hasta la actualidad, la legislación urbanística ha establecido tres categorías diferenciadas: 1) Suelo No Urbanizable Común, con unas características que lo hacen en gran medida “intercambiable” con el suelo urbanizable, en función no tanto de sus propios valores intrínsecos, sino de las necesidades previstas de suelo urbanizado; 2) Suelo No Urbanizable de Protección Especial, categoría reglada en la que la delimitación y el régimen aplicable viene determinado por normas e instrumentos administrativos no urbanísticos, de tal forma que podría plantearse incluso si hay realmente “decisión”, ni siquiera reglada, del planificador urbanístico o simple incorporación de decisiones previamente tomadas por las instancias competentes; 3) Suelos No Urbanizables de Protección Especial para la protección de determinados valores dignos de preservar, configurados como conceptos jurídicos indeterminados por el legislador, suelos respecto de los que existirá la ponderación de valores propia del planificador respecto de su declaración, pero discrecionalidad normativa a la hora de configurar el régimen de los usos admisibles. Respecto a los usos, el único límite es que no podrán permitirse los que sean incompatibles con los valores que se haya estimado necesario preservar. (GARCÍA ÁLVAREZ, G.: “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. XVI, Zaragoza, 2016, p.p. 299-300).

607 En relación a la excepcionalidad de los usos de interés público o social en suelo rústico o no urbanizable, RUIZ CENICEROS opina que, en nuestro país, el tratamiento legal que desde la Ley 19/1975 se ha dado al suelo rústico ha favorecido la permisividad de usos de los establecimientos industriales y comerciales, de tal forma que la excepción ha superado a la regla. (RUIZ CENICEROS, M.: “Autorización de establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico: una solución insostenible a la falta de suelo destinado a usos empresariales”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 76, 2018, p.p.39-40).

Sin embargo, una parte de la Doctrina ha sostenido que la no mención expresa de la segunda residencia aislada entre las posibilidades excepcionales del suelo no urbanizable no debería hacer pensar que queda totalmente excluido ese uso, ya que si la ley estatal ha mantenido intacto el régimen jurídico tradicional del suelo no urbanizable, en principio continuaría siendo posible, excepcionalmente, que la legislación autonómica establezca y regule aquello que ya contenía la legislación urbanística anterior<sup>608</sup>.

El uso de vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable ha sido reconocido, con restricciones, en la legislación estatal precedente, tal como ha quedado expuesto, y es admitido actualmente, como un derecho adicional, por algunos legisladores autonómicos<sup>609</sup>. Y ello es así pese a que según el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible ha de protegerse el medio rural de modo adecuado a su carácter, y deben preservarse los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

Sostiene FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ que las políticas públicas relativas a uso del suelo han de contribuir, entre otros objetivos, a la protección del paisaje (art. 3.2 LS 2015), elemento fundamental de ese desarrollo sostenible y criterio condicionante de los crecimientos urbanos<sup>610</sup>.

Un claro ejemplo de vulneración implícita por los poderes públicos del principio de desarrollo sostenible del suelo no adecuado para su desarrollo urbanístico lo constituyó la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid<sup>611</sup>, manifestación extrema de laxitud y relajación en la regulación de las viviendas residenciales en el medio rural. En el Preámbulo de dicha ley se afirmaba que "la concepción de que la presencia del hombre necesariamente tiene un efecto negativo sobre el medio rural no es cierta en muchos casos", ya que "un modo de vida más próximo a la naturaleza aporta indudables beneficios tanto para el medio ambiente como para el ciudadano que lo elige, y cuando establece su vivienda en el campo se convierte en un agente activo en su cuidado y conservación, haciendo efectivos dos derechos constitucionales: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona". El legislador justificaba la autorización de estas edificaciones "destinadas a residencia de su titular" en el hecho de que, al ejercitar estos derechos, de marcado interés público, "se evita el abandono de tales terrenos, que es una de las causas más frecuentes que llevan aparejadas su deterioro ambiental, lo que contribuye de una forma efectiva al desarrollo rural sostenible", no representando además mayor coste para los municipios puesto que al

---

608 PRATS RAMÓN, V.: "Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar...", Op. Cit., 2009. El autor cita expresamente a MARTÍN REBOLLO.

609 Según MATAS BENDITO, las diferentes Comunidades Autónomas no se han cuestionado, a nivel administrativo, que la legislación básica estatal puede resultar contradictoria con la autonómica con respecto a la posibilidad de autorizar el uso de vivienda en suelo rústico desvinculado de las diversas formas de aprovechamiento racional de los recursos naturales, aunque, matiza, algún sector doctrinal sostiene que el principal motivo de la falta de conflicto en este punto es que no ha sido objeto de impugnación ante el TC por incumplimiento de la legislación básica estatal. (MATAS BENDITO, M.: "Limitaciones al derecho de propiedad en suelo rústico: construcciones, parcelaciones y transmisiones", en *XXIV Encuentros del Foro de Derecho Aragonés*, 2014, p. 270.)

610 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: "El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana", *Revista de Administración Pública*, Núm. 172, 2007, p. 374.

611 Publicada en B.O.E. Núm. 36, de 11-02-2013.

enclavarse estas viviendas en suelo rural, “corresponde a sus propietarios sufragar todos los gastos inherentes a ellas”.

Mediante providencia de 23 de abril de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1883-2013, contra los arts. 1, 2, 4, 5 y 7 de la ley madrileña. Tres años más tarde de su publicación, la Ley 1/2016, de 29 de marzo, de la Comunidad de Madrid, derogó la Ley 5/2012, conocida como “Ley Virus”, al considerar que la misma constituía “una forma de eludir cualquier control sobre los valores paisajísticos, naturales y ecológicos que tienen numerosos enclaves de nuestra Comunidad, agrediendo de manera directa hábitats, flora y fauna patrimonio de todos”. La ley derogatoria defiende que “si otorgamos protecciones especiales a los suelos es para garantizar que quedan fuera de la presión inmobiliaria de unos pocos. Las leyes „*ad hoc*” perjudican a la mayoría. El valioso patrimonio natural de nuestra Comunidad no puede ser destruido mediante la „antropización de sus suelos rurales”, con vulneración de los principios de desarrollo sostenible y de precaución, que exigen que se minimicen los impactos de la expansión urbana”. Expresamente, se ponía de manifiesto que la ley derogada, “lejos de suponer un impulso a la actividad económica, lo que provoca es la urbanización dispersa y desordenada de nuestros espacios naturales, con los inconvenientes asociados, que en palabras de la Unión Europea son el impacto ambiental, la segregación social y la ineficiencia económica, por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento. A ellos se unen en este caso los que provienen de una concepción elitista de nuestro territorio, profundizando así una brecha social que sólo puede generar desigualdad”.

#### **4. La formación de núcleo de población**

Posiblemente el principal requisito exigido en nuestro ordenamiento jurídico, a partir de la LS 1976 (art. 85.1.2<sup>a</sup>), para autorizar la construcción en suelo no urbanizable de edificios aislados destinados a vivienda familiar sea la evitación de su agrupación, formando núcleos de población, con la finalidad de no tenerlos que dotar de los servicios urbanísticos propios del suelo urbano. A través de este condicionamiento el legislador, a lo largo del tiempo, siempre ha perseguido como objetivo último la preservación del suelo rústico del proceso urbanizador, regulando el uso de las edificaciones, para impedir su transformación en suelo urbano.

Según el art. 36 del R.D. 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), en el suelo no urbanizable, el PGMOU ha de definir el concepto de núcleo de población “con base en las características propias del municipio, estableciendo las condiciones objetivas que den lugar a su formación”, y entre ellas, como mínimo, la referencia a la parcela de terreno que haya de quedar afectada a la edificación, en cuanto a superficie y forma, así como los retranqueos de la edificación respecto a los límites de la propiedad<sup>612</sup>.

---

612 Puede citarse como ejemplo ilustrativo el P.G.M.O.U. de Alicante de 1987, en cuyo art. 45.e) se indica que las edificaciones que se construyan en Suelo No Urbanizable en ningún caso podrán dar lugar a la formación de un núcleo de formación, entendiéndose por tal todo asentamiento urbano que genere objetivamente necesidades de servicios urbanísticos comunes, tales como abastecimiento de agua y su red de distribución, saneamiento, alumbrado público, acceso viario o encintado de aceras, que son características de las áreas urbanas. La cuantificación de las condiciones determinantes de un núcleo de población son la parcela mínima y los retranqueos exigidos en los artículos siguientes para las construcciones no agropecuarias en cada tipo de suelo. El art. 47 fija los siguientes

El TS, en sentencia de 12 de noviembre de 1999, ha reconocido que la expresión “riesgo o posibilidad de formación de núcleo de población” constituye un concepto jurídico indeterminado, que ha de ser precisado con arreglo a los criterios legalmente establecidos para ello o, en su defecto, conforme a las pautas vigentes sociológicamente en la comunidad afectada.

Resulta acertado el que algunas de las Comunidades Autónomas que admiten la posibilidad excepcional de edificar en suelo rústico o no urbanizable hayan definido, además, el concepto de núcleo de población. Es el caso, en concreto, de Cataluña, que en el art. 28 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de la Generalitat entiende por tal, en la línea de las argumentaciones precedentes, “una concentración aislada de población, con usos urbanos, dentro de un municipio, que requiere la existencia de servicios urbanísticos y asistenciales”. Por lo novedoso de su enunciado, merece ser destacada la mención que la legislación catalana hace a los servicios “asistenciales”, además de los servicios urbanísticos, más comunes.

Sumamente parca resulta la legislación aragonesa, que en el art. 34.2 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, considera que existe posibilidad de formación de núcleo de población “cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio, con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales”. A diferencia de otras leyes autonómicas, más exigentes en sus regulaciones, al tomar en consideración diversos criterios o factores, el legislador aragonés se refiere en exclusiva al criterio geométrico del círculo y a la posibilidad de inclusión dentro del mismo de un número determinado de edificaciones.

La legislación canaria menciona, con carácter general, dos factores de riesgo. Uno de ellos, de naturaleza cuantitativa, relativo al número máximo de edificaciones residenciales existentes. El otro factor, referido a la localización, hace referencia a la distancia de aquéllas respecto del entramado urbano. En concreto, el art. 35, apartados 1 y 2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, considera núcleo de población, a los efectos de la delimitación de los asentamientos, a “un conjunto de, al menos, diez edificaciones residenciales que formen calles, plazas o caminos, estén o no ocupados todos los espacios intermedios entre ellas; también tendrá esta consideración un conjunto con un número inferior de edificaciones que, sin embargo, cuente con una población residente superior a 40 personas”. Finalmente, se añade que “forman parte del núcleo de población las edificaciones que, estando separadas del conjunto, se encuentren a menos de 200 metros de los límites exteriores del mismo”. Es ésta la única regulación autonómica en la que se utiliza como criterio delimitador del núcleo poblacional el número de residentes que puedan asentarse sobre el mismo (más de 40).

Por último, cabría hacer referencia a la Comunidad Autónoma castellano-manchega, que, a través de normativa específica de rango reglamentario, ha considerado que existen tres posibles riesgos de formación de núcleos poblacionales, a salvo en todos ellos de que el planeamiento general pueda establecer o determinar, justificada o no justificadamente, otras previsiones, distancias o formas geométricas (radios). Así, el art. 10.b) del Decreto 242/2004, de 27 de julio de 2004, por el que se aprueba el

---

parámetros de edificabilidad en Suelo No Urbanizable Común destinado a usos no agropecuarios: parcela mínima de 20.000 m<sup>2</sup>, ocupación máxima del 5%, altura máxima de 3 plantas, retranqueos mínimos a caminos y linderos de 10 metros.

Reglamento de Suelo Rústico de Castilla-La Mancha<sup>613</sup> considera, de una parte, “la presencia de más de tres unidades rústicas aptas para la edificación que puedan dar lugar a la demanda de los servicios e infraestructuras colectivas innecesarias para la actividad de explotación rústica o de carácter específicamente urbano”; de otra, “cuando se propongan edificaciones a una distancia menor de 200 metros del límite del suelo urbano o urbanizable”; y finalmente, “cuando se contengan, sin incluir la nueva edificación propuesta, tres o más edificaciones de cualquier uso, correspondientes a distintas unidades rústicas, en un círculo de 150 metros de radio con centro en cualquiera de las edificaciones mencionadas, sin que a tal efecto se computen aquellas construcciones en situación de ruina legalmente declarada”.

En opinión de DE LA CRUZ<sup>614</sup>, el problema se plantea cuando la legislación sobre régimen del suelo no establece precisiones al respecto y el planeamiento urbanístico municipal no determina sobre qué criterios o circunstancias se ha de sustentar el riesgo o posibilidad de formación de un núcleo de población, porque en tales casos el margen de incertidumbre es considerablemente amplio.

Para el TS representan factores de peligro la colindancia con un suelo urbano consolidado, la realización de edificaciones en forma de “mancha de aceite”, o el no respeto del número máximo de viviendas a construir en una zona.

ROGER ha criticado el concepto de núcleo de población, considerándolo impreciso y artificioso, ya que genera dudas en su aplicación práctica y dificulta su concreción a los redactores del planeamiento<sup>615</sup>. Sumamente ilustrativa resulta la reflexión de GARCÍA BELLIDO<sup>616</sup>, quien considera muy injusto el llamado “efecto jurídico de la cola”, en virtud del cual los  $n$  primeros que obtienen licencia agotan o saturan la capacidad de un espacio para que el  $n + 1$ -ésimo pueda entrar, aún teniendo la superficie necesaria para construir, de tal modo que el derecho a ejercer la posibilidad de edificar no viene regulado objetivamente por la normativa para todo sujeto, sino que queda regulado subjetivamente por la actuación imprevista de terceros y depende “de la agilidad o rapidez de los sujetos más avisados o madrugadores, lo que en muchos casos ha contribuido a la edificación ilegal”.

Según la Jurisprudencia, dos elementos son consustanciales al concepto de núcleo de población: la presencia de una “malla urbana” y la existencia de unas mínimas dotaciones urbanísticas<sup>617</sup>. Sobre el concepto de “malla urbana” se ha pronunciado en

---

613 Este artículo, en su letra b), ha sido redactado por el art. 1.1 del Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de Medidas para facilitar la Actividad Urbanística de la Ciudadanía y los Pequeños Municipios (D.O.C.M. de 30 de noviembre).

614 DE LA CRUZ MERA, A.: “La vivienda en el campo: ¿una especie en extinción?”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 10, Enero-Marzo 2011.

615 El autor se plantea, entre otras cuestiones, qué edificaciones deben contabilizarse como comprendidas dentro del círculo definido como posible núcleo de población (¿todas las existentes? ¿sólo las que tienen concedida licencia? ¿únicamente las viviendas o cualquier tipo de edificación? ¿también las viviendas ilegales? ¿cuentan las casetas de aperos?). De igual forma, afirma, los urbanistas, al redactar las ordenanzas del plan, se ven obligados a “elaborar barrocas teorías geométricas, a base de círculos de diámetros variables, que iban englobando a un número creciente de edificaciones según aumentaba su diámetro”. En ROGER FERNÁNDEZ, G.: Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, 1996, p.p. 43-44.

616 GARCÍA BELLIDO, J.: “La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico”, *Ciudad y Territorio. Ciencia Urbana*, Núm. 69, 1986, p. 39.

617 El TSJ de Castilla y León, en sentencia 5458/2006, de 3 de noviembre, indica que “el concepto de núcleo de población ha sido considerado por la Jurisprudencia como el conjunto de edificaciones o el grupo de casas, la agrupación de población, etc., y en este sentido, el Decreto 22/04, en su Disposición Adicional Única lo define como „agrupación de construcciones bien identificable e individualizada en el territorio, que se caracterizan por su

repetidas ocasiones el TS para poner de manifiesto que existe ésta allí donde hay una organización básica constituida por unas vías perimetrales y las redes de suministro de agua y energía eléctrica y saneamiento de que puedan servirse los terrenos, y que éstas, por su situación, no estén desligadas completamente del entramado urbanístico ya existente. En síntesis, lo esencial es que los servicios no sólo existan o vayan a existir, sino que sean adecuados para la edificación existente<sup>618</sup>.

La más reciente doctrina jurisprudencial viene insistiendo en la importante degradación que sobre el suelo rústico común está produciendo la continua edificación de viviendas unifamiliares aisladas, ya que provoca la pérdida de las características propias de dicho suelo, resultando ineludible la motivación de la autorización de aquéllas a fin de evitar ese indeseable efecto<sup>619</sup>. Por la importancia y repercusión de su contenido, se reproduce a continuación la STSJ de Castilla y León núm. 4247/2019, de 25 de octubre<sup>620</sup>, recaída en un proceso contencioso-administrativo sobre uso excepcional en suelo rústico de vivienda unifamiliar: (...) *Por ello considera la Sala (y también así lo dice la sentencia de instancia) que no basta para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un nuevo núcleo de población, ya que a nadie se le escapa que la reiterada construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común aunque no formen núcleo de población podría contribuir a degradar seriamente el suelo rústico con pérdida de las características que le son propias, por cuanto que de seguir el criterio de la parte actora, hoy apelada, se podría „manchar” todo el suelo rústico común de infinidad de casas unifamiliares aisladas, que seguramente no formarían núcleo de población, pero que conformarían una situación urbanística totalmente degradante para el suelo rústico que en todo caso pretende evitar la Ley y el Reglamento, citados, de Castilla y León, como así resulta de los términos trascritos de la Exposición de Motivos. Y para evitar esta degradación se exige además para el caso de la construcción de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico, así como en todos los demás casos de usos excepcionales, la necesidad de justificar ese emplazamiento y de acreditar las circunstancias de interés público que aconsejen autorizar ese uso en suelo rústico común, y todo ello a fin de evitar situaciones indeseables y contrarias a la finalidad y espíritu de la normativa urbanística de „sembrar y plantar” viviendas unifamiliares aisladas en el suelo rústico común.*

## 5. Justificación del emplazamiento

La pluralidad de leyes autonómicas reguladoras de los usos edificatorios del suelo rústico dificulta todo intento de generalización y la obtención de soluciones factibles.

---

proximidad entre sí, por la consolidación de una malla urbana y por necesitar el mantenimiento adecuado de dotaciones urbanísticas comunes”. Definición que recoge la síntesis del concepto que se venía manejando por la Jurisprudencia y por los aplicadores urbanísticos”.

618 STS 1583/2014, de 1 de abril. En el mismo sentido, Ss. de 30-10-1990, 05-12-1990, 29-10-1998, 04-02-1999, 02-04-2002 y 25-06-2008.

619 RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, R.Y.: “El concepto de núcleo de población: apuntes jurisprudenciales”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, 2019.

620 La cual reproduce idénticos pronunciamientos a los de anteriores sentencias de la misma Sala; y entre otras, de fechas 03-10-2008, 15-05-2015, 15-07-2016, 09-09-2016, 16-12-2016, 03-04-2017, 21-07-2017, 20-10-2017, 09-02-2018, 14-09-2018, 19-10-2018 y 21-12-2018.

En la mayor parte de los supuestos no se admiten las viviendas residenciales que no estén ligadas a la explotación racional de los recursos naturales (Región de Murcia, País Vasco). En otros casos se posibilitan aunque con considerables restricciones (Comunidad Valenciana<sup>621</sup>). Otras Comunidades Autónomas, finalmente, como es el caso de Extremadura, son mucho más laxas en su regulación<sup>622</sup>.

Como criterio general, la autorización excepcional de vivienda unifamiliar ligada al sector primario se ha condicionado por la legislación urbanística a la obligatoria concurrencia de dos requisitos fundamentales: la acreditación de su necesidad o justificación<sup>623</sup> y su relevancia para el interés general<sup>624</sup>.

Sin embargo, esa exigencia jurídica no puede quedar circunscrita en exclusiva a dichas edificaciones, vinculadas a un uso concreto, sino que debería ser asimismo aplicable, siempre y en todo caso, a los demás usos excepcionales, con la intención última de evitar situaciones indeseables, contrarias a la finalidad y al espíritu de la ley, que no pretenden sino impedir la urbanización del medio rural. La ubicación natural de las viviendas unifamiliares, de cualquiera de ellas, ha de ser el suelo urbano o urbanizable, nunca aquél que carece de tal condición<sup>625</sup>.

---

621 En los términos anteriormente expuestos (art. 197.1.b) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana).

622 El art. 67.4.e) de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística sostenible de Extremadura, considera uso permitido en el suelo rústico el uso residencial autónomo que expresamente determine el planeamiento, regulando sus condiciones de implantación, con el solo condicionante de que la superficie mínima de suelo que sirva de soporte físico a las edificaciones de nueva planta sea de 1,5 hectáreas (art.70.e).

623 En la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, art. 52.1.B), se dispone que en los terrenos clasificados como suelo no urbanizable que no estén adscritos a categoría alguna de protección, pueden realizarse actos de edificación o construcción que, estando expresamente permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística, sean consecuencia de la *necesidad justificada* de vivienda unifamiliar aislada, cuando esté vinculada a un destino relacionado con fines agrícolas, forestales o ganaderos.

624 En el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, art. 57.e), se indica que en suelo rústico pueden autorizarse usos excepcionales, atendiendo a su *interés público*, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial, y entre ellos las construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que resulten necesarias para el funcionamiento de alguno de los demás usos citados en dicho artículo (agrícola, ganadero, forestal, piscícola, cinegético, etc.).

625 La doctrina jurisprudencial emanada del TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Burgos, se ha pronunciado reiteradamente sobre esta concreta problemática. Se citan, a modo ilustrativo, por su particular relevancia, algunos párrafos de la Sentencia Núm. 3200/2019, de 7 de junio:

*“...entiende la doctrina jurisprudencial que la exigencia del interés público no se reseña por cada uso excepcional sino de forma común a todos los usos excepcionales sujetos a autorización y así, no basta a su juicio para conceder la autorización de uso excepcional relativa a la construcción de vivienda unifamiliar que no se produzca riesgo de formar un núcleo de población, sino que se exige además, como para el resto de usos excepcionales, la necesidad de justificar el emplazamiento en suelo rústico y de aplicar las circunstancias de interés público que aconsejen autorizar ese uso en suelo rústico común, con el fin de evitar situaciones indeseables y contrarias a la finalidad y espíritu de la normativa urbanística de “sembrar y plantar” viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico común”.*

*“ En todo caso el criterio que acoge la Sala y que discrepa de la sentencia de instancia es el que también se corresponde con lo dispuesto en el art. 20.1, inciso segundo de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, cuando también exige circunstancias de interés público para poder autorizar actuaciones específicas en suelo no urbanizable. Y por otro lado, este criterio es el que mejor se corresponde igualmente con la verdadera naturaleza y destino del suelo rústico común, toda vez que la ubicación de usos residenciales aunque lo sea mediante una vivienda unifamiliar aislada, debe en principio situarse en suelo urbano o urbanizable y no en suelo rústico por cuanto que no es el suelo rústico o no urbanizable el lugar más adecuado para emplazar viviendas, como así resulta de la Exposición de Motivos de la LUCyL cuando al respecto señala (apartado IV, párrafo segundo) que: “Parece por ello lo más racional propugnar que las nuevas construcciones se realicen como norma general en los núcleos existentes tanto para rentabilizar las inversiones públicas como para mantener la estructura territorial y demográfica, ya muy debilitada en extensas áreas de la región”.*



Diversas han sido las argumentaciones, más o menos forzadas, justificativas de las ventajas y beneficios que para el interés general de los municipios pueden atribuirse a las viviendas residenciales ubicadas en suelo no urbanizable. Ninguna de ellas ha sido aceptada por los tribunales.

Dichas construcciones no favorecen la creación de puestos de trabajo, tanto en su fase de edificación como en la posterior de mantenimiento, pues para ello no se precisa que la construcción se realice en suelo rústico, ya que ese mismo trabajo también se crea si se realiza la vivienda en suelo urbano, o en suelo urbanizable con compromiso de urbanización (STSJ de Castilla y León 4247/2019, de 25 de octubre). Tampoco resulta admisible la argumentación de su contribución a paliar el fenómeno despoblacional en el mundo rural, problema de primer orden en nuestros días. Para fijar la población en estas zonas no se requiere la destrucción de las mismas mediante este tipo de construcciones. Lo que procede es edificarlas en los núcleos urbanos rurales, en cuyo caso inequívocamente se permitirían edificaciones de viviendas unifamiliares aisladas u otro tipo de viviendas según el planeamiento municipal, sin que se precise ocupar suelo rústico común o genérico.

Además, esas edificaciones no representarán, en ningún caso, un seguro contra la propagación de incendios en terreno rústico, pues también habiendo casas se producen los mismos. De hecho, lo normal es que no se produjeran incendios, puesto que ya habría sido destruida la naturaleza en dichos suelos y difícilmente podrían seguir siendo considerados como rústicos, al quedar desligados de toda actividad forestal o agrícola.

Por añadidura, no se produciría una dinamización de la vida social y cultural de los municipios, lo que sí podría conseguirse si se realizasen las edificaciones dentro de los núcleos urbanos, y no en descampados, que lo que producen es precisamente individualización y no socialización. Ciertamente, el suelo rústico adquirirá un nuevo valor, al añadirsele una vivienda, pero no un valor digno de protección y que merezca ser considerado de interés público.

De igual forma, no se pondrían en valor las formas tradicionales de ocupación del territorio. Es cierto que el suelo fue ocupado en tiempos pasados con construcciones aisladas, cuando las mismas servían a la agricultura, a la ganadería, o a otras actividades ligadas al sector primario, pero en ningún caso cuando la única pretensión es la edificación residencial, como primera o segunda vivienda, aún cuando pueda estar “disfrazada” de artificios jurídicos tales como la ligazón a la actividad productiva de la explotación agrícola o ganadera.

Para concluir, y este razonamiento adquiere una especial significación en el desarrollo de la temática que nos ocupa, dichas viviendas no resultan acordes con el entorno, ni con el paisaje circundante, sino que lo destruyen, sembrándolo de edificios sin relación

---

*“ Todo ello en sintonía con lo que actualmente establece el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que en cuanto al contenido del derecho de propiedad del suelo referido a las facultades, establece en su número 2, que: 2. En el suelo en situación rural a que se refiere el art. 12.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. ... Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural. “*

alguna con el carácter y naturaleza del suelo rústico. Ningún interés público se acredita, solamente el interés privado de edificar sobre terreno propio<sup>626</sup>.

A resultas de las anteriores reflexiones, la conclusión a la que se llega indefectiblemente no es otra sino que, en el momento actual, no existe motivación ni justificación alguna para seguir autorizando viviendas, de primera o segunda residencia, y en realidad de ningún tipo, en suelo no urbanizable. Ni siquiera aquéllas vinculadas a actividades productivas propias del sector primario, ya que para tal fin existen otros cauces y otras tipologías constructivas más adecuadas que las viviendas convencionales características del medio urbano.

Según DE SANTIAGO y GONZÁLEZ, “la única razón que justifica hoy el carácter „edificable“ con viviendas del suelo no urbanizable es el viejo concepto de la propiedad romana, disfrazado de fisiocrático, ruralista o sostenible: la prevalencia de los artículos 348 y 350 del Código Civil de 1889 por encima de la „función social de la propiedad“ y de la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general de la Constitución Española (arts. 33.2 y 47)”<sup>627</sup>.

Los posicionamientos doctrinales mayoritarios en el urbanismo moderno son contrarios a la creación de nuevos núcleos poblacionales, y consideran una necesidad imperiosa la articulación del crecimiento urbanístico acorde con los procedimientos que sean menos gravosos para el medio ambiente<sup>628</sup>. Lamentablemente, no ha sido ésta la vía mayoritariamente seguida por la legislación autonómica, en muchos de los casos abiertamente contraria a los principios del urbanismo sostenible que sostiene la legislación básica estatal, siguiendo las orientaciones señaladas por los organismos internacionales.

## 6. Protección del paisaje periurbano

Prohibir o restringir el uso residencial del suelo rústico constituye un objetivo íntimamente ligado al principio de desarrollo urbanístico sostenible. La LS 1976 ya establecía, en su art. 11.3, que el objeto específico de los Planes Generales Municipales, en suelo no urbanizable, es preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio “y del paisaje”.

En la legislación estatal vigente, el principio de desarrollo urbanístico sostenible, y unido al mismo la adopción de medidas de protección del “paisaje” y del medio rural, y de preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (art 3.2 LS 2015), integran las condiciones básicas mínimas (art. 1 LS 2015) atribuidas competencialmente al Estado para la uniformización de los usos del suelo en todo el territorio nacional, y que, por ello, no deberían ser menoscabadas por el legislador autonómico. Aunque dicha normativa

---

626 Todas las referidas argumentaciones han sido expuestas por la doctrina jurisprudencial. Por todas, se cita nuevamente el contenido de la Sentencia Núm. 3200/2019, de 7 de junio, del TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Burgos.

627 DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E.; GONZÁLEZ GARCÍA, I.: “Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 120, 2018, p.p. 74-75.

628 GARCÍA ÁLVAREZ, G.: La protección del suelo natural... Op. Cit., 2016, p. 302.

enfatisa los valores ambientales y territoriales, la finalidad última de la clasificación del suelo como no urbanizable no es otra sino impedir su transformación urbanística o preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano<sup>629</sup>.

La doctrina constitucional ha puesto de manifiesto el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente. Efectivamente, 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”. En todo caso, siguiendo esa misma doctrina (STC 102/1995), corresponde a los poderes públicos, a todos ellos, velar por la utilización racional del territorio y del medio ambiente, conteniendo, cuando sea el caso, la transformación y ocupación del suelo, compatibilizando el crecimiento económico con los imperativos del desarrollo sostenible<sup>630</sup>.

Siguiendo esa misma línea, la ley de urbanismo y paisaje valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio), prescribe, en su art. 6.2, que el paisaje se integrará en todas las políticas sectoriales que incidan en el mismo, en las distintas escalas, entre ellas la local. En concreto, la planificación urbanística, en el marco del CEP, se orientará, entre otras finalidades, a la adopción de “medidas de gestión, mejora y salvaguarda de la calidad, tanto de los paisajes naturales y rurales, como de los urbanos y periurbanos, a partir de los objetivos de calidad paisajística que se establezcan para ellos” (art. 6.2.b).

Ha de resaltarse, en relación a las edificaciones en suelo rústico, que la legislación autonómica puede establecer normas más severas de preservación y protección del suelo no urbanizable, pero en modo alguno puede desconocer los mínimos previstos en la legislación estatal de carácter básico, a la que se ha hecho anterior mención<sup>631</sup>. El problema, en un Estado descentralizado como es el nuestro, y sobre el que, hasta la fecha, todavía no existe un pronunciamiento por parte de la máxima instancia judicial para la salvaguarda de la legalidad constitucional, es la enorme dispersión y diferenciación existente entre la legislación urbanística emanada de las distintas Comunidades Autónomas, en orden a sus respectivas propuestas de sostenibilidad ambiental.

## II. LOS BORDES URBANOS

### 1. Espacios de transición y conflicto

En los contornos de las ciudades se está produciendo un crecimiento descontrolado de la urbanización, una de cuyas manifestaciones es la progresiva pérdida de las tierras

---

629 BASSOLS COMA, M.: La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible, Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, p. 688.

630 GIFREU FONT, J.: “Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda”, *Práctica Urbanística*, Núm. 146, 2017.

631 ALONSO CLEMENTE, A.: “Edificación de viviendas en suelo no urbanizable”, *Práctica Urbanística*, Núm. 117, 2012, p.p. 71-72.

dedicadas a las actividades agrícolas. En España, como en Alemania, Francia y otros países de nuestro entorno, la periurbanización ha producido un aumento de las construcciones con alto impacto visual y degradación del paisaje, contribuyendo a la pérdida de la herencia cultural y las prácticas rurales tradicionales. En su proceso de expansión, las urbes han ocupado áreas habitadas y deshabitadas, en general de bajo o nulo valor productivo. Asimismo, han incorporado terrenos localizados en zonas de producción agrícola. Aunque el paisaje continúa dominado por las actividades agropecuarias y forestales, y a veces subsiste una antigua sociedad rural, se ha producido una profunda transformación del mismo<sup>632</sup>, debido a la aparición de nuevas construcciones, al consumo de bienes y servicios y a la localización de núcleos de trabajo próximos al entorno urbano, con estilos de vida cada vez más afines a los de las aglomeraciones urbanas. Un fenómeno que ocasiona una clara mutación territorial, al incorporar nuevos elementos del exterior, extraños a la realidad rural<sup>633</sup>. Por ello, los bordes urbanos constituyen lugares problemáticos, de transición y conflicto<sup>634</sup>, que reflejan el contraste entre los asentamientos carenciados y pobres (crecimientos espontáneos no planificados), y los asentamientos formales de los grupos sociales con mayor capacidad económica (que han visto en las afueras del centro urbano una mayor oportunidad de espacio habitable y mayor percepción de seguridad)<sup>635</sup>.

Corresponde a los poderes públicos, la Administración municipal en particular, hacer frente, mediante los mecanismos jurídicos a su alcance, al deterioro paisajístico provocado por estos descontrolados procesos urbanizadores. Para ello resulta esencial establecer una relación equilibrada entre la ciudad y su entorno, restaurar los espacios periurbanos degradados, revitalizarlos ecológica, cultural y económicamente a fin de

---

632 Estas zonas de transición, entre los aprovechamientos urbanos y los agrícolas y/o naturales, son muy elásticas y fácilmente alterables, colonizadas por la expansión urbana para ser destinadas a usos de todo tipo, sin un plan que dirija su desarrollo. Impera un marcado desorden físico, fruto de un proceso evolutivo del territorio en el que se superponen, de forma casual, diferentes lógicas edificatorias, naves comerciales e industriales, almacenes, aparcamientos, infraestructuras, sistemas viarios, y otros. Y subsisten, al mismo tiempo, áreas agrícolas intercaladas o aisladas del contexto, a la espera de una futura transformación, escasamente perceptibles, al quedar ocultas tras las infraestructuras y las áreas edificadas compactas. La pérdida y transformación de los rasgos paisajísticos históricos lleva aparejada una escasa identificación y posibilidad de reconocimiento de la calidad de dichas áreas, que se convierten en bolsas aisladas, en tierra de nadie, en que la actividad agrícola tradicional deja paso a actividades espontáneas y no controladas. La ausencia de los rasgos característicos de los núcleos urbanos, el empeoramiento de las condiciones medioambientales de los ecosistemas presentes, la disminución de la calidad estética y visual de las fachadas, y una escasa definición de la relación existente entre la superficie construida y los espacios abiertos, son, entre otras, algunas de las principales problemáticas de estos paisajes en las periferias. (JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Líneas paisajísticas para la gobernanza del territorio: Ámbitos periurbanos, Proyecto Pays.Med.Urban, 2011, p.p. 76-80).

633 ÁVILA SÁNCHEZ, H.: "Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades", *Estudios Agrarios*, Núm. 41, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, p.p. 104-107.

634 Como afirma LOIS, la periferia es, en la actualidad, el nuevo ámbito de la segregación urbana, al albergar la residencia unifamiliar frente al bloque de pisos, las nuevas y rutilantes implantaciones periféricas frente a las antiguas en decadencia. (LOIS GONZÁLEZ, R.C.: "Presentación a edición galega", en PETSIMERIS, P.: *As redes urbanas. Una nova xeografía das cidades*, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, 188 p., p.p. 110-113). Debido a la proliferación de estos nuevos usos, no ordenados, surgirán en estos espacios situaciones de precariedad urbanística que contribuirán a la degradación ambiental y visual del territorio. La colonización espontánea, a veces ilegal, puede producir conflictividad social y dificultar la toma de decisiones por las Administraciones Públicas, la local en particular.

635 SCHELOTTO, S.: La ciudad viva. (des) Bordes Urbanos: Políticas, proyecto y gestión sostenible en la ciudad de la periferia. Entrevista a Salvador Schelotto (en línea), 2014. (Consultado: 3 enero 2020). En: <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=20578>.

satisfacer las nuevas demandas sociales de calidad de vida, controlar la expansión física de los centros urbanos, y favorecer la heterogeneidad funcional y social<sup>636</sup>.

## 2. Ordenación del borde urbano

La Nueva Agenda Urbana Hábitat III<sup>637</sup> contempla entre sus compromisos (el número 50) el alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y las rurales<sup>638</sup>, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado, a fin de mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental, incluyendo la conectividad entre zonas periurbanas y rurales. Más específicamente, en su compromiso 96 se alienta la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, al objeto de promover las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y sus entornos periurbanos y rurales.

Constituye una actuación prioritaria la apuesta por una política orientada a la protección y dinamización de los espacios periurbanos, tanto los más alejados como los más próximos a los núcleos poblacionales, dedicando especial atención a aquéllos que más intensamente han sufrido procesos de degradación paisajística, para que pasen a ser un activo social para la ciudadanía. A tal fin, el planeamiento urbanístico derivado de iniciativa municipal, y la figura del Plan Especial, en concreto, representa una herramienta primordial en la gestión alternativa de dichos espacios<sup>639</sup>.

Los Planes Especiales son considerados el cajón de sastre en el que ubicar aquellas funciones asignadas por la ley al planeamiento municipal y no asumidas por el mismo, con la sola excepción de la ordenación integral del territorio o capacidad de clasificar suelo<sup>640</sup>. La principal característica de los mismos es que limitan su ordenación a uno o varios aspectos señalados por la legislación urbanística, frente a la ordenación general o

---

636 PELLICER CORELLANO, F.: “El ciclo del agua y la reconversión del paisaje periurbano en las ciudades de la Red C-64”, en MONCLÚS, F.J. (ed.). *La ciudad dispersa*, Barcelona, 1998, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

637 Aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016 y refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexagésima octava sesión plenaria de su septuagésimo primer período de sesiones, el 23 de diciembre de 2016.

638 Atendiendo a las necesidades planteadas por la población, el espacio rural circundante a las ciudades ha desempeñado funciones de muy diverso tipo. Una de ellas, la de proveedor de productos primarios (agrícolas, forestales y ganaderos) para una población relativamente cercana. Esta función, sin embargo, ha perdido importancia en numerosos lugares, ante la nueva contextualización que imponen los mercados globales. Otra de las funciones, desde una perspectiva estrictamente urbanística, ha sido la de proveedor de suelo para el crecimiento de las áreas habitadas, lo que, en buena lógica, lleva aparejada su desaparición como tal. Con el paso del tiempo se han ido añadiendo otras funciones, tales como la de proporcionar a los ciudadanos paisaje, recreo y equilibrio ambiental, dado que la generalización de los usos espontáneos y no ordenados sobre el suelo contiguo a los núcleos urbanos, y las negativas consecuencias sociales y ambientales que de ello se derivan, está exigiendo de los poderes públicos locales la puesta en marcha de iniciativas que satisfagan esas nuevas necesidades paisajísticas y recreativas. (ESTEBAN NOGUERA, J.: *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011, p.p. 221-222).

639 HERNÁNDEZ PUIG, S.: *El espacio periurbano: alternativas de ordenación, regulación y gestión desde el mundo local en Catalunya*, Universitat de Barcelona, 2015, p.p. 48-49.

640 LÓPEZ ARIAS, F.: “El planeamiento urbanístico derivado: planes especiales, planes de mejora urbana, planes parciales y planes parciales de delimitación. Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales”. En *Derecho Urbanístico de Cataluña, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2009.

global del territorio que llevan a cabo el resto de los Planes<sup>641</sup>. Asimismo, cumplen una finalidad de protección de los valores estéticos, históricos y artísticos, y de ordenación de las estructuras de los servicios comunitarios<sup>642</sup>. A su través, los Ayuntamientos pueden, con márgenes razonables de flexibilidad, resolver cuestiones específicas, suplir carencias y articular soluciones puntuales, siendo especialmente adecuados ante situaciones de complejidad urbanística, en cualquier clase de suelo<sup>643</sup>. Aunque son instrumentos de planeamiento de desarrollo, pueden actuar con independencia del mismo, completando e incluso sustituyendo (excepcionalmente) las determinaciones del planeamiento general.

La STS Núm. 214/2010, de 21/01/2010, clarifica la naturaleza jurídica propia del Plan Especial, al establecer que, a diferencia de los demás instrumentos de planeamiento, no ordena el territorio desde una perspectiva integral y global, sino que su punto de vista es más limitado o sesgado, porque atiende a un sector concreto y determinado. Esta diferencia, continúa la sentencia, tiene su lógica consecuencia en las relaciones que mantiene con el PGMOU, pues si su subordinación fuera puramente jerárquica quedaría sin ámbito propio sobre el que proyectarse, toda vez que no podría limitarse a reproducir lo ya ordenado en el PGMOU. Téngase en cuenta que el Plan Especial precisa de un campo concreto de actuación en función de los valores que se persigan y de los objetivos que se haya propuesto. Ahora bien, aunque su relación no sea explicable exclusivamente por el principio de jerarquía, ello no quiere decir que éste no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del Plan Especial sea plena. En efecto, el ámbito sectorial que regula el Plan Especial no puede alcanzar hasta sustituir el planeamiento integral en la función que le es propia, como acontece con la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general, que constituyen determinaciones que le están vedadas.

Las funciones que le son asignadas y la polivalencia de su regulación permiten que a través del Plan Especial pueda ordenarse cualquier clase y categoría de suelo (urbano consolidado y sin consolidar, urbanizable sectorizado o sin sectorizar, y no urbanizable o rústico, incluidos los de especial protección), ya que su finalidad última es desarrollar actuaciones y ejecutar obras, infraestructuras o servicios, independientemente del suelo sobre el que se actúe.

Esta versatilidad del Plan Especial resulta especialmente apropiada como mecanismo de solución de las situaciones de degradación paisajística que pueden afectar a los entornos urbanos, dada la distinta clasificación urbanística (suelo urbano, urbanizable y sobre todo no urbanizable) que en cada situación tendrá asignada el territorio de que se trate. La intervención sobre el suburbio, el extramuro, el arrabal, el ensanche, el extrarradio, la periferia, la barriada, el contorno o la inmediación de la ciudad (cualquiera de estas tradicionales denominaciones nos sirve) tendrá matices y connotaciones distintas en función de la diferente clasificación urbanística que el planeamiento de ámbito general otorgue a cada espacio en el municipio.

La LS 1976, en la actualidad aplicable supletoriamente a nivel autonómico, contempla en sus arts. 17 a 25 las diferentes tipologías de Planes Especiales, así como sus

---

641 RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R.: “La relación entre los Planes Especiales de Urbanismo y los Planes de Ordenación General”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 40-41, 1984, p. 1.

642 ARCE MONZÓN, L.: *Los Planes Especiales*. XVII Temas de Derecho Urbanístico, Oviedo, 1980, p. 210.

643 ARRANZ MARINA, T.: “Planes Especiales. Normas comunes (1ª parte)”, *Práctica Urbanística*, Núm. 82, Editorial La Ley, 2009, p. 71.

determinaciones. El art. 22, en concreto, establece que la mejora del medio urbano o rural “y de los suburbios de las ciudades” podrá ser objeto de Planes Especiales, encaminados a la consecución de las siguientes finalidades: la modificación del aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación; la alteración de determinados elementos vegetales, jardines o arbolado; la prohibición de construcciones y usos perjudiciales; y el sometimiento a normas urbanísticas del acoplamiento de las edificaciones. En opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, este artículo se refiere a distintos aspectos de los Planes Especiales, con un denominador común, la mejora del medio ambiente, lo que constituye una manifestación más del fenómeno de la renovación urbana<sup>644</sup>.

El art. 82 del R.D. 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico (RPU), normativa reglamentaria asimismo aplicable con carácter subsidiario, confirma la protección ambiental dispensada por el articulado de la LS 1976, al tiempo que completa y clarifica en mayor medida su regulación. Según el RPU, los Planes Especiales para la Mejora del Medio Urbano o Rural y de “los suburbios de las ciudades” pueden contener las siguientes determinaciones: normas necesarias para mantener el estado de las edificaciones en sus aspectos de composición y conservación, a fin de salvaguardar el ambiente existente; normas necesarias para modificar el aspecto exterior de las edificaciones, su carácter arquitectónico y su estado de conservación, a fin de mejorar las características ambientales; prescripciones precisas para ordenar los espacios verdes previstos en el planeamiento o para mejorar la configuración de parques, jardines, arbolado y elementos vegetales existentes en los espacios libres; prohibiciones de construcción o de usos perjudiciales cuando no se hubieren establecido en el PGMOU o cuando éste no exista; y normas precisas para armonizar en altura y alineaciones las edificaciones existentes. Añade el RPU que estos Planes no podrán alterar las normas que sobre volumen y uso del suelo establezcan los Planes de jerarquía superior, y sólo podrán precisar sus determinaciones cuando sea necesario.

Tal como afirman ARROYO et alt., los Planes Especiales de Mejora del Medio Urbano o Rural (y de los suburbios urbanos) introducen un nuevo aspecto, diferencial, en relación al planeamiento derivado destinado a la mera protección y conservación, al poner el acento en el concepto de “mejora”. Efectivamente, no se trata solamente de ordenar o regular la conservación o el mantenimiento del medio ambiente, en cualquiera de sus manifestaciones, sino de alterar, e incluso modificar, si fuera preciso, elementos arquitectónicos y urbanísticos de todo tipo, para renovar, sanear o modernizar las condiciones estéticas y de seguridad de áreas o zonas urbanas, rústicas y suburbanas, que estén degradadas. Razones urbanísticas, sanitarias y paisajísticas obligan a prestar una particular atención, entre otras áreas, a los extrarradios de las ciudades, representando los Planes Especiales un instrumento corrector fundamental ante situaciones cercanas al límite<sup>645</sup>. Sin embargo, lamentablemente sigue plenamente vigente la afirmación realizada hace más de cuarenta años por CHOROT<sup>646</sup>, acerca de la escasa eficacia que ha tenido en nuestro ordenamiento jurídico la previsión de la legislación urbanística en lo concerniente a los espacios suburbanos.

---

644 GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Comentarios a la Ley del Suelo, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1981, p. 283.

645 ARROYO GARCÍA, J.; CHOROT NOGALES, F.; LLISSET BORRELL, F.; LÓPEZ PELLICER, J.A.: Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos, Tomo I, Publicaciones Abellá, Madrid, 1987, p.p. 243-244.

646 CHOROT NOGALES, F.; LLISSET BORRELL, F.; ARROYO GARCÍA, J.: *Ley del Suelo*, Publicaciones Abellá, Madrid, 1977, p. 152.

En el art. 89 de la LS 1992 se regulaban los Planes Especiales de Mejora del Medio Urbano o Rural en idénticos términos a los recogidos en el art. 22 LS 1976. Sin embargo, la atribución de las competencias sobre ordenación del territorio y el urbanismo a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), sancionada por la sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo, determinaría, desde su publicación, la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de dicho artículo, hasta entonces aplicado por el Estado con eficacia supletoria. A partir de aquí, toda mención a la regulación del planeamiento urbanístico especial, en lo concerniente a su objeto, tipos, contenido, determinaciones, documentación, tramitación y aprobación, únicamente podrá ir referida a la legislación dictada por las distintas Comunidades Autónomas.

Seguidamente se hará un detenido recorrido por la regulación autonómica del planeamiento especial o derivado, con especial dedicación al que regula los aspectos relacionados con la mejora de los medios rústico y urbano.

El art. 14.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que, entre otras finalidades, los Planes Especiales municipales pueden tener por objeto la conservación, protección y mejora del medio urbano y del medio rústico (letras b y e). Particular interés reviste la regulación contenida en su letra h), introducida por el Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Adecuación Ambiental y Territorial de las Edificaciones Irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, referida a la específica finalidad de identificación y delimitación de concretas agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable y de adopción de las medidas pertinentes para el establecimiento de las infraestructuras comunes para la prestación de los servicios básicos necesarios para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad de la población, mejora de la calidad ambiental e “integración territorial y paisajística de dichas agrupaciones”.

El art. 62.1.b) del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos formulen Planes Especiales para la finalidad de “proteger, catalogar, conservar y mejorar el paisaje y el medio físico rural”, el medio urbano y sus vías de comunicación.

Según el art. 45.2, letras b) y c) de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Islas Baleares, los Planes Especiales tienen entre sus objetos “la protección del paisaje y la ordenación, la protección y la conservación del medio rural”. Ninguna referencia se contiene en relación al medio urbano.

En el art. 146.2, letra b) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se indica que los Ayuntamientos podrán aprobar Planes Especiales, en desarrollo del PGOU o de forma autónoma, con la finalidad de “conservar y mejorar el paisaje natural y urbano”.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece en su art. 59, apartados 2 y 3, que en desarrollo de las previsiones contenidas en los PGOU, los Ayuntamientos podrán formular Planes Especiales con la finalidad de saneamiento de las poblaciones, y que en ausencia de PGOU podrán asimismo formular Planes Especiales con la finalidad de “protección del paisaje, la riqueza etnográfica y el medio rural”.

Según el art. 29.1, letra b) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad



Urbanística de Castilla-La Mancha, podrán formularse Planes Especiales en desarrollo, complemento o mejora de los Planes de Ordenación Municipal con la finalidad de “definir o proteger el paisaje”.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, tras definir en su art. 47.1 a los Planes Especiales como aquellos que tienen por objeto desarrollar, completar e incluso, de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general, con la finalidad, entre otras, de proteger ámbitos singulares, puntualiza en su art. 48.1 que los Planes Especiales de Protección, en concreto, tienen por objeto “preservar el paisaje u otros valores socialmente reconocidos”.

Según el art. 67.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, en desarrollo de las previsiones del planeamiento urbanístico general, pueden aprobarse Planes Especiales urbanísticos si son necesarios para alcanzar la finalidad de protección del medio rural. No se contiene referencia alguna al medio urbano, ni específica al paisaje.

En el art. 61.1, letra b) del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra se precisa que, con carácter general, los Planes Especiales tienen por objeto desarrollar, sobre cualquier clase o categoría de suelo, las determinaciones de la ordenación estructurante contenidas en los PGOU, así como establecer, modificar o completar su ordenación pormenorizada, con la finalidad de “ordenación y protección de ámbitos que por sus valores paisajísticos o culturales deban ser conservados o recuperados”.

El art. 43.1, párrafo 2º, del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, confiere a los Planes Especiales la condición de instrumento para el análisis detallado del territorio y la ordenación urbanística cuando se trate de planes dirigidos a la minimización del impacto ambiental.

En el art. 51, apartados 1 y 2, de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura se dispone que los Planes Especiales son los instrumentos complementarios de ordenación que tienen por objeto la implantación o regulación pormenorizada de usos o actividades urbanísticas especiales en cualquier clase de suelo, pudiendo formularse en desarrollo de los instrumentos de ordenación urbanística, o con carácter independiente, y contener determinaciones estructurales y detalladas relativas, entre otras finalidades, a “la protección del paisaje y a la regulación de asentamientos en suelo rústico”.

Según el art. 70.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, los Planes Especiales podrán formularse con la finalidad, entre otras, de proteger ámbitos singulares y de proteger, rehabilitar y mejorar el medio rural. Los Planes Especiales de Protección, en particular, que podrán afectar a cualquier clase de suelo, tienen como uno de sus objetos el “preservar los paisajes de interés”, pudiendo delimitar áreas de reparto y establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores que hayan de protegerse, para lo que impondrán las limitaciones que resulten necesarias, “incluso con prohibición absoluta de construir” (art. 71, apartados 1 y 2).

La Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, dispone en su art. 78, apartado 2, que en desarrollo de las previsiones contenidas en el planeamiento municipal, podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con la finalidad de protección del paisaje. En el apartado 3 de dicho artículo se indica que en

ausencia de planeamiento o cuando éste no contuviere determinaciones detalladas y en ámbitos que constituyan una unidad que lo justifique, podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con la finalidad de “protección, catalogación, conservación y mejora del paisaje, del medio urbano y de sus vías de comunicación”.

Según el art. 50.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, los Planes Especiales tienen entre sus funciones las de la conservación, la protección o la mejora del medio urbano y del medio rural, así como la “protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales”.

En el art. 72.1 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco se establece que el Plan Especial de Protección y Conservación tiene por objeto completar la ordenación establecida por los PGOU mediante normas de protección de elementos naturales y/o artificiales objeto de sus determinaciones, concretando el apartado 2 que la protección y conservación a establecer por el Plan Especial se podrá referir “al paisaje, al medio urbano o rural, a edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos, así como a cualquier otro elemento natural o artificial”.

En el art. 67.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias se indica que los Planes Especiales pueden tener por objeto desarrollar, completar e incluso, de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general, a fin de proteger ámbitos singulares y conservar determinados ámbitos del medio rural. Los Planes Especiales de Protección, en concreto, tienen por objeto “preservar el paisaje u otros valores socialmente reconocidos, pudiendo aplicarse con tal fin sobre cualquier clase de suelo” (art. 68.1).

Finalmente, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, dispone en su art. 127 que, con carácter meramente enunciativo, los Planes Especiales podrán tener por objeto la adecuación urbanística de áreas de singulares características, así como la “protección del paisaje”.

Varias conclusiones pueden extraerse de esta exposición de la legislación autonómica.

Por una parte, es incuestionable que el término “suburbio”, empleado en la legislación y reglamentación estatal, ha caído por completo en desuso. Entendiendo por tal, según el Diccionario de la RAE, aquel barrio o núcleo de población situado en las afueras de la ciudad y que, generalmente, constituye una zona deprimida, ninguna Comunidad Autónoma hace referencia al mismo. Ello tal vez sea debido a la asociación de ideas que con frecuencia identifica esta expresión con el fenómeno social de los asentamientos espontáneos, incontrolados y/o el chabolismo (establecimientos humanos marginales y poco salubres, frecuentemente formados por personas excluidas socialmente, reflejo de la miseria social), cuya incidencia hoy día en los contornos urbanos es mucho más reducida que en el pasado.

Por otro lado, podrían plantearse dudas acerca de si los espacios periurbanos tienen o no cabida dentro de los denominados “medios urbanos” y/o “rurales” a los que hacen referencia las leyes autonómicas. No debiera existir inconveniente alguno a tal posibilidad, teniendo en cuenta que el suelo sobre el que se asientan las edificaciones, instalaciones, terrenos u otros elementos artificiales o naturales situados en los exteriores de las urbes estará clasificado en unos casos como suelo urbano o urbanizable y como suelo no urbanizable o rústico en otros. En todo caso, el problema quedaría fácilmente resuelto, dado que la práctica totalidad de las legislaciones contempla, como

una de las finalidades de los Planes Especiales, la protección del paisaje, entendido éste de modo general, al abarcar tanto el paisaje urbano como el rural.

Variados, aunque similares en las distintas leyes autonómicas, son los objetivos perseguidos a través de la aprobación de esta modalidad de planeamiento municipal. A través de los mismos se pretenderá la protección de ámbitos singulares, de valores socialmente reconocidos, de la riqueza etnográfica, de ámbitos que por sus valores paisajísticos o culturales deban ser conservados o recuperados, la conservación de edificaciones, instalaciones, huertos, cultivos y cualquier otro elemento natural o artificial, la adecuación urbanística de áreas de singulares características, la minimización del impacto ambiental o el saneamiento de las poblaciones. Todas las mencionadas finalidades, de lo más heterogéneo, justifican la utilización de este recurso.

Una mención destacada merece la legislación gallega, que tras contemplar la posibilidad de adopción de las medidas necesarias para garantizar la conservación y recuperación de los valores objeto de protección, prevé de forma expresa la imposición de las limitaciones que resulten necesarias, llegando incluso a la prohibición absoluta de construir.

La más avanzada y detallista de las legislaciones (tal vez por lo reciente de su aprobación) es la andaluza, al identificar y delimitar “agrupaciones de edificaciones irregulares en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, con el objetivo último de adoptar las medidas encaminadas a prestar los servicios básicos que garanticen unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad, calidad ambiental e integración territorial y paisajística de la población que habita en ellas. Si bien es cierto que el foco de atención de esta normativa se centra en la edificación ilegal, sobre todo la ubicada en suelo rústico (problemática de la ciudad difusa), otras finalidades, de lo más variado, podrían asimismo tener cabida en su articulado, adquiriendo especial relevancia, por lo que aquí interesa, la conservación y mejora del paisaje de los bordes urbanos.

Uno de los instrumentos previstos por algunas autonomías (Cataluña, Comunidad Valenciana, Cantabria, Galicia) para la protección, gestión y ordenación del paisaje son las Directrices del Paisaje. A través de las Directrices se establecen las determinaciones definitorias de las estrategias o pautas de actuación a seguir por las Administraciones Públicas en aquellas de sus actuaciones con incidencia paisajística, debiendo ser incorporadas en los instrumentos de planificación territorial, urbanística y sectorial, y, en su caso, en los proyectos de desarrollo y ejecución. Los instrumentos de planificación territoriales, sectoriales y urbanísticos deberán recoger, por tanto, las específicas estrategias y pautas que permitan dar cumplimiento a dichas Directrices, allí donde existieren<sup>647</sup>. En las Directrices se han de definir los objetivos de calidad paisajística previstos para cada unidad de paisaje y hacer propuestas de medidas y acciones específicas para alcanzar los objetivos de calidad y de recuperación de aquellas áreas en las que existan ámbitos degradados, teniendo carácter vinculante, una vez aprobadas, para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística<sup>648</sup>.

### III. LOS SUELOS DE USO PREDOMINANTE AGRICOLA

---

647 Según art. 15, aptdos. 1 y 3, de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria.

648 Art. 10, aptdo. 3 (letras a y b), y aptdo. 4, de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia.

## 1. Criterios de ordenación

En los extrarradios, la ordenación mediante el planeamiento urbanístico, general o especial, ha de aspirar a la consecución de un modelo de ciudad que integre el paisaje periurbano como una parte funcional del territorio municipal. A tal fin se adoptarán diferentes medidas de intervención, tales como la protección, conservación, regeneración y valoración de aquellos elementos naturales, paisajísticos y ambientales que conforman el medio natural; la preservación de los elementos más destacados del patrimonio cultural (construido y/o etnológico); la regulación pormenorizada de usos y actividades; la implantación de dotaciones para el disfrute público del territorio; y, muy especialmente, la recuperación e integración en el medio urbano de los ámbitos más degradados. En definitiva, se tratará de proteger paisajísticamente en unos casos, y de restaurar en otros, aquellos espacios heredados, naturales o artificiales, para los que la contigüidad o proximidad de la ciudad puede representar un potencial perjuicio.

Los criterios de ordenación<sup>649</sup> en estos territorios requerirán de la adopción de medidas que garanticen, en lo esencial, la continuidad gradual del medio no urbano con el medio urbano. De modo más preciso, habrá de procurarse la zonificación de usos (agrarios, forestales, edificatorios, de ocio y tiempo libre, etc.) en función de la capacidad de carga del suelo y de sus expectativas de crecimiento o conservación. Se favorecerá la pervivencia de las tipologías constructivas tradicionales. O el establecimiento de usos compatibles y no compatibles con las actividades propias de los sectores secundario y terciario. Y se delimitarán zonas destinadas a usos específicos.

Los criterios ecológicos y paisajísticos de ordenación comprenderán desde el mantenimiento de las condiciones actuales de uso y explotación (con mínima intervención, limitada a una dinámica de desarrollo sostenible), hasta el desarrollo de intervenciones orientadas a la restauración y recuperación de los espacios más degradados, reconduciéndolos (si es posible) a su situación primigenia o a otros estadios de equilibrio ecológico y paisajístico más avanzados. En los espacios no aprovechados urbanísticamente se ejecutarán, en su caso, actuaciones de eliminación de escombreras y vertederos ilegales de residuos sólidos; se fomentará la restauración de la vegetación autóctona, la reforestación, limpieza y eliminación selectiva de vegetación; se acondicionarán áreas de ocio y esparcimiento en zonas susceptibles de ser recuperadas ambientalmente; se aprovecharán sendas, pistas y caminos para ser utilizados como recorridos alternativos o como itinerarios senderistas; y en todo caso, se identificarán aquellos espacios más adecuados para hacer posible la compatibilidad entre las características naturales de los mismos y las demandas de la población. En los espacios sometidos a aprovechamiento urbanístico, la ordenación de los usos edificatorios garantizará su correspondencia estructural y tipológica con las construcciones tradicionales; se procurará la demolición de las edificaciones en estado ruinoso, así como las abandonadas, insalubres o altamente degradadas; se revisará con criterios ambientales el estado de las instalaciones de suministro de energía eléctrica, gas, agua potable, saneamiento, telecomunicaciones y otras infraestructuras (incluso suprimiéndolas); o se impulsará el aprovechamiento sostenible de los elementos o

---

649 En este apartado se ha recabado información práctica procedente de dos instrumentos de planeamiento derivado, aprobados por los Ayuntamientos de Bilbao (Plan Especial del Monte Pagasarri, [www.bilbao.eus](http://www.bilbao.eus) > Agenda21 > documentos > MEMORIA\_PAGASARRI) y Santander (Plan Especial del Parque Litoral público del Norte de Santander, [www.santander.es](http://www.santander.es)>default>files>MEMORIA PRELIMINAR plan litoral).

recursos presentes, haciendo posible su renovación y la preservación de los valores medioambientales del entorno.

Los criterios culturales de ordenación apostarán, fundamentalmente, por la recuperación de costumbres y tradiciones locales y por la puesta en valor, si los hubiere, de aquellos elementos singulares de naturaleza patrimonial más destacados.

Los criterios sociales potenciarán, entre otras actuaciones, la utilización de los caminos públicos locales en su doble vertiente de vías alternativas de acceso a los núcleos poblacionales y de espacios especialmente aptos para la práctica del senderismo, el cicloturismo y la educación ambiental; se facilitará la movilidad de aquellas personas que la tuvieran reducida; se incentivará la práctica de actividades “blandas” (aquellas que no alteran significativamente el medio físico) de ocio integrador; y se restringirá la celebración de actividades y eventos sociales multitudinarios o a gran escala a espacios controlados y acotados.

Los criterios económicos, finalmente, deberán ir orientados a potenciar los sistemas tradicionales de utilización de los recursos y del medio circundante. Entre otras medidas, se reducirán las actividades agrícolas y ganaderas a las zonas de transición que específicamente se delimiten; se prohibirá la instalación de nuevas actividades industriales (que habrán de localizarse preferentemente en polígonos específicamente destinados a ese uso), y se fijarán plazos para la progresiva desmantelación de las existentes; y se fomentará la puesta en marcha de servicios turísticos que no resulten agresivos o impactantes con el entorno.

La regulación de usos y actividades, presentes y futuros, habrá de diferenciar aquéllos que deban ser potenciados, de los que sean simplemente admitidos y de los prohibidos. Se potenciarán todos aquellos usos que propicien la consecución del fin pretendido en la categoría de ordenación asignada. Serán usos admisibles los considerados compatibles con los usos favorecidos o potenciados. Y serán usos prohibidos los que incidan negativamente en las características ambientales y paisajísticas del territorio, al dificultar o impedir el cumplimiento de los objetivos previamente marcados.

## **2. La franja rural-urbana**

Los cambios económicos y sociales experimentados en los últimos decenios han producido, en el sector agrario, y en concreto en la “franja rural-urbana”, un paisaje

salpicado por usos del suelo ajenos a la actividad agraria<sup>650</sup>, generando “crecientes espacios agrarios marginales o conagriculturas no competitivas”<sup>651</sup>.

En la Carta de la Agricultura Periurbana para la preservación, la ordenación, el desarrollo y la gestión de los Espacios Agrarios Periurbanos, redactada en Castelldefels, en septiembre de 2010, se relacionan una serie de premisas la concurrencia de las cuales obliga a adoptar medidas orientadas a dar solución a las problemáticas y disfunciones que las sociedades modernas han generado en los espacios agrarios periurbanos<sup>652</sup>.

---

650 Ello no es más que un reflejo del fenómeno de periurbanización que sufren los espacios abiertos, que tiene lugar cuando aumenta el crecimiento urbano disperso sobre todo el territorio, incluyendo el suelo fértil, lo que genera importantes limitaciones sobre la viabilidad de la agricultura. (HENNING, E., et al.: “Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: Towards a European de-sprawling strategy”, *Land Use Policy*, 2015, Vol. 49, p.p. 483-498). Son manifestaciones características de este hecho el progresivo abandono de las explotaciones agrícolas situadas en las proximidades de los núcleos urbanos, el incremento de intrusiones urbanísticas en el medio rural y la proyección al mismo de usos de naturaleza urbana y de cambios de usos en el parcelario. La crisis de la agricultura periurbana, el desorbitado aumento del valor del suelo rústico contiguo a las ciudades, y una pérdida progresiva de la tradicional vinculación existente entre los espacios urbanos y el medio rural circundante, son las principales manifestaciones de estas nuevas realidades.

651 YACAMÁN OCHOA, C.: “Agricultura periurbana: revisión crítica de los riesgos y desafíos en la actual agenda política de las interacciones agro-urbanas”, Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol XXIII, Núm. 1237, 2018, p.p. 4-5.

652 Dicha Carta fue aprobada en el Seminario Agroterritorial, celebrado en Castelldefels (Barcelona), los días 8 y 9 de septiembre de 2010, en la Sala de Grados de la Escuela Superior de Agricultura de Barcelona (ESAB-UPC), convocados por el Consorci del Parc Agrari del Baix Llobregat, la Fundació Agroterritori i la Red Agroterritorial Territorios con Proyectos, en el marco del proyecto AGRI-PROXI “La agricultura de proximidad para re-inventar las relaciones entre los espacios urbanos y rurales”, correspondiente al Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra 2007-2013 (POCTEFA).

<http://www.agroterritori.org/web2/wp-content/uploads/2014/05/Carta-de-la-Agricultura-periurbana.pdf>

Dada su trascendencia y relación con la temática que nos ocupa, se citan, como punto de partida, las siguientes premisas: la agricultura periurbana aporta límite e identidad a las ciudades de las que forma parte, preservando su historia y los saberes desarrollados a través de un proceso milenario de co-evolución entre los sistemas agrarios y los urbanos, actúa de pulmón verde y enriquece su calidad ambiental; los espacios agrarios periurbanos constituyen zonas que globalmente pueden actuar como elementos conectores entre espacios abiertos y como separadores entre diferentes espacios urbanizados; en muchos casos, los espacios agrarios periurbanos son el resultado de la pervivencia y continuidad de una actividad agraria histórica que ha generado un importante patrimonio cultural material e inmaterial (con frecuencia parte ineludible de la imagen e identidad misma de las ciudades), patrimonio que requiere su conservación y transmisión a las generaciones futuras; los espacios periurbanos contienen zonas agrarias, que se definen como aquellos territorios en que se lleva a cabo una actividad agraria productiva, de manera que se genera un ecosistema modificado por la actividad agrícola y ganadera y un paisaje rural característico, por definición productor de alimentos y materias primas; los espacios agrarios periurbanos soportan una fuerte presión como resultado de la expansión urbana y de las infraestructuras vinculadas a ésta, que conduce a una pérdida, fragmentación o deterioro del espacio productivo agrario; las expectativas que genera la planificación urbanística y territorial en los espacios agrarios periurbanos conducen a un incremento del valor del suelo, que limita su viabilidad económica; los espacios agrarios periurbanos a menudo sostienen notables valores ambientales, como unos altos niveles de biodiversidad cultural y espontánea, o unos suelos de alta fertilidad, valores que en los momentos actuales se ven especialmente amenazados por el impacto de actuaciones poco respetuosas (vertidos incontrolados de residuos, contaminación de suelos, polución de aguas, etc.) relacionadas con la proximidad de la ciudad; en los espacios agrarios periurbanos pueden deteriorarse fácilmente las relaciones entre campo y ciudad, bien sea por la elevada demanda para usos lúdicos y de ocio (que si no son ordenados y gestionados adecuadamente pueden interferir negativamente en el normal desarrollo de la actividad agraria), o bien por los conflictos a causa de las molestias que la actividad agraria, y especialmente la ganadera, pueden ocasionar en las áreas urbanas más próximas; los huertos urbanos, familiares o sociales, representan una demanda creciente, pero en ningún caso se pueden considerar una actividad agrícola profesional, sino una actividad lúdica, terapéutica y destinada al autoconsumo, que no debe interferir con la actividad agraria profesional ni comprometer suelo destinado a ésta; los espacios agrarios periurbanos realizan unas funciones ambientales, sociales y económicas muy notables; el papel multifuncional de la actividad agraria periurbana implica que, más allá de los valores productivos derivados de la actividad agraria, encontramos otros complementarios que dan respuesta a las nuevas necesidades de la sociedad, tales como la producción artesanal, el turismo especializado (agroturismo, holeriturismo, etc.), actividades medioambientales y pedagógicas o servicios de suministro de alimentos de proximidad; la vecindad con la ciudad ofrece importantes oportunidades a las empresas agrarias periurbanas para comercializar sus producciones, sobre todo debido a la proximidad a un mercado consumidor que cada vez es más sensible a los productos frescos, a la calidad y al autoabastecimiento alimentarios, a

Hacer frente a este estado de cosas requiere la puesta en marcha de iniciativas cuyo mayor o menor éxito estará en función de la voluntad política de los Ayuntamientos, las Administraciones más cercanas al ámbito afectado, para atender las demandas ciudadanas, y de específicos sectores profesionales, acerca de estas problemáticas<sup>653</sup>. El resultado final, de ser positivo, haría posible la consecución de determinados objetivos socio-culturales, económicos y ambientales<sup>654</sup>.

---

la necesidad de reducir el gasto energético y ambiental asociados al transporte de dichos productos desde tierras lejanas y a la posibilidad de conocer su origen y a su productor; la agricultura periurbana tiene la capacidad de generar servicios hacia la ciudad, como la utilización de materia orgánica de procedencia urbana previamente reciclada y compostada con calidad óptima para la agricultura, aguas urbanas regeneradas, además de permitir la recarga natural de los acuíferos y de reducir los riesgos naturales (inundaciones, incremento de las temperaturas en la ciudad...); el agua y el suelo son recursos escasos y limitados, a la vez que patrimonio común de difícil recuperación, y el uso de estos recursos debe basarse en una cultura que se adecúe a su naturaleza; las Administraciones Locales tienen un papel fundamental en la preservación y desarrollo de los espacios agrarios, así como en la incorporación de criterios de cooperación intermunicipal para la gestión de estos espacios.

653 Afirma VERDAGUER, con suma expresividad, que “la agricultura, concebida en el imaginario moderno como el uso „antiurbano” por excelencia, queda oculta siempre en el punto ciego de las políticas de intervención en el ámbito periurbano y su presencia en los paisajes periféricos permanece como una anécdota nostálgica e incongruente, como un recordatorio inoportuno del remoto mundo rural en medio de ese paisaje de autovías, naves y solares yermos”. (VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, C.: “La agricultura periurbana como factor de sostenibilidad urbano-territorial”. En El espacio agrícola entre la ciudad y el campo, Convenio de colaboración entre el Centro de Estudios Ambientales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Universidad Politécnica de Madrid para el desarrollo de un Catálogo de Buenas Prácticas Urbanas con Criterios de Sostenibilidad, Madrid, 2010, p.p. 8-14).

654 Se citan, entre los objetivos socio-culturales, los siguientes: favorecimiento de estilos de vida saludables; reversión de la tendencia al autoconsumo de carne y proteínas; protección de las comunidades rurales; creación de espacios periurbanos más seguros; creación de puestos de trabajo rurales entre los sectores con riesgo de exclusión social; mantenimiento de la identidad local preservando y fomentando los valores culturales y patrimoniales locales; mantenimiento e incremento del atractivo de los pueblos rurales y de los entornos rurales de las ciudades; recuperación de pueblos y edificaciones rurales abandonadas, etc.

Entre los objetivos económicos, destacan: inversión en el proceso de inmigración campo-ciudad; incremento de la competitividad regional mediante el aprovechamiento de las oportunidades agrícolas locales; apoyo y mantenimiento de la economía rural; favorecimiento de la creación de un mercado local de consumo de productos agrícolas ecológicos; reducción del número de intermediarios en el mercado agrícola entre la fase de producción y la de consumo; fomento del consumo y reducción del precio de los productos agrícolas ecológicos; fomento de la diversidad de usos compatibles en el medio rural: paisaje, cultura, turismo, formación, educación, ocio, captación de energías renovables; incremento de la oferta de ocio y turismo sostenible; creación de puestos de trabajo locales ligados al sector agrícola; fomento de la incorporación de jóvenes a la actividad agrícola; incremento de la inversión en nuevas tecnologías en el medio rural; promoción de prácticas de producción agrícola innovadoras y más respetuosas con el medio ambiente, etc.

Finalmente, son objetivos ambientales: fomento de la agricultura ecológica, generando tendencias de transformación de las actividades agrícolas hacia criterios ecológicos; incorporación de medidas agroambientales; fomento de un uso más sostenible de los terrenos agrícolas periurbanos; fomento del cultivo y preservación de las variedades locales; reducción de los procesos de fragmentación y cuarteamiento del territorio; fomento de la creación de cinturones y cuñas verdes; contención y evitación de los procesos de dispersión urbana; incorporación de los usos agrícolas a las operaciones urbanísticas de remate y „cosido” de bordes urbanos; evitación de la ocupación urbana de tierras fértiles; reducción de los procesos de artificialización del suelo; evitación de la creación de periferias urbanas desarticuladas; favorecimiento de la diversidad de usos en los bordes periurbanos y rururbanos; protección y reforzamiento de los hábitats y especies prioritarias a corto y largo plazo en los bordes urbanos; fomento de la conservación y utilización de especies autóctonas; fortalecimiento de la calidad ambiental en el entorno urbano; mantenimiento y reforzamiento de la cobertura arbórea; protección y reforzamiento de los elementos y sistemas naturales heredados; mantenimiento y mejora de la calidad del agua; evitación del agotamiento y de los daños a los cursos de agua en los entornos periurbanos; mantenimiento del volumen y calidad de las aguas subterráneas en los entornos urbanos; reducción de los riesgos de inundación, protegiendo las llanuras de inundación y las riberas de los procesos de desarrollo urbano; uso eficiente de la energía y favorecimiento del uso de energías renovables en el medio rural; fomento de la diversificación, la descentralización y la autonomía energética en el medio rural; reducción o minimización en la producción agrícola de los insumos (pesticidas, fertilizantes) basados en combustibles fósiles o intensivos en energía añadida; fomento de las especies autóctonas, los fertilizantes y plaguicidas orgánicos, el reciclaje de residuos orgánicos y las labores intensivas en mano de obra; fomento del uso eficiente de los vehículos y la maquinaria en el medio rural (tamaños, velocidad, combustible); fomento de la adecuación bioclimática de las edificaciones e instalaciones agrícolas; incremento de la reutilización de los residuos orgánicos locales, priorizando los usos locales urbanos y periurbanos; mejora de la calidad del aire y la integridad atmosférica en el medio urbano; adopción de

Aunque las instituciones comunitarias carecen de competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, al estar atribuidas a los Estados miembros, ello no ha sido óbice para que desde la UE se hayan aprobado, en los últimos tiempos, diversos documentos e instrumentos a través de los que se han establecido orientaciones, directrices y estrategias dirigidas a preservar los usos agrícolas en suelo periurbano. Si bien jurídicamente dichos mecanismos de intervención no resultan vinculantes, no por ello han carecido de relevancia, ya que han sido incorporadas dichas directrices en los instrumentos jurídicos en los que se definen las políticas territoriales y urbanísticas nacionales. Se citan a continuación algunos ejemplos concretos.

En la conclusión 90 de la ETE (Comisión Europea, 1999), se pone de manifiesto que los espacios rurales, sujetos a nuevas tensiones asociadas al desarrollo económico y a la presión urbana de las metrópolis y grandes ciudades vecinas, o a las amenazas por el declive de la agricultura, deben hacer frente a retos considerables. Añade la Estrategia que el crecimiento económico somete hoy en día a los espacios rurales a múltiples tensiones medioambientales, entre las que se incluyen la fuerte presión ejercida por la construcción de viviendas sobre los espacios libres en las zonas próximas a la ciudad, el aumento del número de residencias principales y secundarias, las incidencias negativas de nuevas actividades de ocio, la contaminación del suelo, del aire y del agua, etc. Sólo la planificación del uso del suelo (...) y la adopción de medidas apropiadas en cuanto al medio ambiente y la agricultura (por ejemplo, el restablecimiento de la biodiversidad, la disminución de la contaminación del suelo, la extensificación y la diversificación de las prácticas agrícolas), permitirán contrarrestar estas presiones (conclusión 94).

En el VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente<sup>655</sup> se declara que “el suelo es un recurso finito vital para la agricultura, que está sometido a presión”, de modo tal que “hay que alentar la planificación urbanística en los países candidatos para que pueda controlarse mejor la expansión de las ciudades y ésta no se haga a costa del medio ambiente. En la práctica, esto significa que hay que prestar atención a la renovación de las ciudades en vez de construir en zonas agrícolas no urbanizadas”.

Más específicamente, en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>656</sup> sobre “La agricultura periurbana”, de 16 de septiembre de 2004, se considera imprescindible, para la preservación de los espacios agrícolas periurbanos, “que todos los Estados miembros dispongan y apliquen instrumentos de gestión del suelo agrario periurbano que impidan procesos especulativos que favorezcan el abandono del suelo agrícola”. El objetivo último, según el Dictamen, no es otro sino “preservar, mediante instrumentos de planificación, ordenación territorial, de uso del suelo, financiación municipal y estudios de impacto agrario, los espacios agrarios periurbanos de la demanda constante de suelo que ejerce la ciudad (para el crecimiento urbano, el desarrollo industrial o el terciario, así como para infraestructuras de comunicación y energéticas), y evitar procesos de degradación territorial que puedan ser aprovechados para desacreditar y justificar la desaparición de los espacios agrarios periurbanos”. Dos de los mecanismos

---

medidas de adaptación del medio rural al cambio climático; fomento de la cultura de proximidad: satisfacción local de las necesidades locales; minimización de las distancias recorridas por los productos agrícolas desde la explotación hasta el lugar de consumo; utilización eficiente de las infraestructuras de movilidad existentes; fomento del acceso peatonal y en bicicleta a los entornos periurbanos y rururbanos, etc.

655 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010 (Bruselas, 24.1.2001, COM (2001) 31 final).

656 Órgano consultivo de la UE, cuyos dictámenes son emitidos, en los casos previstos en los Tratados, previa consulta obligatoria o facultativa de la Comisión, Consejo o Parlamento Europeo, o por propia iniciativa.



de gestión del suelo más adecuados para alcanzar dicho objetivo, añade la citada norma, son, por una parte, la utilización de instrumentos legales de ordenación urbana y de ocupación del suelo que incorporen el tratamiento de los espacios agrarios periurbanos y las políticas agrarias y dificulten su recalificación para otros usos. Y por otra, el impulso de la iniciativa municipal, a través del reforzamiento del principio de subsidiariedad (responsabilidad de la Administración Local) en la ordenación municipal, mediante criterios basados en la cooperación intermunicipal y la conectividad territorial (Objetivo 2, aptdo. 2.3).

Posiblemente la principal vía para abordar la crisis de la agricultura periurbana sea la previsión, en las determinaciones del planeamiento urbanístico general, de la prohibición de la clasificación como suelo urbano o urbanizable de aquél situado en los límites del crecimiento de la ciudad, fórmula de contención (a la que se ha hecho referencia en un apartado anterior, a propósito de la ciudad difusa) que evita el proceso expansivo urbano y garantiza la permanencia de las actividades agrícolas tradicionales. Pero, aunque necesaria, dicha iniciativa no resulta en modo alguno suficiente.

Para armonizar e integrar paisajísticamente la relación existente entre la ciudad y el espacio agrícola circundante, en territorios desordenados y poco atractivos como son los bordes periurbanos, se hace necesario recurrir a otras fórmulas más específicas de protección y gestión.

### 3. El Parque Agrario

En la Doctrina italiana se planteó como una de esas fórmulas, durante la década de los años 90, la figura del Parque Agrario, de la que existen diversas experiencias en el país alpino. Una opción ésta escasamente utilizada en nuestro país, pero que, a la vista de los exitosos resultados obtenidos en la comarca del Bajo Llobregat, parece una de las más adecuadas para dar una solución idónea a la problemática que nos ocupa. El Parque Agrario fue configurado en sus inicios como una estructura territorial destinada a la producción primaria, a su protección y valorización, asumiendo como objetivo secundario el disfrute cultural y recreativo de los ciudadanos en términos de compatibilidad con la actividad principal<sup>657</sup>.

Efectivamente, la agricultura desempeña un papel fundamental como actividad económica, resultando además de suma importancia por su contribución a la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas zonales y a la generación de paisajes culturales de gran valor histórico, señas de identidad de los pueblos<sup>658</sup>. En los espacios periurbanos, a través de los planes especiales de ordenación, y mediante una adecuada calificación urbanística del suelo, pueden establecerse los presupuestos necesarios para conseguir una gestión innovadora del territorio que valore y reactive la actividad agraria, al tiempo que potencie otros usos de interés comunitario. Aplicando un enfoque estrictamente paisajístico es factible intervenir sobre los espacios periurbanos más degradados, preservando el equilibrio socio-económico y ambiental de unos territorios

---

657 FERRARESI, G.; ROSSI, A.: Il Parco come cura e cultura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo, Brescia (Italia), 1993, p.p. 42-46.

658 SEGRELLES SERRANO, J.A.: "Conservación ambiental y aprovechamiento agropecuario: el caso del Parque Natural Agrario „Los Carrizales“ (Elche, Alicante)", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 62, 2013, p.p. 295-316.

antropizados, transformados a lo largo de la historia por una cultura agraria única, y “reconociendo el valor de sus funciones de ocio y culturales para la población urbana”<sup>659</sup>.

La primera de las iniciativas de Parque Agrario en nuestro país, el Parque Agrario del Baix Llobregat<sup>660</sup>, surgió como resultado de la toma de conciencia, por parte de diversas Administraciones locales y supramunicipales de Cataluña, de la necesidad de detener la presión ejercida por un entorno de expansión industrial y urbana sobre los terrenos agrícolas del Baix Llobregat, que provocaba el deterioro ambiental y de la calidad de las explotaciones hortofrutícolas, una situación que conllevaba un riesgo claro de comprometer su continuidad<sup>661</sup>.

Como tantas veces ocurre, en éste como en otros supuestos, la evolución social iría por delante de la incorporación normativa de dicha figura en el ordenamiento jurídico. Sería el órgano conocido como Consejo de Protección de la Naturaleza de la Generalitat de Catalunya<sup>662</sup> quien, en el año 1996 (antes de la creación del Parque Agrario del Bajo Llobregat), definiría el Parque Agrario como “un espacio abierto y delimitado, cuyo propósito es facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario, preservándolo de su incorporación al proceso urbano, impulsando programas específicos que permitan desarrollar su potencial económico, medioambiental y sociocultural, y proteger el patrimonio de su entorno”<sup>663</sup>.

En el ámbito europeo, la Ley francesa de Desarrollo de los Territorios Rurales, de 23 de febrero de 2005, instituyó, a nivel estatal, los denominados Perímetros de Protección y Revalorización de los Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos (PAEN), desarrollados por el Decreto 2006-821, una fórmula similar a la italiana. En opinión de SIMÓN, este instrumento jurídico se introdujo en un contexto de toma de conciencia general sobre la presión que sufren la agricultura y los espacios naturales en los espacios periurbanos, profundizando en políticas agrícolas y periurbanas puestas en marcha con anterioridad, con la pretensión última de reforzar la planificación urbana, frecuentemente “más blanda en la protección de los terrenos agrícolas”. Factor esencial para el inicio del referido proceso, según la citada autora, habría de ser la existencia de un espacio perfectamente identificado, respaldado por un proyecto de puesta en valor del territorio desde una perspectiva multifuncional, que debería evolucionar y

---

659 SIMÓN ROJO, M.; ZAZO MORATALLA, A.; MORÁN ALONSO, N.: “Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos”, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Núm. 15, 2012, p.p. 161-163.

660 El Parque Agrario del Bajo Llobregat fue fundado en 1998. Promovido inicialmente por el sindicato agrario Unió de Pagesos, con posterioridad se incorporarían al proyecto otras Administraciones Públicas (Consejo Comarcal del Baix Llobregat, Diputación de Barcelona y Generalitat de Catalunya). El ente gestor es el Consorcio del Parque Agrario, cuya actuación va dirigida, de conformidad con el Plan Especial (aprobado en 2004), a conseguir unas explotaciones viables, en el marco de una agricultura sostenible integrada en el territorio y en el entorno natural, otorgando un uso social ordenado a los espacios agrarios y naturales. El territorio, que forma parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos, abarca un total de 14 municipios, siendo éstos: Castelldefels, Cornellá de Llobregat, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Molins de Rey, Pallejá, El Papiol, El Prat de Llobregat, San Baudilio de Llobregat, San Feliú de Llobregat, Sant Joan Despí, San Vicente dels Horts, Santa Coloma de Cervelló y Viladecans.

661 YACAMÁN OCHOA, C.; ZAZO MORATALLA, A. (coords.): *El Parque Agrario: Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Heliconia S. Coop. Mad., Madrid, 2015, p.p. 189-191.

662 Órgano consultivo de protección de la naturaleza y del paisaje, creado por la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Catalunya, constituido en 1990.

663 Según referencia contenida en YACAMÁN OCHOA, C.: “El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Núm. 198, 2018, p.788.

desarrollarse hasta conformar un programa de acción concertado con los distintos actores afectados<sup>664</sup>.

En la legislación italiana serían los gobiernos regionales quienes asumirían la iniciativa encaminada a la preservación del suelo periurbano de uso agrícola. Mediante la Ley Regional Núm. 86 de 1983, por la que se estableció el Sistema de Áreas Protegidas de Lombardía, se crearon cinco Parques Regionales, entre ellos el Parque Agrícola Sur de Milán, con la clara intención de intervenir sobre el medio ambiente natural y sobre el medio antropizado. Considerados una especie de laboratorio en el que experimentar nuevas formas de desarrollo sostenible, los Parques Agrícolas italianos pasaron a ser unos “conectores, con caracteres diferentes, en las redes de uso social del territorio prefiguradas para el ocio, el esparcimiento, la contemplación y descubrimiento de la naturaleza, la recreación al aire libre, la educación ambiental e inclusive para la inspiración espiritual”<sup>665</sup>.

En España, a diferencia del ordenamiento francés, la legislación estatal ha prestado escasa o nula atención a las características singulares y diferenciadoras de los suelos periurbanos de uso agrario, faltos además de una adecuada definición legal. De ahí el interés en estudiar, aún de forma superficial, aquellas iniciativas que, aunque finalmente se hayan podido quedar en el camino, representan, sin embargo, una primera aproximación a la pretensión última de regular esta materia, a la espera de una eventual y futura cobertura legal.

Tras obtener un importante consenso social y político (al contar con el respaldo de Parlamentos Autonómicos, Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Universidades, sindicatos, y asociaciones y entidades civiles de diverso tipo), la Red Estatal Intervegas<sup>666</sup> presentó en el Congreso de los Diputados, a principios de 2019, una proposición de ley, de ámbito estatal, para la protección de los suelos fértiles, dadas sus importantes funciones ambientales, productivas e histórico-culturales, su contribución a la lucha contra el cambio climático y a la gestión sostenible del territorio. El objetivo perseguido con la proposición de ley era lograr que la agricultura pudiera desarrollarse con garantías de permanencia en todos los territorios, desde los periurbanos a los profundamente rurales, en el entendimiento de que la consecución de suelos fértiles resulta esencial para impulsar políticas agroalimentarias locales, favorecer la creación

---

664 SIMÓN ROJO, M.: “La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier (Francia)”. En *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo (Tierra agrícola entre la ciudad y el interior)*, Universidad Politécnica de Madrid-Ayuntamiento de Vitoria, 2010, p.p. 153.168.

665 GÓMEZ ARCINIEGAS, C.H.: “El Parque Agrícola: paradigma para la salvaguarda y valorización del patrimonio rural. El caso del área sur de Milán (Italia)”, *Revista de la División de Ingenierías y Arquitectura*, Universidad Santo Tomás, Colombia, Vol. 7, Núm. 2, 2010, p. 81.

666 Proyecto abierto que nace en el seno de las “I Jornadas Federación Intervegas: Estrategia 2015-2031. Para la Soberanía Alimentaria y Defensa del Territorio: Protección y Dinamización de los Territorios Agrarios”, celebradas en noviembre de 2015 en Granada, con el objetivo de firmar un Pacto Estatal entre los representantes de los Territorios Agrarios Históricos (TAH) de cada Comunidad Autónoma. El Pacto, firmado el 14 de noviembre de dicho año, sella el compromiso de los agentes que forman parte de los diferentes territorios nacionales de conseguir un objetivo a largo plazo: la creación de una ley estatal que proteja los territorios agrarios y constituya la base para su pervivencia, dinamización y recuperación de aquellos entornos especialmente degradados. Para conseguir dicho objetivo se celebran anualmente unas jornadas, organizadas por la Federación en cada una de las 17 Comunidades Autónomas, a fin de crear un espacio de encuentro y compartir la información obtenida y el trabajo realizado a lo largo del año, exponer las problemáticas y retos a que se enfrenta cada territorio y consensuar nuevas líneas de trabajo conjunto. <http://intervegas.org/red/>. (Fecha de consulta: 11 agosto 2020).

de empleo y riqueza, potenciar las economías locales, y, muy especialmente, para el mantenimiento de los paisajes agrícolas<sup>667</sup>.

El 22 de febrero de 2019 se publicó en el B.O. Núm. 371-1 de las Cortes Generales el texto íntegro de la proposición de Ley de Protección de Suelos de Alto Valor Agrológico y otros Suelos de Interés Agrario<sup>668</sup>. En su Exposición de Motivos, tras reconocer que el mantenimiento y la preservación de los paisajes agrarios se ven hoy amenazados como consecuencia, entre otros factores, de la expansión de las superficies artificiales, se añade que, además de su valor ecológico y su función social y productiva básica para la agricultura y la alimentación, los suelos fértiles están intrínsecamente unidos a sus valores históricos y patrimoniales. Continúa el texto expositivo indicando que dichos suelos guardan una estrecha relación con los paisajes agrarios reconocidos en el CEP, ratificado por España el 26 de noviembre de 2007, instrumento jurídico que destaca el importante papel que desempeñan los paisajes para el interés general, en los campos cultural, ecológico, ambiental y social. Por tal motivo, resulta imprescindible proteger y mantener los suelos fértiles, para favorecer tanto las economías locales como “el mantenimiento de los paisajes de la agricultura donde poder desarrollar actividades educativas y de disfrute al aire libre”. Por otra parte, se reconoce que es en los entornos metropolitanos donde la pérdida de suelos fértiles ha tenido una mayor importancia, surgiendo diferentes iniciativas sociales que se han traducido en la aparición, entre otras, de figuras de protección tales como los Parques Agrarios, coincidentes con espacios de agricultura periurbana en sus diversas modalidades. Sin embargo, se indica, “estas figuras no están extendidas a todas las aglomeraciones urbanas, ni son iniciativas apropiadas para múltiples situaciones de convivencia entre la ciudad y los espacios agrarios periurbanos”.

Definidos los espacios agrarios periurbanos en el art. 4, letra a), de la proposición de ley, como aquellas zonas de contacto entre el espacio rural y los núcleos urbanos que conservan los rasgos fundamentales del primero a la vez que soportan las presiones derivadas de la proximidad a la ciudad, siendo su distintivo común la precariedad territorial, ambiental, social, y el hecho de configurarse en las periferias de las aglomeraciones urbanas. Y entendida la agricultura periurbana, en la letra b) del citado artículo, como aquélla que presenta indudables problemas limitativos y específicos, de características claramente detectables y definibles, que configuran dificultades especiales, para lo que deben impulsarse medidas concretas que hagan posible preservar, ordenar y gestionar los espacios periurbanos con actividad agraria productiva. El art. 17 de la proposición de ley reconocía a los Parques Agrarios como figura de protección y gestión especialmente adecuada para la consecución de estas finalidades, tanto en suelos de Alto Valor Agrológico como en aquellos otros de simple Interés Agrario (SIA)<sup>669</sup>.

Dicho instrumento jurídico, se precisaba, puede desarrollarse tanto en áreas y espacios agrarios periurbanos como en otros espacios rurales presionados por procesos socioeconómicos tales como el abandono, la despoblación o el deterioro de la actividad agropecuaria, en el entendimiento de que dichos procesos son comunes a uno y otro tipo

---

667 <https://www.agronewscastillayleon.com/intervegas-impulsa-una-proposicion-de-ley-nivel-estatal-para-promover-la-proteccion-y-dinamizacion>. (Fecha de consulta: 11 agosto 2020).

668 Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea.

669 Los SIA son suelos que posean valores significativos desde el punto de vista edáfico, ambiental, productivo o territorial, considerando su papel en los sistemas de aprovechamiento agrario, en el mantenimiento de la calidad de los ecosistemas y la biodiversidad, o en el modelo de ordenación territorial del que forman parte (art. 7.1).

de espacios. El objeto de los Parques, según el art. 18 de la iniciativa legislativa, era garantizar la continuidad del uso agrario a través de programas específicos de fomento de las funciones productiva, económica, ambiental y sociocultural de dichos espacios, pudiendo ser promovidos a iniciativa de las Administraciones autonómicas competentes, Ayuntamientos, Mancomunidades y otros Entes Locales, así como por organizaciones profesionales, comunidades de regantes, cooperativas u otras entidades de la sociedad civil.

El procedimiento para la creación de los Parques debía de ser participativo, a fin de favorecer la creación de alianzas entre productores, consumidores y ciudadanos en general. Dicha figura legal debería contar con un órgano gestor y un plan de gestión y desarrollo, así como con un Plan Especial que asegurara urbanísticamente la conservación del suelo rural. Finalmente, entre los objetivos prioritarios de los Parques Agrarios se citaba la protección del patrimonio agrario tradicional y la conservación de los paisajes agrarios (art. 19, letras d y e).

En el B.O. Núm. 519, de 27 de marzo de 2019, de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) se publicó la relación de iniciativas legislativas caducadas como consecuencia de la disolución de la Cámara Baja, tras la convocatoria de elecciones generales. Entre dichas iniciativas se encontraba la referida proposición de Ley de Protección de Suelos de Alto Valor Agrológico y otros Suelos de Interés Agrario.

Pese a las imperfecciones técnicas del proyecto, seguramente debidas a la precipitación y apresuramiento de su formulación, se perdía así una oportunidad única de llenar el vacío que supone la falta de una adecuada regulación de los suelos agrarios en el territorio nacional.

Cierto es que la pretensión de la norma *non nata* de regular con carácter básico la protección de los suelos agrarios en todo el territorio nacional, que únicamente podría fundamentarse, en su caso, en la competencia estatal sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), podría haber entrado en colisión, de haber sido aprobada, con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3ª CE), agricultura (art. 148.1.7ª CE), o gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9ª CE). Eventualmente, podrían haberse interpuesto sendos recursos sobre conflictos competenciales, por lo que el recorrido y vigencia *ex post* de dicho texto normativo se nos antojan, cuanto menos, dificultosos. Sin embargo, con las debidas precisiones y correcciones, dicha ley, u otro texto legal de similar contenido (incluso menos ambicioso), podría haber servido para armonizar y otorgar amparo y seguridad jurídica a los ordenamientos legales de las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos que pretenden intervenir para proteger estos suelos estratégicos<sup>670</sup>.

A nivel regional, en ejercicio de las competencias que en materia de agricultura les viene conferidas por el art. 148.1.7 CE, y los correspondientes Estatutos de Autonomía, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes agrarias en las que se contempla la figura jurídica del Parque Agrario<sup>671</sup>.

---

670 En tales términos se pronunciaba el apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley.

671 Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears (art. 123); Ley 5/2019, de 28 de febrero, de la Generalitat, de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana (arts. 18-20); Ley 3/2019, de 17 de junio, de los Espacios Agrarios de Catalunya (esta ley, aunque reconoce la existencia de los Parques Agrarios, no regula específicamente dicha figura de protección; así, en el art. 6.4 se hace referencia a “los parques agrarios existentes o de nueva creación”, y en su art. 22.3 se mencionan “los parques agrarios existentes u otras nuevas iniciativas de protección que puedan proponerse”).

En el art. 123.1 de la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears, se configuran los Parques Agrarios como instrumentos de protección, de ordenación, de desarrollo y de gestión de determinados espacios de interés agrario, situados dentro de una zona periurbana, con cierta entidad y con voluntad de gestión integrada, delimitándose como espacios ubicados en suelo rústico, para facilitar y garantizar la continuidad del uso agrario y preservarlo de la incorporación al proceso urbano, protegiendo el patrimonio natural y agrario e impulsando programas específicos que permitan mejorar y desarrollar su potencial económico, ambiental y sociocultural.

El art. 18.1 de la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de la Generalitat, de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana define y delimita el concepto de Parque Agrario en términos similares a la legislación balear, con dos importantes matices. De una parte, a la protección del patrimonio natural y agrario y al impulso de programas específicos para mejorar y desarrollar su potencial económico, ambiental y sociocultural, se añaden las menciones “patrimonio paisajístico” y “potencial paisajístico”. En segundo lugar, se cita como una de sus finalidades la evitación “de su abandono mediante la potenciación de una actividad agraria sostenible”. La previsión expresa en la legislación valenciana de una voluntad de protección paisajística resulta completamente acorde con las prescripciones contenidas en el CEP, a diferencia de la terminología, menos comprometida, de la ley balear.

En opinión de ZAZO, el Parque Agrario se caracteriza por la existencia de una serie de postulados coincidentes. Por una parte, se trata de una figura que se emplea sobre un espacio agrario periurbano tradicional, con identidad propia y gestionado por agricultores. Además, los valores productivos de dicho espacio han debido de activar, en algún momento de su historia, la actividad agraria y la transformación del territorio, convirtiéndola en modo de vida para la obtención de rentas y en seguro de sostenibilidad ambiental. Otra de las premisas de dicha figura es el sometimiento a las presiones exógenas ejercidas sobre el mismo por la ciudad, que hacen urgente la toma de medidas específicas, claras y concisas. Debe de ser un espacio agrario tradicional, que conserve los cultivos característicos del lugar y del clima, y que haya generado una cultura de la tierra y un patrimonio arquitectónico-territorial. Asimismo, ha de ser un espacio con identidad propia, un agrosistema cuya propia naturaleza delimita sus límites, su cultura y su patrimonio. Finalmente, ha de promover la educación social para la revalorización de los modos de vida tradicionales y la mejora de la actividad agraria<sup>672</sup>.

Según MONTASELL<sup>673</sup>, los requisitos requeridos para el establecimiento de un Parque Agrario son: en primer lugar, la existencia de un Plan Especial, como figura de ordenación urbanística mediante la que se delimite el concreto ámbito territorial, se regulen los usos y se definan las infraestructuras básicas y los regímenes de protección. En segundo lugar, la creación de un ente gestor, que propicie la colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada. Y en tercer lugar, la implantación de un plan de gestión y desarrollo (Plan Director) para establecer las líneas estratégicas, objetivos específicos y medidas de actuación para los diferentes ámbitos de gestión.

---

672 ZAZO MORATALLA, A.: “El Parque Agrario: preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (el caso del Bajo Llobregat)”, *Revista Territoris en Formació*, Núm. 1, 2011, p.p. 223-224.

673 MONTASELL DORDA, J.: L’espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d’interès agrari de Catalunya, Institutíó Catalana d’Estudis Agraris, Barcelona, 2001. Referido en YACAMÁN OCHOA, C.; ZAZO MORATALLA, A. (coords.): *El Parque Agrario: Una figura de...* Op. cit., 2015, p. 21.

Elemento esencial, sobre el que habrán de cimentarse las herramientas establecidas para la ordenación, protección y gestión del Parque, habrá de ser la participación social de todos los agentes locales implicados<sup>674</sup>.

El procedimiento para la creación de los instrumentos de protección y ordenación en que consisten los Parques Agrarios puede ser distinto en cada legislación autonómica. En unos casos la iniciativa para su promoción corresponde a las Administraciones locales, a través de mecanismos participativos que favorezcan la creación de alianzas agrourbanas entre productores, consumidores y ciudadanos en general (todos ellos se verían beneficiados por una buena gestión del suelo rústico)<sup>675</sup>. En otros, los promotores podrán ser indistintamente tanto Administraciones Públicas (autonómicas, locales, mancomunidades u otros entes locales) como entidades de la sociedad civil, si bien la constitución definitiva requerirá de la adopción de acuerdo por la Administración regional competente, al tratarse de instrumentos de planificación sectorial<sup>676</sup>.

Entre las funciones atribuidas al Parque Agrario, la legislación valenciana cita, como una de ellas, la protección y difusión del patrimonio agrario tradicional, “el paisaje agrario” y los valores ambientales asociados a la actividad agraria (art. 18.4, letra e) Ley 5/2019).

Para la ordenación de los usos del suelo en el Parque Agrario resultará necesaria la redacción de un instrumento de planeamiento derivado, conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable. Se estima que el instrumento más adecuado para tal fin lo constituye el Plan Especial de ordenación del Medio Rural, previsto en distintas legislaciones autonómicas. Tal y como se ha indicado con anterioridad, los Planes Especiales han resultado ser muy útiles para la protección de estos ámbitos, dada su capacidad para descender a las problemáticas concretas, facultad de la que está desprovisto el PGMOU. Siempre que respeten las líneas maestras del planeamiento general, dichos Planes gozan de amplia libertad para alcanzar el cumplimiento de las finalidades que les son propias, haciendo posible que por parte de la autoridad pública municipal puedan escogerse soluciones, de forma discrecional, a específicos problemas de ordenación territorial en estos espacios periféricos<sup>677</sup>.

## IV. LAS EDIFICACIONES EN DESUSO O ABANDONADAS

---

674 FOLGADO CERVERA, F.: Espacios de transición campo-ciudad. Los parques agrarios metropolitanos como modelo de sostenibilidad territorial, Escola Tècnica Superior D'Arquitectura, Universitat Politècnica de València, 2019, p. 41.

675 En tal sentido se pronuncia el art. 123.2 Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Illes Balears.

676 Según el art. 18.2 Ley 5/2019, de 28 de febrero, de la Generalitat, de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana, los Parques Agrarios “pueden ser promovidos a iniciativa del gobierno de la Generalitat, Ayuntamientos, Mancomunidades u otros entes locales, así como por el resto de los agentes del sistema agroalimentario territorial como son las organizaciones profesionales agrarias, comunidades de regantes, cooperativas y otras entidades de la sociedad civil. La constitución como Parque Agrario corresponderá a la Consellería competente en materia de agricultura, previo informe preceptivo de las Consellerías competentes en materia de ordenación territorial, medio ambiente y prevención de incendios forestales, y facultará a sus miembros a usar la denominación de “Parque Agrario”, o “Municipio de Importancia Agraria”, si el territorio está comprendido dentro de un solo término municipal, para la promoción y reconocimiento de sus valores, cultivos y productos específicos”.

677 YACAMÁN OCHOA, C.; ZAZO MORATALLA, A. (coords.): El Parque Agrario: Una figura de transición hacia... Op cit, 2015, p. 86.

## 1. La arquitectura rural

La presencia en los espacios periurbanos de edificaciones tradicionales ligadas a la economía rural, en estado ruinoso o en deficientes condiciones de salubridad, debería reclamar la atención de las autoridades públicas<sup>678</sup>. La aplicación de los mecanismos de disciplina urbanística previstos en las legislaciones autonómicas (declaraciones de ruina y órdenes de ejecución por motivos de seguridad, salubridad u ornato público), en el planeamiento, y en las reglamentaciones municipales, resultarán válidos y necesarios en múltiples supuestos, ante el avanzado estado de deterioro y peligro inminente de estas estructuras constructivas, según cada concreta circunstancia. Pero no es objeto del presente trabajo el estudio de estas soluciones radicales y extremas, obligadas en muchos casos ante la situación de colapso en que se encuentran estas construcciones. Lo que se postula, en cambio, son otras alternativas que, para evitar la degradación paisajística, y para poner en valor el potencial etnológico de cada municipalidad, en vez de optar por la destrucción, apuesten, pese al esfuerzo económico que ello supone, por la reconstrucción, la reutilización y la adaptación de esas construcciones al paisaje ancestral de cada comunidad.

La UE carece de competencias directas para la regulación de las cuestiones patrimoniales de los Estados miembros, por lo que sus limitadas políticas en la materia van encaminadas, fundamentalmente, a definir las actuaciones y directrices a seguir por las Administraciones estatales y autonómicas. Tal es el caso, con carácter general, del Programa Cultura 2000<sup>679</sup>, que en su Anexo II contempla, como medida específica, el fomento de todos aquellos proyectos de cooperación dirigidos a la conservación y restauración del patrimonio cultural europeo.

Sin embargo, diversos programas comunitarios se han puesto en marcha, durante los últimos años, para la financiación, mediante fondos estructurales, de proyectos de protección del patrimonio arquitectónico rural. Los Fondos FEDER y FEOGA son los ejemplos más representativos. En relación a estos últimos, el Reglamento FEOGA para el Desarrollo Rural regula la financiación para la adopción de medidas de protección y conservación del patrimonio rural y para la conservación del medio ambiente en conexión con la conservación del paisaje y la economía agraria y forestal<sup>680</sup>.

---

678 Una de las consecuencias del proceso de “desruralización” ha sido el abandono e infrautilización de numerosas construcciones e instalaciones aisladas (o agrupadas en reducidas unidades) características del mundo rural, algunas de ellas distanciadas y dispersas en localizaciones alejadas de los núcleos urbanos, otras en cambio situadas en sus proximidades. A estas últimas se dirige nuestra atención. Viviendas residenciales de antiguo uso agrícola, posadas, almazaras, cortijos, granjas, establos, corrales, palomares, cuevas para el ganado, habitaciones, almacenes de aperos, huertos e instalaciones anejas, invernaderos, molinos, hornos, norias, hórreos, pajares, graneros, pozos, aljibes, acequias, puentes, fuentes, bebederos, lavaderos, escuelas rurales, antiguas estaciones, casetas de peones camineros, son algunas de estas construcciones. Todas ellas representan decadentes imágenes constructivas y manifestaciones de un paisaje olvidado, expresión de la tradición y seña de identidad cultural de los habitantes de un determinado espacio y tiempo. Podría plantearse su protección y puesta en valor, si fuera económicamente viable, al ser reflejo insustituible de la manera de ser y vivir de las comunidades que en el pasado ocuparon un territorio. Representan las últimas imágenes y representaciones visuales del paisaje, de la arquitectura y del incipiente urbanismo popular de pretéritas comunidades habitadas.

679 Decisión Núm. 508/2000/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se establece el Programa “Cultura 2000” (publicación DOCE 10/03/2000).

680 Reglamento (CE) Núm. 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la Ayuda al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (publicación en DOCE, de 26/06/1999), Capítulo IX (Fomento de la Adaptación y Desarrollo de las Zonas Rurales), art. 33.



A nivel nacional, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la CE (que atribuye al Estado las competencias sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), dispone en su art. 33, letra c), que, con el fin de perseguir un desarrollo urbanístico del medio rural adaptado a sus necesidades, se han de contemplar medidas dirigidas a fomentar la preservación de la arquitectura rural tradicional, con el objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural. Dichas medidas no solamente afectarían a las edificaciones ex novo, que habrían de adaptarse a las características constructivas del entorno, sino que asimismo podrían ir dirigidas a la recuperación de aquellas otras cuyas estructuras estuvieren próximas a la pérdida o destrucción definitiva.

En el ámbito autonómico, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña dispone en su art. 47.3, letra c), que en suelo no urbanizable está permitido rehabilitar las construcciones rurales en desuso, para corregir el impacto ambiental o paisajístico negativo. Una clara muestra de la preocupación del legislador catalán por armonizar la arquitectura rural tradicional con el paisaje que la rodea. En idéntico sentido, el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Cataluña dispone en su art. 55.3 que la reconstrucción y la rehabilitación del patrimonio arquitectónico rural tienen que respetar el volumen edificado preexistente y la composición volumétrica original previamente determinados, y las posibles ampliaciones o nuevas construcciones de carácter auxiliar que admita el planeamiento urbanístico no pueden afectar los valores arquitectónicos y paisajísticos concurrentes, y tienen que estar justificadas en las necesidades derivadas del desarrollo de los usos admitidos.

Un tratamiento más detallado de esta arquitectura popular en desuso, en los extrarradios urbanos, y, en general, en cualquier lugar de un término municipal, viene dado por la legislación protectora del patrimonio etnológico. Por lo específico de su contenido, resulta oportuno hacer referencia a la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, que tras establecer en su art. 72 que constituyen el patrimonio etnográfico aragonés los lugares, inmuebles e instalaciones utilizadas consuetudinariamente, cuyas características arquitectónicas sean representativas de las formas tradicionales, añade en su Disposición Adicional Tercera que “los pueblos deshabitados constituyen parte de nuestras raíces culturales y de nuestros modos de vida tradicionales. En los mismos se prohíbe la retirada de materiales y la realización de obras sin autorización de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural. Se impulsará el inventario de sus bienes y la recuperación paulatina de los mismos”. Una protección, la de los pueblos deshabitados, incluso aquellos carentes de valores históricos relevantes, cuya fundamentación legal podría ser la misma que la de las construcciones agrícolas abandonadas, cuando en las mismas concurren determinadas circunstancias que aconsejen su puesta en valor.

La iniciativa para la recuperación de estas edificaciones puede partir bien de sus propietarios, bien de las Administraciones Públicas competentes (la municipal en particular), a través de su adquisición mediante compra directa o expropiación forzosa.

Tratándose de los poderes públicos, los instrumentos urbanísticos que podrían legitimar las actuaciones de recuperación y puesta en valor serían el planeamiento general (PGMOU o Normas Subsidiarias) y/o el Plan Especial (y en particular aquél orientado a la Mejora del Medio Rural).

Los beneficiarios últimos serían siempre los habitantes de cada concreta población, que podrían recuperar sus tradiciones, eliminar riesgos de accidentes, y reducir posibles focos insalubres, viéndose favorecidos por una mejora medioambiental y paisajística, al tiempo que se conserva el patrimonio cultural.

Dos principios resultan fundamentales en la reutilización de los edificios abandonados, cualquiera que sea su naturaleza. De una parte, siempre que resulte posible se preferirá la reutilización de edificios para actividades similares a aquellas originales para las que fueron concebidos. De otra, tendrá que respetarse, en todo caso, la identidad del edificio, su “lectura histórica” y técnica, de forma que la reutilización no suponga un desarraigo respecto a sus orígenes.

## 2. La arquitectura industrial

Casi simultánea al proceso de desruralización, la “desindustrialización” ha supuesto la desaparición de edificios y establecimientos industriales característicos de anteriores procesos productivos, generalmente en las afueras de las ciudades y próximos a entornos fluviales, por ser el agua fuente principal para su abastecimiento energético<sup>681</sup>.

El Plan Nacional del Paisaje Cultural de 2012<sup>682</sup>, aunque parte de la definición de paisaje cultural aprobada en la Convención de Patrimonio Mundial de la UNESCO,

---

681 La falta de mercado para los productos fabricados en sus instalaciones, la obsolescencia de los procesos productivos, o la necesidad de buscar nuevas localizaciones para modernizar sus instalaciones, han forzado el abandono de dichas estructuras productivas. Asimismo, modernos planteamientos de calidad de vida y bienestar, unidos a una nueva mentalidad ecológica y de respeto al medio ambiente, y a estrictos requisitos legales, han hecho precisa la búsqueda de nuevas localizaciones para poder modernizar sus instalaciones y huir de sus altos efectos contaminantes. El resultado final ha sido su desplazamiento hacia polígonos industriales situados en los extrarradios de las ciudades, cumpliendo así con las prescripciones del planeamiento urbanístico municipal. Como consecuencia de todo ello se ha producido una situación de abandono y un estado de deterioro y ruina en fábricas e instalaciones industriales pertenecientes a épocas pasadas. (HERNÁNDEZ BLANCO, J.: “Técnicas de estudio, localización e inventario de edificios abandonados”, *Construcciones rurales antiguas: conservación y recuperación*, Universidad de Extremadura, 2003).

<http://www.eweb.unex.es/eweb/exgrafica/Tecnicas%20de%20estudio.pdf>.

Edificaciones e instalaciones de la más variada tipología, con sus estructuras vaciadas o sus restos arruinados, identifican un paisaje desgastado y profundamente alterado, característico de la desindustrialización, en multitud de espacios próximos a los núcleos habitados. Abandonadas y descuidadas por sus propietarios (en ocasiones de difícil identificación y localización), y desprotegidas por los poderes públicos, estas edificaciones están expuestas a los perjudiciales efectos del vandalismo incontrolado, el saqueo, la ocupación por individuos marginados, el derrumbe por la acción de los factores meteorológicos, los derribos parciales intencionados y, por supuesto, la especulación inmobiliaria. Por tales motivos, aparecen “vinculadas a una imagen de la periferia física y social como un lugar sin referencias ni hitos de ciudadanía, incapaces de atraer a los demás, lugares marginados y desconectados de la ciudad”. (YNZENGA ACHA, B.: *Villaverde*. Una imagen del Sur, Comunidad de Madrid, Unión Europea, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1995, p.p. 140-141). En tales condiciones, no cabe la menor duda de que si durante las etapas de obsolescencia y degradación estructural no se adoptan las medidas de protección y conservación necesarias, el proceso concluirá, inevitablemente, con la completa desintegración de los elementos constructivos en desuso y de los paisajes con los que aquéllos se identifican. Se producirá la pérdida integral de estos patrimonios, con el consiguiente olvido de unos procesos productivos y unas formas de vida que caracterizaron a unas comunidades en unas concretas coyunturas de espacio y tiempo, al igual que ocurre con las edificaciones ligadas a usos agrícolas o ganaderos. Es más, si llegado el momento se planteara su rehabilitación, difícilmente podrían respetarse ya las peculiaridades tipológicas y constructivas de los edificios originales.

682 Aprobado en la sesión del Consejo de Patrimonio Histórico celebrada en Madrid el 4 de octubre de 2012. Publicado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se articula, según la Introducción del documento, con la vocación de servir como instrumento de gestión mediante el desarrollo de criterios y metodologías de actuación unificados sobre conjuntos de bienes culturales, coordinando la participación de las distintas Administraciones e

incorpora asimismo las aportaciones del CEP, cuyo ámbito de actuación, como es sabido, no solo se dirige a los paisajes culturales de valor excepcional, sino al conjunto de todos los paisajes, cualquiera que sea su condición. Dicho Plan considera paisaje cultural el resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad. El interés cultural de estos paisajes no resulta tanto de la belleza del “resultado final” como del valor intrínseco que poseen desde el punto de vista cultural. Estos paisajes son el resultado de procesos ambientales, sociales y culturales que se han sucedido a lo largo del tiempo en el territorio, y por ello marcan los modos de vida, las políticas y las actitudes de cada sociedad<sup>683</sup>. Entre las categorías de paisaje reconocidas por este Plan se encuentran aquellos ligados a las actividades industriales (minería, gran industria, energía, etc.), siendo una de las líneas de actuación a llevar a cabo por las distintas Administraciones Públicas (la local en el ámbito que le es propio) la ejecución de proyectos de intervención, consistentes en “acciones directas sobre el terreno, dirigidas a la adecuación, recuperación y valorización de estos paisajes culturales”.

Considera LAYUNO del máximo interés la integración del patrimonio industrial inmueble en el planeamiento urbanístico municipal, por encima de políticas patrimoniales tendentes a entender de manera aislada y selectiva los elementos dignos de conservación y rehabilitación, por sus valores de singularidad arquitectónica o testimonial. Más allá del aislamiento de elementos singulares, atendiendo a sus valores históricos o culturales, “se trataría de evitar la pérdida de la personalidad histórica de la trama urbana, en su morfología y percepción, evitando al tiempo los conflictos frecuentes entre programación y rehabilitación”<sup>684</sup>. No deberíamos destacar únicamente los grandes edificios con valores monumentales e históricos, sino también aquellos más modestos que pueden ser esenciales para entender la lógica de estos edificios y las formas de vida de una comunidad. Del mismo modo que se postula para el patrimonio histórico-artístico, resultaría esencial valorar no solamente los edificios aislados, sino también los conjuntos, promoviendo estrategias específicas de salvaguardia del patrimonio industrial, en parte semejantes y en parte distintas a las que se utilizan para el patrimonio artístico.

Además, junto a sus valores propios, los edificios pueden poseer valores espaciales externos, en cuanto que han contribuido desde su construcción a la creación urbanístico-paisajística de plazas o entornos específicos. Cualquier edificio industrial de valor relativamente escaso, pero que pudiera haber contribuido a generar un entorno armónico y de calidad urbanística, debería ser respetado solamente por eso mismo, con independencia de que pudieran ser tenidas en cuenta otras consideraciones<sup>685</sup>.

La fortaleza de estos paisajes hace imprescindible su incorporación a los procesos de planeamiento urbanístico, buscando nuevas posibilidades, alternativas más ingeniosas capaces de dar respuesta a las actuales coyunturas y dinámicas de cambio social y al

---

instituciones, definiendo criterios de intervención y optimando los recursos de acuerdo con las necesidades de conservación de esos conjuntos patrimoniales.

683 Apartado 2.4 del Plan (Definición y categorías de paisajes).

684 LAYUNO ROSAS, A.: “Sobre las periferias industriales: transformación y conservación patrimonial de la arquitectura y el paisaje de la industria”. En LAYUNO ROSAS, A.; PÉREZ PALOMAR, J.V.: Patrimonio Industrial en las periferias urbanas, Excmo. Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2016, p.p. 66-67.

685 CAPEL SÁEZ, H.: “La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial”, *Documents D’Anàlisi Geogràfica*, Núm. 29, 1997, p.p. 35-36.

avanzado estado de concienciación ciudadana, evitando la pérdida irremisible de sus valores identitarios. El Plan Especial, en el suelo no urbanizable limítrofe al urbanizado, ofrece una oportunidad inmejorable para afrontar dichos retos en estos paisajes. Hasta la fecha, sin embargo, la experiencia en nuestro país resulta bastante decepcionante. Contados son los supuestos en los que los instrumentos de planeamiento especial dedican su atención, en exclusiva, a las problemáticas derivadas de la recuperación de las arquitecturas industriales.

Por el contrario, al abrigo del planeamiento urbanístico general, numerosas actuaciones han ido encaminadas a devolver la naturaleza a su estado original, procediendo a la demolición de estas construcciones y borrando de esa forma toda huella o vestigio de la actividad industrial que hubiera podido tener lugar en épocas pretéritas. En ocasiones, se ha hecho uso de estos territorios en receso para, previa su recalificación urbanística, ejecutar sobre ellos operaciones de regeneración urbana, pública o privada, destinándolos a usos dotacionales, residenciales o de terciarización. Unas y otras intervenciones han supuesto la destrucción de todo elemento constructivo y el borrado de las imágenes identitarias de los paisajes industriales que les servían de soporte.

Otras de las soluciones adoptadas han optado por la rehabilitación de las estructuras aisladas para destinarlas a diferentes funcionalidades, o en conservar parte de los restos industriales como documentos históricos. Así, son frecuentes las propuestas que sólo intentan mantener, congelar o fosilizar el estado actual en el que se encuentran estos espacios, reservando, como testigos mudos del pasado, única y exclusivamente algunos de sus elementos aislados, totalmente descontextualizados, en entornos que les son por completo ajenos<sup>686</sup>.

### 3. Catalogación del patrimonio arquitectónico rural e industrial

En la Guía Europea de Observación del Patrimonio Rural (CEMAT, 07)<sup>687</sup> se define éste como el formado, entre otros elementos, por los paisajes modelados en el curso de los años por las gentes que viven de la tierra y de la explotación de los recursos de la naturaleza, y por los edificios que forman lo que se conoce como arquitectura rural, concentrada o dispersa (pueblos, aldeas, casas y edificios aislados). Intervenir sobre el patrimonio rural significa identificar su valor social, cultural y económico (CEMAT, 12). Para ello será preciso conocerlo como objeto patrimonial, asegurar su salvaguardia y eventualmente encontrarle una nueva vocación en el marco de un proyecto, y finalmente, asegurar su transmisión a las generaciones futuras. Para proteger este patrimonio pueden ejercitarse diversas acciones, de las que sólo interesan, en el ámbito

---

686 ALBA DORADO, M.I.: “Nuevos modos de intervención en viejos paisajes industriales”. En I Congreso Internacional de Patrimonio Industrial y de la Obra Pública: Nuestras estrategias en la gestión del Patrimonio Industrial, Huelva, 2016, p.p. 475-476.

687 En el Prefacio al documento de la Guía Europea de Observación del Patrimonio Rural (CEMAT), suscrito por Walter Schwimmer, Secretario General del Consejo de Europa, se indicaba que los Ministros responsables de ordenación del territorio de los Estados miembros del Consejo de Europa adoptaron en el año 2000 los principios directores para el desarrollo sostenible del continente europeo, enunciando una serie de medidas que debían conducir al desarrollo de las zonas rurales como espacios de vida, de actividades económicas, de ocio y de espacio natural. Dichos principios, retomados en la Recomendación del año 2002, determinaron la suscripción del documento de la Guía CEMAT, contribuyendo al equilibrio ciudad-campo a través de la promoción de una ordenación sostenible de las zonas rurales, hermanando el desarrollo y la protección de los valores patrimoniales, paisajísticos, naturales y culturales.

de esta tesis, las que tienen por objeto su conservación (mediante medidas preventivas que eviten la degradación), su restauración (volviéndolo a poner en buen estado, reparándolo o restituyéndolo al origen), o su reutilización, dándole una nueva función (CEMAT, 15, 16).

La puesta en valor de este patrimonio arquitectónico rural, manifestación de la idiosincrasia de un pueblo y del paisaje tradicional de un territorio, requiere, para el pleno despliegue de efectos jurídicos, de su directa vinculación a la planificación urbanística municipal. Ésta, a su vez, requerirá la identificación, descripción y sistematización de los distintos componentes de ese patrimonio, en un catálogo o registro público.

Según el art. 25 LS 1976, cuando se pretende conservar o mejorar paisajes en particular, la protección a que se refieren los Planes Especiales requerirá la inclusión de los mismos en catálogos. Referencia ésta al planeamiento de desarrollo que es ampliada por el RPU al planeamiento general (art. 86). Como indica SUKÍA ARIZMENDI, los catálogos son documentos accesorios del planeamiento al que complementan (en cuanto que constituyen una simple relación de bienes), y carecen por ello, desde el plano sustantivo, de independencia sustancial. Al no tener carácter normativo, su función se circunscribe a incluir relaciones de bienes concretos, para que puedan ser objeto de conservación o mejora. El ámbito o alcance de las medidas de protección de los bienes catalogados será el que determinen las normas del planeamiento general o especial, dada la naturaleza eminentemente instrumental de los catálogos (en tal sentido se pronuncia la STS de 25/05/1988)<sup>688</sup>.

Este es, así mismo, el criterio asumido en la actualidad por la legislación autonómica. En particular, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece que los catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio paisajístico, a cuyo efecto contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección (art. 16). Similar es la regulación contenida en el art. 76 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, según el cual los catálogos inventarían e identifican los bienes naturales o artificiales objeto de protección por la ordenación urbanística, recogiendo sus características, precisando, en su caso, la categoría o calificación que les corresponde, de acuerdo con la legislación aplicable, y especificando el plan que contiene las determinaciones reguladoras de su protección, pudiendo tramitarse y aprobarse simultáneamente o con independencia del PGMOU.

Más específicamente, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, tras declarar que está permitida, en suelo no urbanizable, la reconstrucción y rehabilitación de las masías y casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales (art. 47.3. letra a), añade que el planeamiento urbanístico general o especial habrá de identificar en un catálogo específico las construcciones situadas en suelo no urbanizable susceptibles de reconstrucción o de rehabilitación, y justificar las razones que determinan su

---

688 SUKÍA ARIZMENDI, T.: “Catálogos de bienes y espacios protegidos”. En *Derecho Urbanístico del País Vasco*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008.

preservación o su recuperación. Los criterios paisajísticos que determinan la inclusión de las masías y casas rurales en el catálogo deberán adecuarse a las determinaciones que, si procede, establezca el planeamiento urbanístico para la protección y mejoramiento del paisaje (art. 50.2).

En resumidas cuentas, sólo a través de una adecuada catalogación del patrimonio rural, el periurbano en particular, será posible su preservación.

Algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña, han regulado específicamente esta cuestión, aunque, como norma general, no se han establecido criterios homogéneos (en lo que a recopilación y sistematización de la información se refiere) que permitan establecer comparativas entre los distintos municipios. Deficiencia ésta que está siendo subsanada mediante el dictado de instrucciones técnicas por algunos gobiernos regionales, que han considerado ineludible la mención en los catálogos a aspectos tales como los concernientes a los datos básicos de las construcciones (identificación, información catastral, localización, fotografías), descripción (volumetrías, usos actuales, estado de conservación, situación de riesgo potencial, accesibilidad), justificación de la recuperación, normativa aplicable (tratamiento de la volumetría, usos propuestos, elementos de conservación preferente), limitaciones para usos concretos, o la protección de los valores paisajísticos del entorno<sup>689</sup>.

Diferentes pueden ser los niveles o grados de intervención que pueden establecerse para las construcciones catalogadas, atendiendo a su valor y estado de conservación<sup>690</sup>.

Como norma general, en toda intervención sobre un edificio catalogado se atenderá al criterio de la mayor integración paisajística, adoptando soluciones constructivas sencillas y discretas, acordes con las tipologías estructurales tradicionales, evitando aquellas fórmulas que resulten demasiado exageradas, llamativas, desproporcionadas o, sencillamente, que contribuyan a falsear las soluciones originales. Toda obra de conservación, restauración o reutilización habrá de guardar consonancia con la topografía del terreno, deberá integrar la vegetación del concreto espacio (especialmente las especies arbóreas autóctonas más destacadas), preservar los hitos visuales más relevantes y evitar el impacto del cambio de uso constructivo sobre el paisaje circundante. En definitiva, se deberán usar todos aquellos parámetros que contribuyan a la integración de las obras en el medio rural periférico en el que se localizan, respetando, en la medida de lo posible, su volumen constructivo preexistente, las alineaciones, alturas y las características básicas de la edificación. Los materiales a utilizar habrán de ser naturales y autóctonos, propios de la tradición constructiva de la zona, evitando los elementos sintéticos que imiten o falseen la tradición arquitectónica local.

---

689 SÁNCHEZ AGUILERA, D.: Territorio, paisaje y patrimonio rural: Actas del XV Coloquio de Geografía Rural: Cáceres, 28 a 30 de abril de 2010, Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2010, p.p. 580-581.

690 Así, p.ej., en el Catálogo del Ayuntamiento de Voto (Cantabria), se diferencian 4 niveles de intervención: 1) Singular, aplicado a las edificaciones de mayor valor arquitectónico por su tipología y técnica constructiva y que además presentan un buen estado de conservación; 2) Básico, aplicado a edificios representativos de un determinado tipo arquitectónico y/o sistema constructivo propios del entorno rural; 3) General, aplicado en aquellas edificaciones más alteradas y sin ningún valor arquitectónico o tipológico individual pero con un reconocido valor etnográfico, ambiental o paisajístico por su relación con el territorio y que contribuyen a la comprensión de los usos y medios de ocupación del medio rural; y 4) Integral, aplicado a las edificaciones que sin poseer un valor arquitectónico ni etnográfico, cultural o paisajístico, cuentan con un valor denominado social, ya que su existencia, entendida de forma colectiva, es fundamental a la hora de proporcionar continuidad al desarrollo del municipio.

El Plan Especial admitirá, como uso permitido general, el uso agrario característico del inmueble. Sin perjuicio de lo cual podrán autorizarse, de ser compatibles, aquellos usos adicionales que tengan un interés público, social y cultural, además de otros usos privados como los ligados al sector hostelero, a la tradición artesana local o los propios y característicos del turismo rural.

La catalogación del patrimonio paisajístico municipal de naturaleza rururbana tiene una andadura muy corta en nuestro país, como consecuencia del escaso interés que hasta momentos recientes ha despertado el mismo, datando los escasos ejemplos existentes de no hace más de dos décadas. Por otra parte, de nada sirve recopilar información destacada acerca de los bienes patrimoniales susceptibles de conservación específica, para su inclusión, a modo de inventario, en el planeamiento urbanístico municipal, si en éste no se contienen los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar la eficacia de futuras decisiones. Unas decisiones que habrán de ser tomadas por unos poderes públicos en los que se ha de presumir una real y decidida voluntad de afrontar esta problemática.

Merece destacarse, por lo detallado de su regulación, y los compromisos asumidos, la normativa contenida en el Catálogo de Protección de Edificios y Bienes de Interés Histórico, Artístico, Arquitectónico y Paisajístico del municipio balear de Son Servera<sup>691</sup>. En el volumen 3 de dicho Catálogo, relativo al suelo rústico, se contemplan, como estructuras susceptibles de ser conservadas, además de algunas de naturaleza propiamente agrícola (molinos de agua y sus sistemas hidráulicos, molinos de viento, casetas de uso agrícola, explotaciones agrícolas colectivas, casas de payeses, cabañas, ermitas rurales, refugios para el ganado), otras de naturaleza industrial, transformadora o de comunicación (almazaras, edificaciones manufactureras, puentes de tren, túneles). A todas estas estructuras, muchas de ellas en avanzado estado de deterioro, colapso y/o ruina técnica, y carentes de valores históricos, artísticos o culturales relevantes, se les aplica, con distinto grado de protección en función de cada concreta circunstancia, la Norma 7 del Catálogo, relativa a las obligaciones de conservación, protección y custodia por parte de los titulares dominicales. En virtud de dicha Norma, las construcciones son declaradas de utilidad pública, lo que supone que corresponde a sus propietarios o poseedores el deber de conservación. En el supuesto de que no se realizaren las obras de conservación requeridas por el planeamiento, se podrá llevar a cabo por el Ayuntamiento la ejecución subsidiaria de las mismas, e incluso podrá procederse a la expropiación total o parcial de las edificaciones. En el mismo sentido se actuará cuando los propietarios hicieren un uso indebido de dichos bienes, estuvieran en peligro de destrucción o deterioro, y no estuvieran debidamente atendidos, procediendo la expropiación con carácter sancionador y por razón de utilidad pública. Además, los edificios, elementos, instalaciones o conjuntos catalogados no podrán ser demolidos, salvo aquellas partes de sus estructuras o elementos que sean permitidos, según los grados y categoría de catalogación, y que resulten imprescindibles para su máxima garantía de estabilidad y seguridad. La demolición no autorizada, o la provocación de ruina por abandono o negligencia reiterada de estos edificios catalogados, comportará la obligación de su reconstrucción de acuerdo a la regulación vigente en materia de patrimonio histórico.

En nuestro ordenamiento jurídico adquiere especial relevancia la acción pública en materia urbanística, que encuentra amparo en el art. 125 CE, en el art. 19.1 de la Ley

---

691 Publicado en el Boletín Oficial de les Illes Balears, Núm. 117, de 10 de agosto de 2010. En su Volumen 3, relativo al Suelo Rústico.

Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y más específicamente en el art. 62 LS 2015. Dicha acción, al permitir a cualquier ciudadano exigir ante los órganos administrativos, y los tribunales contencioso-administrativos, la observancia de la legislación y de los demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dispensa una especial protección a esta concreta tipología de bienes a los que nos venimos refiriendo, “al permitir el ejercicio de la misma sin necesidad de demostrar la existencia de un interés o provecho subjetivo alguno, siendo bastante el interés que representa el restablecimiento de la legalidad y del ordenamiento jurídico que se afirma como vulnerado”<sup>692</sup>. La acción popular se erige así en una garantía máxima ante la pasividad y eventual inacción de los particulares y de las autoridades públicas, obligados a intervenir en ambos casos, aunque con niveles distintos de responsabilidad.

## V. SUELOS PERIURBANOS DEGRADADOS

### 1. Areas de amortiguación. Los Anillos Verdes

El suelo periurbano, espacio-puente entre la ciudad y su entorno natural inmediato, representa, por una parte, una zona de conflicto para el planificador y el gestor municipal; por otra, es percibido por la población como un espacio cuyas notas características son, en muchos de los casos, la marginalidad y la degradación<sup>693</sup>. Proteger, valorizar y en la medida de lo posible, reconvertir este espacio constituye el principal objetivo de cualquier intervención sobre el mismo. Uno de los mecanismos más eficaces para ello consiste en la creación de “áreas de amortiguación” sobre el entorno natural cercano, fomentando una concepción sostenible de ciudad. El principal recurso para favorecer una regulación adecuada de los usos y actividades, e implementar proyectos de recuperación de dicho espacio, pasa por la puesta en marcha de estrategias integrales de planificación, a través del PGMOU o de los Planes Especiales. Sólo así resultará factible la conservación y restauración de este territorio fuertemente fragmentado, facilitando la conexión funcional entre los espacios naturales y los urbanos<sup>694</sup>.

En el ámbito del derecho urbanístico, la propuesta de creación de Anillos Verdes, u otros instrumentos de distinta denominación aunque similar naturaleza y finalidad, se erige en uno de los mecanismos técnico-jurídicos más eficientes para recuperar el suelo periurbano sujeto a procesos de degradación, a tenor de los resultados obtenidos en el

---

692 STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de abril de 1999 (Recurso asación núm. 2516/1993).

693 Destinado por el planeamiento a usos terciarios, comerciales, dotacionales o agrícolas, sobre el mismo se localizan espacios baldíos, vertederos ilegales, edificaciones fuera de ordenación, zonas sin claro uso definido, chabolas e infraviviendas, instalaciones industriales obsoletas, construcciones insalubres, terrenos utilizados como aparcamientos espontáneos, además de ser ocupado por todo tipo de construcciones e instalaciones para fines de lo más diverso. La escasa calidad paisajística de este suelo y los fuertes impactos visuales que produce a quien se adentra en el interior del perímetro urbano son sus rasgos característicos, que hacen que sea considerado por la población como una zona de aprovechamiento inseguro e inestable.

694 FERNÁNDEZ PABLOS, E.M.; YÁÑEZ CONDE, E.: “El valor de las áreas periurbanas como espacios...”, Op. cit., 2015, p.p. 4-6.



contexto internacional y de las iniciativas puestas en marcha en los últimos años en algunos municipios españoles<sup>695</sup>.

En el Libro Verde de Medio Ambiente Urbano<sup>696</sup> se indica que “en las ciudades existen a menudo „entradas“ de espacios relativamente naturales o seminaturales formando digitaciones en el interior de la trama urbana. Puede que haya también algún bosque urbano integrado en esta trama. Además, en zonas vecinas a las ciudades se encuentran áreas montañosas, rurales o deltáicas. Es importante considerar el conjunto de estas estructuras para desarrollar una estrategia de integración entre ciudad y territorio no urbano”. Entre las posibles líneas de actuación puede contemplarse, según el Libro Verde, la conexión de las digitaciones a los bosques urbanos y al conjunto a las zonas verdes periurbanas mediante “corredores”, así como la preservación y conexión entre sí de Anillos Verdes alrededor de los núcleos urbanos, enlazando zonas forestales, agrícolas o de pastos y de ribera, con el fin de formar, junto con las digitaciones y bosques periurbanos, una trama de valor ecológico imbricada con la trama urbana y envolviéndola.

Pese al interés que atesora, no existe en nuestro país un reconocimiento legal, como ocurre en otros estados europeos<sup>697</sup>, de la figura de protección en que consiste el Anillo

---

<sup>695</sup> Los denominados *Green Belts* (la definición e identificación del concepto fue llevada a cabo por primera vez, en 1935, en el seno del Greater London Regional Planning Committee), anillos, cinturones o franjas verdes de espacios abiertos públicos y de áreas recreativas, en los límites de la ciudad, constituyen instrumentos de planificación que adoptan normalmente forma circular y rodean las urbes, aunque no resulta infrecuente que tengan también una disposición irregular, en función de la configuración física de cada territorio. Difundidos ampliamente en el continente europeo, la principal finalidad que en su momento justificó la creación de estos instrumentos para la gestión del suelo consolidado fue poner freno a los acelerados procesos de crecimiento urbano experimentados en las grandes ciudades. A dicha finalidad general se han ido sumando otras más específicas. El impulso de una agricultura de proximidad, la protección de los espacios naturales, rurales y zonas verdes, la conservación de la biodiversidad y la calidad del agua, el mantenimiento de los valores culturales de los pueblos, la puesta en marcha de actividades de ocio y tiempo libre, la mejora del bienestar físico y psíquico de la población, la educación medioambiental, la lucha contra el cambio climático, o la protección contra el riesgo de incendios, son todas ellas iniciativas generadoras de importantes beneficios sociales y ambientales. Desde la aprobación del CEP, a las anteriores funciones se ha sumado otra función especialmente trascendente para el objeto de nuestro estudio, cual es la contribución de estos cinturones verdes al mantenimiento y mejora del paisaje próximo. No solamente se han protegido espacios de valores naturales y culturales, sino que además (ahí reside su principal interés) se han creado nuevos paisajes periurbanos, mejorando terrenos del entorno de la ciudad dañados y abandonados. (MIRANDA BARROSO, C.: “Anillos verdes: actuaciones para contener los paisajes urbanos”, Máster en Planificación y Arquitectura del Paisaje, Universidad del País Vasco (UPV-EHU), 2012, p. 8).

A pesar de todo, no se trata éste de un recurso apropiado para todas las ciudades, ya que, en algunos supuestos, los efectos negativos que pueden llegar a generar pueden ser mayores que los positivos. Entre los primeros pueden citarse, por un lado, la provocación de nuevos desarrollos urbanísticos más allá del Anillo Verde (lo que generará mayores costes de transporte y la necesidad de dotación de un número superior de servicios públicos). Por otro, el aumento desmesurado del precio de la vivienda, si crece la demanda de terrenos y no se genera una oferta suficiente de los mismos. (AGUADO MORALEJO, I.; BARRUTIA LEGARRETA, J.M.; ETXEBARRÍA MIGUEL, C.: “Anillos verdes: algunas experiencias europeas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 73, 2017, p. 39).

<sup>696</sup> El Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, Tomos I, II y III, fue editado en 2007 en el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona. Se trata del documento de referencia de la Estrategia de Medio Ambiente Urbano de España, acordado por el Ministerio de Medio Ambiente y la Red de Redes. La referencia está tomada del Tomo I, p.p. 128-129.

<sup>697</sup> LÓPEZ GOYBURU, P.: “La planificación del borde urbano-rural: el caso del Plan Finger 2007 de Copenhague (Dinamarca)”, *Labor & Engenho, Campinas*, Brasil, Vol. 11, Núm. 1, 2017, p.p. 39-43. Cita la autora cómo la Ley de Planificación Territorial de Dinamarca de 2007, a través del Plan Finger, establece tres grandes espacios en Copenhague: el núcleo central (la palma de la mano), los corredores (los dedos de la mano) y las “cuñas verdes”, espacios entre los ejes radiales que se mantienen sin construcciones, penetrando hasta el centro de la ciudad. En la idea de “cuña verde”, que plantea el planeamiento, todos los terrenos construidos tienen espacios abiertos cerca. A través de este diseño urbanístico, se pretendía ordenar la expansión de la ciudad en forma radial, con la intención de

Verde, aunque se han regulado, a nivel estatal y autonómico, otras figuras jurídicas que se le aproximan.

En el ámbito estatal, la única fórmula jurídica que guarda relación con el Anillo, aunque su naturaleza y finalidad sean diferentes, es el Corredor Ecológico, citado en el art. 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Incardinado dentro de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), constituye un mecanismo para lograr la conectividad ecológica del territorio, en aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. En tal sentido, se otorga un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúen como puntos de enlace, con independencia de que tengan o no la condición de espacios naturales protegidos.

A nivel autonómico, frente a la linealidad característica del Corredor Ecológico en los espacios naturales, la figura de gestión en que consiste la Infraestructura Verde es recogida, entre otras legislaciones, en la legislación valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio), caracterizándose por su condición urbana y vocación de integración paisajística. A la misma nos referiremos en otro apartado.

Pero, en relación a los Anillos Verdes en particular, y salvo contadas excepciones (Vitoria, Santander, Madrid, Bilbao, Sevilla), no han sido demasiados los municipios españoles que, a través del planeamiento urbanístico, han utilizado este recurso. Y ello ha sido así, afirma BENITO MOLINA, pese a la importancia que tiene dotar a las zonas metropolitanas próximas a espacios de gran riqueza natural de una mayor calidad ambiental y paisajística, mediante la conexión física entre unos y otros territorios, promoviendo al tiempo la puesta en valor de los recursos ambientales cercanos a determinados espacios degradados. La elevada dependencia del ecosistema urbano respecto de los demás ecosistemas, y la importancia que supone para aquél el aprovechamiento de dichos servicios ecosistémicos así lo requiere<sup>698</sup>.

A nivel no de planeamiento, sino de gestión urbanística, merece destacarse el Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado en ejecución de las directrices emanadas del CEP, orientadas a la adopción, por los territorios adheridos al mismo, de medidas de aplicación de los instrumentos de intervención necesarios para la salvaguarda del paisaje. Entre dichos instrumentos, el art. 6 del Decreto vasco regula los Planes de Acción del Paisaje, los cuales, basándose a su vez en otros instrumentos de carácter más general (Catálogos y Determinaciones del Paisaje), concretan las acciones a llevar a cabo en áreas de especial interés paisajístico o en otros ámbitos. En ejecución de dicha normativa reglamentaria, en el País Vasco se han aprobado una serie de criterios de intervención, dirigidos a las Administraciones locales, para la elaboración de dichos Planes, en paisajes deteriorados o degradados, en especial en aquellos territorios de la periferia urbana de transición urbano-rural<sup>699</sup>.

---

proteger del crecimiento urbano tanto a las zonas rurales como a aquéllas de especial interés ambiental. La delimitación de estos tres espacios, junto con lo establecido en el Plan, ha dejado en evidencia la importancia del espacio de borde como el elemento clave de la operación.

698 BENITO MOLINA, V.L.: “Los Corredores Verdes; su importancia en la estructuración ambiental y urbanística en entornos metropolitanos. El caso práctico del Suroeste Metropolitano de Madrid”, XVI Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica 25, 26 y 27 de Junio de 2014, Alicante, 2014, p. 295.

699 Orden de 22 de julio de 2015, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma

Ejemplo prototípico de Anillo Verde periurbano, y de experiencia pionera y exitosa en nuestro país, es el Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz<sup>700</sup>. Objetivo prioritario en todas las actuaciones llevadas a cabo a través de dicho instrumento jurídico fue, según AGUADO MORALEJA, la conservación de los espacios naturales periurbanos y su integración en la estructura urbana, lo que permitiría la recuperación de la biodiversidad de la zona<sup>701</sup>.

## 2. Tratamiento de los espacios

Al abordar la ordenación de un Anillo Verde periurbano, mediante el instrumento del Plan Especial, posiblemente sean las áreas fluviales (allí donde existan), las zonas necesitadas de una mayor protección. Definidas las “riberas” como las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas, y los “márgenes” como los terrenos que lindan con los cauces (art. 6.1 R.D.L. 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), uno de los rasgos que tradicionalmente han caracterizado las actuaciones públicas en los ámbitos fluviales ha sido la respuesta a sus necesidades a través de lógicas de carácter exclusivamente

---

del País Vasco, así como a los Concejos de los municipios alaveses, para la elaboración de Planes de Acción del Paisaje (BOPV Núm. 137, de 22 de julio de 2015).

700 Iniciativa puesta en práctica a comienzos de los años “90, fue diseñada como un conjunto de parques periurbanos conectados entre sí a modo de corredores ecológicos, tras años de acelerada degradación en el paisaje de los extrarradios de la ciudad (chabolismo, incendios forestales, escombreras ilegales, graveras abandonadas, etc.), que ponía en peligro la conservación de importantes enclaves de interés natural, ya de por sí sometidos a acelerados procesos de deterioro ambiental, erosión e inundaciones. Diversos han sido los proyectos que, desde 1992, se han redactado. Todos ellos con la pretensión de ejecutar actuaciones de conservación y mejora de las áreas de mayor valor ecológico (recuperación de bosques, humedales y riberas), restauración ambiental y paisajística de los espacios más degradados de sus hábitats naturales (reposición de graveras, sellado y restauración de vertederos), acondicionamiento de caminos y ribazos para crear una red de “pasillos verdes” de enlace entre las distintas zonas, o de sensibilización ambiental mediante instalación de elementos e infraestructuras informativos, interpretativos y/o educativos (paneles, observatorios de fauna, huertos de ocio, invernaderos, oficinas de información y atención ciudadana, etc.). MARAÑÓN, B.: “El Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz”, *Informes de la Construcción*, Vol. 53, Núm. 475, 2001, p. 78.

701 En las diferentes intervenciones se tuvieron en cuenta, como criterios prioritarios de actuación, la reforestación y recuperación de la vegetación autóctona, su adecuación para el uso público, la creación de los itinerarios y accesos necesarios, la dotación de instalaciones a todos los parques, la conectividad entre los espacios para que los corredores ecológicos permitieran el tránsito de la fauna, la búsqueda de la coeficiencia, y la facilidad de mantenimiento de las dotaciones e infraestructuras existentes (ausencia de luz artificial, mobiliario construido con materiales naturales, vegetación autóctona, instalaciones y servicios ubicados exclusivamente en la entrada de los parques, etc.). AGUADO MORALEJO, I.; BARRUTIA LEGARRETA, J.M.; ETXEBARRÍA MIGUEL, C.: “El Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz. Una práctica exitosa para un planeamiento urbano sostenible”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 61, 2013, p.p. 402-403.

La apuesta por el proyecto de Anillo Verde ha hecho posible que la ciudad de Vitoria-Gasteiz diseñara espacios libres y parques periféricos de gran rusticidad, promoviendo de forma progresiva un modelado de “verde” más naturalizado, diferente a los convencionales parques de estilo anglosajón. Transcurridas más de tres décadas desde su puesta en marcha, esta experiencia representa en la actualidad un modelo de desarrollo respetado por la ciudadanía e icono de la ciudad, habiendo hecho posible la alianza entre naturaleza y sociedad, aportando beneficios medioambientales, sociales y económicos, y representando por ello uno de sus principales activos turísticos, lo que le supuso el otorgamiento de la distinción como Capital Verde Europea 2012. DIOS LEMA, R.; ANDRÉS ORIVE, L.: “Ciudad y naturaleza en Vitoria-Gasteiz: historia revivida de un Anillo Verde”. En *Renaturalización de la Ciudad*, Colección Estudios, Diputación de Barcelona, 2019, p.p. 128-138. Finalizados ya los sucesivos proyectos de Anillo Verde interior, Vitoria-Gasteiz avanza hacia nuevos modelos de planeamiento, que no sólo considere las áreas verdes urbanas como dotaciones con una función básicamente equipamental, de solaz y recreo, sino que, además, configure las distintas zonas del territorio como espacios de naturaleza necesarios para el mantenimiento eficiente del orden urbano.

sectorial. En efecto, las estrategias desplegadas por las autoridades competentes, estatales o locales, según los casos, han tenido o un componente exclusivamente hidráulico (ejecución de canalizaciones, rectificación de cauces, desvíos, muelles, etc.) o, cuando han intervenido los municipios, han ido fundamentalmente orientadas a la mejora de las fachadas fluviales próximas a los espacios habitados (regulación de los frentes de edificación al río, paseos de ribera, etc.). Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, Francia en especial, se echa en falta una visión jurídica más amplia e integradora, que tenga en cuenta tanto los aspectos “hidráulicos” como los “paisajísticos”, y, en general, todos aquellos elementos que, de una u otra forma, permitan potenciar el papel de estos espacios (ríos, lagos, arroyos, torrentes) en la vertebración urbana y suburbana y en los paisajes que les son propios<sup>702</sup>. Según SANTASUSAGNA RIU, aunque los proyectos de regeneración urbana centrados en los espacios fluviales son presentados ante la sociedad como cambios necesarios para la mejora de sus características físicas, con demasiada frecuencia entran en conflicto con una ordenación racional o sostenible de estas áreas. Habría que reorientar las políticas seguidas, potenciando en mayor medida aquellas que primen los valores ecosistémicos, frente a las que tienen en cuenta exclusivamente los relacionados con la sociabilidad o con la estética del paisaje fluvial<sup>703</sup>.

En cuanto a las vías pecuarias, otro de los elementos sobre los que habrá de volcarse la intervención municipal, una de las novedades más destacadas del articulado de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, según su Exposición de Motivos, fue la definición de unos usos compatibles y complementarios, siempre en relación con el tránsito ganadero, que ponían a estos terrenos “al servicio de la cultura y el esparcimiento ciudadano”. En su virtud, atendiendo a una demanda social creciente, las vías pecuarias, aunque de competencia autonómica, pueden pasar a ser “un instrumento favorecedor del contacto del hombre con la naturaleza y de la ordenación del entorno medioambiental”. Según el art. 17.1 de la Ley 3/1995, se consideran usos complementarios de las vías pecuarias “el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados, siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero”. En tal sentido, pasear, caminar, cabalgar, o desplazarse sobre vehículos no motorizados (bicicletas o patinetes sin motor), son actividades que tienen entre sus objetivos (además de la práctica deportiva y la mejora de las condiciones físicas y psíquicas de los individuos) la recuperación del

---

702 MONCLÚS FRAGA, F.J.: “Ríos, ciudades, parques fluviales, corredores verdes”. En DE LA CAL, P.; PELLICER, F. (Coords.): Ríos y ciudades. Aportaciones para la recuperación de los ríos y riberas de Zaragoza, Institución Fernando El Católico (C.S.I.C.), Excm. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2002, p.p. 21-22.

703 Según los citados autores, por una parte, como consecuencia de la creación de nuevos espacios verdes, suele ser habitual la pérdida, total o parcial, de las zonas agrícolas ribereñas (en sus múltiples manifestaciones, principalmente huertas). Lamentablemente, dichos reductos tradicionales, expresión de antiguas formas de aprovechamiento de los recursos naturales ofrecidos por el concreto ecosistema, han sido transformados en superficies dotacionales y, con esta nueva condición, se han incorporado al sistema urbano y de espacios libres establecido por la planificación municipal. Esa disminución del espacio agrícola supone un retroceso de los valores intrínsecos de los paisajes del agua, y se sustenta en un modelo de ordenación que favorece “la uniformización” frente a la preservación de la identidad local. No parece que sea éste el resultado más deseable. En segundo lugar, e íntimamente ligado con lo anterior, existe el peligro de una clara tendencia a la uniformización de los espacios fluviales de los Anillos Verdes, produciéndose una progresiva “occidentalización y globalización” (al haberse implantado el modelo en toda Europa y Norteamérica) de la solución basada en la cubrición mediante césped, acompañado de una lámina de agua, muchas veces canalizada. Tampoco parece que sea ésta la lógica más aceptable y mucho menos la más sostenible. SANTASUSAGNA RIU, A.; TORT I DONADA, J.: “¿Ríos urbanos, corredores verdes? Una reflexión crítica sobre la regeneración de los espacios fluviales desde una óptica ambiental”, *X Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Coimbra, 6-8 setembro 2018*, 2018, p.p. 2-8.

paisaje y el reencuentro con sistemas y fórmulas de vida tradicionales<sup>704</sup>. La recuperación de las vías pecuarias, para darles nuevos usos, previa autorización autonómica, contribuirá a la puesta en valor de dicho elemento patrimonial caído en desuso. Dado su interés cultural y paisajístico, el aprovechamiento de estos elementos lineales por el planeamiento municipal, mediante su incorporación a los Anillos Verdes, hará posible una mayor desfragmentación del territorio<sup>705</sup>.

Del análisis de algunos instrumentos de ordenación territorial y urbanística pueden extraerse una serie de criterios generales y específicos de intervención, que han de ser considerados en la regulación de los Anillos Verdes<sup>706</sup>.

---

704 Según ALENZA, las citadas constituyen actividades recreativas propias “de un turismo lento o blando”, cuyo ejercicio es libre, con la sola limitación de que se respete el tránsito pecuario, los valores ambientales de dichas vías y, en su caso, la ordenación de su uso y aprovechamiento (allí donde existiere una regulación general que imponga determinadas condiciones particulares a los usos complementarios o que impida determinadas formas de utilización de los mismos). ALENZA GARCÍA, J.F.: “La utilización turística de vías pecuarias y de vías verdes. Régimen jurídico y experiencias prácticas”. En MARTÍN CASAS, J. (Coord.): Las Vías Pecuarias del Reino de España: un patrimonio natural y cultural europeo, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Ministerio de Medio Ambiente, Segovia, 2003, p.p. 437-440.

705 Además de su integración como áreas recreativas y de esparcimiento, las vías pecuarias ofrecen la posibilidad adicional de crear una amplia red de corredores compuesta por antiguas vías férreas, caminos rurales y/o riberas fluviales, interconectados entre sí, lo que contribuirá a la formación de una trama continua que articule el territorio, como alternativa complementaria a las redes de transportes motorizados. JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, Conferencia Internacional de Vías Pecuarias y Corredores Verdes, Chiclana de la Frontera, 21-24 Noviembre 2001, p.p. 131-161. Ejemplo representativo de la misma es el denominado Proyecto Circuito Ciclopecuario de Albacete, puesto en marcha por el Ayuntamiento mancheco en 2018, con la idea de “realizar una circunvalación „ciclopecuaria” de Albacete, aprovechando las vías pecuarias y conectando con caminos públicos.

<https://cope-cdnmed.agilecontent.com/resources/pdf/6/8/1544545064986.pdf>

Los terrenos ocupados por las vías pecuarias han de ser debidamente protegidos a su paso por el Anillo Verde, así como, en general, por todo el término municipal por el que discurren, debiendo garantizarse su uso pecuario, aún de forma esporádica. Sin perjuicio de lo cual se admitirán como usos compatibles, la realización de plantaciones lineales, la construcción de cortavientos, y la instalación de elementos ornamentales que no imposibiliten el paso al ganado. Deberá quedar prohibida la ocupación de las vías por elementos que impidan o dificulten dicho tránsito, así como la realización de vertidos, cualquiera que sea su origen o naturaleza, la práctica de la caza, la publicidad, el asfaltado de la vía, y la circulación de vehículos motorizados no autorizados, a fin de preservar sus valores ambientales y paisajísticos. En tal sentido se pronuncia la Memoria Informativa del Plan Especial del Río Manzanares (p.p. 47-48), aprobado definitivamente por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid en junio de 2008. Dicho Plan afectaba a los distritos de Arganzuela, Usera, Carabanchel, Centro, Latina y Moncloa-Aravaca, de Madrid.

706 Algunos de estos criterios vienen recogidos en el Plan de Acción del Paisaje de la Villa de Amurrio. <http://amurrio.eus/wp-content/uploads/2019/10/Plan-de-Paisaje-de-Amurrio.pdf>. Págs. 82-84.

Con carácter general, ha de mantenerse la coherencia y armonía en las transiciones entre los espacios colindantes, tratando de crear formas paisajísticas lobuladas, que sigan la morfología del relieve y eviten la introducción innecesaria de líneas rectas. Asimismo, han de adecuarse las actividades, obras, instalaciones, infraestructuras, construcciones y mobiliario (escala, estructura, materiales, formas, colores, diseños...) al tipo de paisaje en que se desarrollen. Deben prevalecer aquellos criterios que hagan más sostenibles las intervenciones paisajísticas, utilizando elementos blandos y técnicas que permitan una mejor integración y minimicen la afección paisajística, adoptando soluciones cuyo mantenimiento sea sencillo. Habrán de minimizarse las afecciones paisajísticas que generan los elementos discordantes con el paisaje, mediante la búsqueda de emplazamientos de escasa visibilidad, haciendo uso de espacios ya intervenidos (espacios urbanizados), o favoreciendo la conservación, recuperación o colocación de setos, pantallas vegetales o muretes que permitan ocultar o mimetizar dichos elementos. Se procurará la mejor conectividad entre diferentes unidades de paisaje, a través de corredores ecológicos, elementos lineales de vegetación, cursos de agua o cortafuegos. Y tendrán que conservarse y recuperarse los elementos singulares del paisaje (muros de piedra, vegetación arbustiva o arbórea, sistemas tradicionales de separación mediante lindes de fincas agrícolas o ganaderas, senderos y caminos, árboles aislados, hornos de pan, lagares tradicionales, pozos y aljibes, manchas de vegetación espontánea, bordas, rediles de piedra...).

## VI. LOS ACCESOS A LAS POBLACIONES

Los accesos viarios a las ciudades son espacios con entidad propia, dada su dimensión funcional y económica, y el hecho de ser componentes históricos y sociales estrechamente vinculados a su fisonomía y destino. Desgraciadamente, a la principal finalidad de dichos espacios (propiciar el transporte por carretera) se han asociado, en sus franjas laterales, usos y actividades (comerciales, industriales, residenciales y agrarias), espacios en blanco, y otros espacios en avanzado estado de degradación, que generan una ocupación en forma de continuos urbanos de baja calidad paisajística, que producen “una imagen deteriorada, equívoca, por ser poco representativa de la ciudad actual, visible desde infraestructuras de transporte altamente transitadas”<sup>707</sup>.

Conforme a las prescripciones del CEP, la calidad paisajística es exigible en todos los lugares y, por tanto, también en todas las vías de comunicación. No debe limitarse a las carreteras rurales, que recorren paisajes apreciados por todos (las conocidas como “carreteras paisajísticas”), sino que también ha de afectar a las carreteras metropolitanas, a las interurbanas, a las arteriales y a las de acceso a los núcleos poblacionales. Todas ellas deben asumir un tratamiento positivo de sus paisajes<sup>708</sup>.

Sin embargo, no existen referencias al paisaje en la legislación sectorial estatal sobre carreteras<sup>709</sup>, desde el punto de vista de su integración en la infraestructura viaria.

La regulación sectorial autonómica contiene alguna referencia explícita. En particular, la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia, establece en su art. 9, letra j), que el Plan de Carreteras incluirá necesariamente los criterios de integración paisajística de las mismas en los ámbitos urbanos, rurales y de protección al patrimonio paisajístico. Si bien las competencias en la materia están atribuidas a la Administración autonómica, ello no resulta óbice para que las carreteras regionales, o algunos tramos de las mismas, puedan ser cedidas a los Ayuntamientos en el momento en que adquieran la condición de vías urbanas y cumplan una serie de condiciones definidas en el art. 42 de dicha ley, lo que lleva aparejada una atribución expresa de facultades a los municipios en su conservación y gestión.

Más explícitamente, la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, establece en su art. 22, letra f) que el Plan General de Carreteras de dicha Comunidad contendrá, como mínimo, los criterios de integración paisajística de las carreteras, entre otros, en los ámbitos urbanos y *periurbanos*. La Administración autonómica competente podrá utilizar la zona de servidumbre legal para realizar cuantas actuaciones requiera la integración paisajística de la carretera, y en particular para la ejecución sobre la misma

---

707 BLASCO SÁNCHEZ, M.C.; MARTÍNEZ PÉREZ, F.J.; ESTEVE AGUADO, C.; FRESNEDA COLOMER, A.; GASCÓN HERNÁNDEZ, A.M.: Accesos urbanos. Escenarios de oportunidad, Editorial Universitat Politècnica de València, 2016, p.p. 7-13. Para BLASCO, preservar el paisaje de los accesos a la ciudad, facilitando la transición entre el medio agrícola, o natural, y el urbano, mitigar el contraste entre ambos entornos, y favorecer una relación más “amable”, equilibrada y acorde con el paisaje característico de cada lugar, representan opciones esenciales en cualquier planificación urbanística de los accesos a un perímetro urbano. Solamente la incorporación de “elementos de transición”, ejecutados con criterios de sostenibilidad, podrá hacer posible el establecimiento de una mayor relación con el entorno, suavizando la común percepción negativa de las fachadas urbanas.

708 JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Centro de Estudios Paisaje y Territorio: La carretera en el paisaje. Criterios para su planificación, trazado y proyecto, Sevilla, 2008, p.p. 37-56.

709 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, y R.D. 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, que la desarrolla.

de obras de mejora (art. 54.2, letra d). En el mismo sentido, y a los efectos de la integración paisajística del dominio público viario, dicha Administración podrá aumentar los límites de la zona de afección en determinados tramos de las carreteras, mediante la aprobación de proyectos de construcción o de proyectos de restauración paisajística (art. 55.2).

BLASCO SÁNCHEZ<sup>710</sup> considera necesario implementar medidas encaminadas a facilitar y mejorar la contemplación paisajística desde el viario, atendiendo las necesidades y potenciales demandas tanto de peatones como de usuarios de vehículos, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada caso. Podría resultar operativo, a tales efectos, afrontar una protección de vistas intencionada a través de las conocidas como “zonas de servidumbre escénica”<sup>711</sup>, previstas en las legislaciones paisajística, urbanística y sobre ordenación del territorio<sup>712</sup>.

Dentro del marco de las competencias atribuidas a las autoridades locales por la Carta Europea de Autonomía Local, desarrolladas por el CEP, es incuestionable el papel relevante que habrán de asumir dichas Administraciones Públicas en orden a implementar las medidas precisas para proteger las vistas y los escenarios propios de los accesos a los núcleos poblacionales, íntimamente ligados a arraigados valores culturales, especialmente cuando aquéllos han estado sometidos a fuertes procesos de deterioro paisajístico.

En el ámbito de la legislación paisajística, en la Comunidad Valenciana, el art. 8, letra e) del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, dispone que la planificación urbanística preservará y potenciará la calidad de los paisajes y su percepción visual, definiendo adecuadamente *los bordes y las siluetas urbanas*, y preservando la singularidad paisajística y la identidad visual del lugar.

Una referencia más precisa a los paisajes de los accesos urbanos se contiene en el art. 5 de la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje de Cataluña. Según el citado artículo, los poderes públicos deberán integrar, por medio de planes, programas y otras actuaciones, la consideración del paisaje en las políticas de ordenación urbanística y, en general, en cualquier política sectorial con incidencia directa o indirecta sobre el paisaje, pudiendo llevar a cabo, entre otras finalidades, la de mejorar paisajísticamente las periferias y las vías de acceso a las ciudades y villas, así como eliminar, reducir y trasladar los elementos, usos y actividades que las degradan (art. 8, letra b).

---

710 SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A.; MEDINA BARBERO, R.; BURGOS LLAMAS, I.: Acondicionamiento paisajístico de los accesos a pequeñas poblaciones. Ensayo metodológico en el Valle de Lecrín (Granada), Junta de Andalucía, Consejería de Fomento y Vivienda, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, 2012, p.p. 35-41.

711 HILDENBRAND SCHEID, A.: “Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional”. En ZOIDO NARANJO, F.; VENEGAS MORENO, C.: Paisaje y ordenación del territorio, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2002, p.p. 193-212.

712 Todo ello a fin de evitar que los accesos a los núcleos urbanos por carretera, lejos de ser los vestíbulos o primera imagen deseable de nuestras ciudades, sigan siendo zonas de conflicto paisajístico, debido al crecimiento del tráfico rodado y a las necesarias adecuaciones de las carreteras de entrada para mejorar la seguridad vial (mediante la eliminación de arboledas de gran valor paisajístico, entre otras actuaciones). Dichas entradas están sufriendo una rápida e intensa transformación, fruto de un crecimiento muy desordenado urbanísticamente, donde, además, han proliferado numerosos usos y actividades mal integrados paisajísticamente, con edificaciones de escasa calidad arquitectónica. (JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Obras Públicas y Vivienda, Elaboración de la guía de recomendaciones paisajísticas para actores locales responsables de la gobernanza territorial, Proyecto MAYS.MED.URBAN-Programa MED, 2011, p. 4).

Los documentos de planeamiento urbanístico municipal, general y especial, han recogido diversos criterios dirigidos tanto a la preservación como a la transformación de los paisajes perceptibles desde los viarios de entrada a las ciudades. Siguiendo las determinaciones generales contenidas en la legislación urbanística, un principio básico de actuación es la no admisibilidad de que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual, rompa la armonía del paisaje o desfigure sus perspectivas. Un criterio comúnmente asumido, en relación a los itinerarios de la red viaria que transcurran por suelos urbanos o urbanizables, es aquél que propone dar un tratamiento ajardinado a los márgenes, medianas e isletas, para favorecer su integración paisajística<sup>713</sup>.

## VII. LAS URBANIZACIONES Y EDIFICIOS INACABADOS

### 1. Transigencia de la normativa urbanística y pasividad de la Administración

Uno de los legados que nos ha dejado la burbuja inmobiliaria<sup>714</sup> ha sido la generación de una problemática de índole territorial, ambiental y paisajística de primer orden<sup>715</sup>. Los

---

713 JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Guía para el Tratamiento del Paisaje en la Planificación Urbanística. Manual de Buenas Prácticas, 2018, p. 99.

714 GARCÍA-MORENO y LÓPEZ DE FORONDA definen la burbuja inmobiliaria como “un exceso, desviación, sobrevaloración, supervaloración, desbordamiento y/o sobredimensión, sobre los razonamientos de la doctrina jurídico-económica, que se manifiesta en las variaciones de los factores del mercado de la vivienda, que aparece de manera repentina y en cantidad importante, sostenido y simultaneado durante un periodo de tiempo indeterminado, y que con el discurrir del tiempo (o mediante acciones de política económica), el exceso desaparece y los valores de las variables de los factores vuelven a situarse en los que la doctrina considera como normales”. En un sentido menos economicista, la burbuja de la construcción consiste en realizar operaciones especulativas en el mercado de la vivienda, por la certidumbre de obtención de ganancias rápidas que alientan a inversionistas y especuladores, quienes entran en dicho mercado con la esperanza de conseguir extraordinarios beneficios, y salen “llenándose los bolsillos”, pero dejando una estela de incrementos irracionales en los precios, en las producciones y en la demanda. (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.; LÓPEZ DE FORONDA PÉREZ, O.: “Análisis de la burbuja inmobiliaria en España y su impacto sobre Castilla-León: un estudio jurídico-económico”, *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, Núm. 9, 2006, p. 190).

715 Tras el estallido de la burbuja, las “ciudades-fantasma”, los “pisos tristes”, los “pisos zombies”, los “paisajes del ladrillazo”, las “ciudades vacías”, los “cadáveres inmobiliarios”, el “tsunami urbanizador” (entre otras expresiones similares) identificarán los “esqueletos de cemento” que se habían producido, cada uno de ellos en diferentes fases del proceso constructivo. Edificaciones construidas sin vender, a medio terminar, terminadas y habitadas, en fase de estructura, completamente vacías, o parcelas no edificadas aunque urbanizadas, serían el reflejo e imagen de la ruina y el abandono. La maleza acabaría invadiendo estas construcciones y terrenos, recuperando el espacio natural perdido. Con el paso del tiempo, las inclemencias meteorológicas deteriorarán cada vez más estas edificaciones, quedando en pie las estructuras más consistentes. A dicha acción se sumarán los negativos efectos del vandalismo y el expolio indiscriminado. Los propietarios de estas urbanizaciones, entidades bancarias en buena parte de los casos, se enfrentaron a la difícil tesitura de tener que afrontar los gastos de mantenimiento de estas promociones sin vender, o, en su caso, abandonarlas a su suerte. Pasados unos años, los costes superarían a los beneficios que podrían obtenerse de la venta de unas viviendas que bajaban continuamente sus precios en el mercado. La consecuencia de todo ello ha sido la ocupación del territorio por múltiples esqueletos de urbanizaciones y edificaciones inacabadas en las afueras de las ciudades, ambiciosos proyectos reducidos a calles asfaltadas carentes de uso, cimientos que no sustentan nada y estructuras inconclusas de futuro incierto. Se ha producido un consumo excesivo y desordenado de suelo en los bordes urbanos, una pérdida irreparable de patrimonio territorial y la degradación de referentes paisajísticos y culturales únicos e irrepetibles. La saturación y artificialización de los espacios y la pérdida de calidad de territorios y paisajes han hipotecado el futuro de los espacios periurbanos. La intensa urbanización ha desvirtuado el modelo de ciudad compacta mediterránea, sostenible, en favor de la ciudad dispersa, “los no-lugares”, terrenos



“desiertos urbanizados” existentes en todo territorio, y singularmente, y en lo que aquí interesa, en las periferias urbanas, representan, en opinión de BURRIEL DE ORUETA, “la imagen más expresiva del despropósito de la política urbanística española”. Una inmensidad de suelo, con potencial edificatorio suficiente para los próximos veinticinco años, en proceso de descomposición y obsolescencia constructiva, reclama una urgente y adecuada solución por parte de las Administraciones Públicas, la municipal en particular. Los costes de este modelo urbanístico basado en promociones inmobiliarias de grandes dimensiones, dispersas, con infraestructuras y dotaciones sobredimensionadas, no parece que puedan ser asumidos por la mayoría de los Ayuntamientos<sup>716</sup>. Un fenómeno de estas características no podía dejar de producir sus negativos efectos en el paisaje de las zonas periurbanas.

Varios fueron, según ARELLANO, los factores desencadenantes de este movimiento especulativo. Entre los factores de índole económico-social, cabe indicar que se produjo una importante expansión económica con la consiguiente caída del desempleo, se redujeron los tipos de interés hipotecario tras la integración de España en el euro, se facilitó el acceso al crédito hipotecario, y aumentó la adquisición de inmuebles tras la masiva entrada de inmigrantes<sup>717</sup>. Entre los factores jurídicos, cabe mencionar, en primer lugar, la existencia de una legislación urbanística, estatal<sup>718</sup> y autonómica, que respondía a los principios neoliberales imperantes en ese concreto momento histórico; en segundo lugar, el planeamiento urbanístico representó un instrumento esencial para vehiculizar la voracidad desmedida del mercado inmobiliario.

Solo con la complicidad del planeamiento urbanístico fue posible abandonar criterios de eficiencia funcional, de sostenibilidad ambiental y paisajística y de cohesión social, y plegarse a los intereses del sector inmobiliario, hasta el punto de otorgar a la iniciativa privada el protagonismo en la toma de decisiones sobre los modelos de ciudad, fomentando su liderazgo en la ejecución urbanística<sup>719</sup>. La cultura territorial y urbanística vigente durante la etapa del boom inmobiliario obedecía a un modelo enraizado en el desarrollismo y el productivismo. Los instrumentos de planificación

---

desanclados de la historia y la cultura de cada lugar, estandarizados y perfectamente intercambiables entre sí. Un nuevo paisaje se ha generado, el de la urbanización dispersa próxima a la ciudad, que ha dejado de ser naturaleza y ruralidad pero tampoco responde a los patrones de la urbanidad, y que, cada día, aumenta su estado de degradación. Semejante modelo de desarrollo territorial en su momento resultó ventajoso para muchos Ayuntamientos, debido a la obtención de nuevos y mayores ingresos procedentes de licencias urbanísticas, impuestos municipales, firma de convenios urbanísticos o venta directa de patrimonio público del suelo. En el momento presente este modelo ha acabado siendo desastroso para las arcas municipales, obligadas a atender los gastos derivados de la provisión de nuevos servicios públicos (alumbrado público, recogida de residuos, suministro de agua, alcantarillado, etc.). Ciertamente tales costes sólo serán asumidos si las urbanizaciones son recibidas por los Ayuntamientos, que no es el caso de aquéllas que sufren los efectos del declive, la ruina y el olvido. (ROMERO GONZÁLEZ, J.: “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Núm. 2, 2010, p.p. 28-32).

716 BURRIEL DE ORUETA, E.L.: “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”. En ALBERTOS PUEBLA, J.M.; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (Coords.): *Geografía de la crisis económica en España*, Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones, 2014, p.p. 101-140.

717 ARELLANO, M.; BENTOLILA, S.: “La burbuja inmobiliaria: causas y responsables”, *Revista Digital CEMCI*, 2009.

<http://crisis09.fedea.net/ebook/PDF/05-la-burbuja-inmobiliaria.pdf>.

718 La legislación estatal básica, Real Decreto-Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, pudo ser la causa o motivo detonante, a nivel legal, de la aparición de la burbuja inmobiliaria en nuestro país, al poner en manos de la iniciativa privada una mayor cantidad de suelo urbanizable, con la intención última de rebajar el precio de la vivienda.

719 GÓRGOLAS MARTÍN, P.: “La burbuja inmobiliaria de la „década prodigiosa“ en España (1997-2007)...”, Op. cit., 2019, p. 171.

territorial y urbanística estuvieron al servicio de las políticas que fomentaban el crecimiento a toda costa, promocionando modelos en los que la estrategia fue disponer de abundante suelo urbanizable, actuando con lógicas meramente locales<sup>720</sup>. En opinión de GAJA I DIAZ, resultó crucial el apoyo de un planeamiento urbanístico municipal sobredimensionado, convencido de que la mayoría de las operaciones propuestas nunca se ejecutarían, pero que para dar satisfacción a los peticionarios “abultaba los documentos, incorporando desproporcionadas e inviables operaciones”. Todos los agentes implicados en su desarrollo y puesta en práctica (Administraciones Públicas, propietarios fundiarios, promotores inmobiliarios, técnicos, vecinos...) eran conscientes de que se estaban aprobando documentos irrealizables a corto y medio plazo, de que se trataba de un “urbanismo durmiente o en papel”. Hasta que las circunstancias se aunaron para “despertar” esas operaciones latentes, que, incomprensiblemente, saltaron del papel a la realidad en apenas una década<sup>721</sup>. Dicho proceso fue potenciado por unas Administraciones Públicas completamente pasivas, que optaron por dejar hacer, cuando no alentaron abiertamente la producción de suelo urbanizado, sin reparar en costes, impactos y externalidades.

Ante semejante panorama, la intervención de la Administración municipal para hacer frente a dicha situación será distinta en función de las particularidades de cada complejo inmobiliario, su localización territorial, estado de conservación, grado de desarrollo urbanístico, usos previstos, régimen de propiedad y otros factores. Por tales motivos, el objeto de nuestro estudio centrará su atención en exclusiva en las medidas a adoptar en aquellos casos en que las entidades urbanizadoras, promotoras de obras, y propietarias de los terrenos, no han cumplido sus deberes urbanísticos en orden a la ejecución de las actuaciones previstas<sup>722</sup>. No se considerarán aquellas situaciones en las que dichas

---

720 AMAT MONTESINOS, X.: “Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado. El caso de la provincia de Alicante”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 54, Núm. 2, 2015, p. 16.

721 GAJA I DÍAZ, F.: “Tras el tsunami inmobiliario. Salir del atolladero”. En OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID: Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis, 2013, p.p. 324-325.

722 Las experiencias internacionales señalan a Irlanda, en el seno de la UE, como el país que en los últimos años ha adoptado como solución más viable la demolición de diversas urbanizaciones y ciudades nacidas de la burbuja inmobiliaria, las denominadas *ghost estates* (polígonos fantasma). En un principio, el gobierno irlandés hizo frente al problema de las “urbanizaciones fantasma” mediante dos iniciativas, encaminadas, por un lado, a facilitar los alquileres sociales de las viviendas, y por otro, a ejecutar obras provisionales urgentes sobre las mismas por motivos de seguridad y salubridad. Ninguna de las actuaciones que se llevaron a cabo obtuvieron los efectos deseados, dado que los arrendamientos no resultaban nada atractivos, y en cuanto a los trabajos de reconstrucción desarrollados, se limitaban a pequeñas operaciones de mantenimiento, sin mayores pretensiones. Por tal motivo, la NAMA (National Asset Management Agency, popularmente conocida, al igual que en nuestro país, como “banco malo”), procedió a la ejecución de cientos de derribos de viviendas inacabadas de difícil colocación en el mercado.

<https://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/20/suvienda/1369037607.html>. (Fecha de consulta: 11 de mayo de 2020).

Fuera del continente europeo, ha sido Estados Unidos el país en el que la situación de desgaste y deterioro de los edificios ha justificado, en buena parte de los casos, los derribos de los estragos ocasionados por el delirio inmobiliario, debido al elevado coste tanto del mantenimiento como de la finalización de las obras, y a su negativa influencia sobre el precio del resto de los inmuebles de la zona, eliminando así un exceso de oferta a largo plazo.

En España, la SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) o “banco malo” (sociedad anónima de gestión de activos transferidos por las entidades bancarias nacionalizadas en 2012 y por las entidades en proceso de reestructuración o resolución; creada mediante R.D. 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el Régimen Jurídico de las Sociedades de Gestión de Activos, está participada por capital privado en un 55% y por capital público en un 45%, siendo su principal objetivo el saneamiento del sector financiero y de la economía española, así como la reactivación del mercado inmobiliario nacional), ha habilitado, a partir de su creación en 2012, partidas presupuestarias específicas para proceder a la demolición de algunos de los inmuebles que figuran entre sus activos inmobiliarios, si bien es cierto que el importe de dichas partidas ha sido siempre inferior a las

entidades han transmitido la totalidad o parte de la propiedad de los terrenos o viviendas resultantes a adquirentes particulares, en cuyo caso éstos tendrían que subrogarse en los derechos y obligaciones pendientes, debiendo constituir entidades colaboradoras o de conservación para el mantenimiento de los inmuebles.

Diversos son los mecanismos que ofrece la legislación para la transformación urbanística del suelo. En este punto nos interesan, en particular, aquellas operaciones a gran escala, que afectan a espacios públicos y privados, en las que el coste de las obras es repercutido a los propietarios de los solares resultantes, previa distribución entre los mismos de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. Estas actuaciones, denominadas integradas o sistemáticas, tienen por objeto la urbanización de suelos clasificados por el planeamiento general o de desarrollo como urbanos o urbanizables, haciendo posible su transformación y conversión en solares. Normalmente se llevan a cabo sobre agrupaciones parcelarias denominadas unidades de ejecución o actuación. La heterogeneidad de la legislación autonómica dificulta cualquier propósito de generalización en esta materia. Ello no obstante, existen unos rasgos característicos que, con pequeñas variaciones, son comunes en todo el territorio nacional.

En este punto nos interesan, en concreto, aquellos sistemas en los que la condición de urbanizador o desarrollador del suelo es ejecutada por la iniciativa privada. Normalmente, uno o más propietarios, reconocidos como interlocutores autorizados ante la Administración, aportan el suelo, asumen los costes y cargas que lleva aparejada su urbanización, y obtienen a cambio terrenos aptos para ser edificados. El sistema de compensación, regulado en la LS 1976 y normativa de desarrollo, y con la misma u otra denominación en las distintas autonomías, constituye el ejemplo prototípico de este tipo de intervenciones. A través del mismo, la iniciativa privada recurre a un interlocutor único ante la Administración, la Junta de Compensación, que asume la responsabilidad de la gestión material y económica de la actuación. Integrada normalmente por empresas o sociedades promotoras de viviendas, el beneficio de la Junta residirá en la edificación de la unidad de ejecución y la enajenación de los solares o viviendas resultantes, a los mejores precios.

## 2. El recurso a la vía expropiatoria

Sin embargo, los desarrollos urbanísticos pueden verse paralizados o imposibilitados por diversos motivos, de índole coyuntural o de otra naturaleza, como fue el caso de la explosión de la burbuja inmobiliaria. En tales circunstancias, la Administración ha de adoptar un posicionamiento sobre el tema, que puede ser más o menos activo, pese a que en un principio carecería de responsabilidad directa en la gestión urbanística.

---

destinadas al mantenimiento y continuación de las obras en curso, con el objetivo último de proceder a la venta (en el momento en que la situación del mercado se mostrare propicia) del stock de viviendas que estuviere terminado. De todos modos, el porcentaje de demoliciones ejecutadas durante estos últimos años ha sido muy bajo, en relación al número total de activos dañados. Otras propuestas alternativas van desde la finalización de las edificaciones más avanzadas (para ser vendidas y habitadas), su reconversión en huertos, equipamientos, dotaciones o viviendas sociales (previa cesión a los Ayuntamientos), hasta su configuración como museos o centros de información e interpretación sobre las lacras que ha dejado tras de sí la burbuja inmobiliaria. Las opciones más avanzadas, desde planteamientos ligados al ecologismo más combativo, propugnan la recuperación de los espacios naturales dañados, a través de la demolición de construcciones y estructuras que carecen por completo de utilidad, exigiendo incluso las indemnizaciones pertinentes, en aplicación del principio de que “quien contamina paga”.

[https://elpais.com/sociedad/2013/10/28/actualidad/1382994085\\_201499.html](https://elpais.com/sociedad/2013/10/28/actualidad/1382994085_201499.html). (Fecha de consulta: 11 mayo 2020).

Aunque son los promotores y propietarios quienes ejecutan el planeamiento, ello no significa que desaparezca la responsabilidad pública al respecto, pues finalmente tendrán que ser los Ayuntamientos quienes velen por que dicha gestión se lleve a cabo en las debidas condiciones, en los términos y plazos previstos. Seguramente la solución más adecuada a la problemática de la urbanización inacabada sea la utilización del sistema expropiatorio, contemplado en la legislación sobre régimen del suelo como sanción, al excluir la posibilidad de que los propietarios de los terrenos sigan ejercitando los derechos a la transformación urbanística que les son reconocidos *ex ministerio legis*.

La LS 1976, aplicable supletoriamente en defecto de regulación específica, establece en su art. 119.1 que los polígonos o unidades de actuación se ejecutarán mediante los sistemas de compensación, cooperación o expropiación. Y la Administración actuante dará preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación (art. 119.2). Por añadidura, en el apartado 4 de dicho artículo se dispone que, en todo caso, procederá la aplicación del sistema de expropiación cuando la Junta de Compensación o, en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación. En tal supuesto operaría una sustitución de sistema, pasando del protagonismo de la iniciativa urbanizadora privada (sistema de compensación) a la preeminencia de la actuación pública (sistema expropiatorio). Con carácter previo, debería tramitarse expediente administrativo en el que se señalaran las causas del incumplimiento, dando audiencia a la Junta de Compensación o al propietario único (art. 156 R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística, RGU). Por otra parte, según el art. 124.2 LS 1976, el incumplimiento de las obligaciones y cargas impuestas por la ley (cesiones de terrenos y asunción de costes de urbanización a que hace referencia el art. 120, en relación con los sistemas de actuación previstos en el Capítulo II del Título III) habilitará a la Administración competente para expropiar los terrenos afectados.

Una manifestación de expropiación-sanción aparece recogida, a nivel autonómico, en el art. 222.1, letra a), de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, al justificar la utilización del sistema de expropiación cuando existieren “especiales razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística mediante los demás sistemas (de iniciativa privada o pública), a causa de la existencia de propietarios con intereses contradictorios, excesiva fragmentación de la propiedad o circunstancias análogas”. Se trata de una redacción similar a la de la ley estatal de 1976, aunque su ambigüedad (“circunstancias análogas”) resulta mucho mayor. Sin embargo, puede abrir un amplio abanico de posibilidades, entre las que se encuentra la intervención pública en terrenos que, a medio transformar, no son ya rústicos ni urbanos, una lacra en el paisaje de difícil solución.

Otras legislaciones autonómicas, frente al incumplimiento de los deberes legales en el proceso urbanizador, mediante el sistema de compensación, obligan a los Ayuntamientos a sustituir dicho sistema, aunque no mencionan expresamente la opción expropiatoria como alternativa. Es el caso de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (art. 132.2). O del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (art. 158.3), normativa ésta que, incumplidos los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, en un sistema de actuación privada, obliga a la Administración, de oficio o a instancia de los

particulares legitimados para ello, a la sustitución del sistema de actuación por otro de actuación pública o privada.

El legislador autonómico otorga un amplio margen de libertad para elegir el sistema de expropiación como alternativa al sistema de actuación (de iniciativa privada) escogido en primer lugar. El nuevo sistema tendrá como finalidad la ejecución urbanística en curso, e incluso la materialización de otros usos distintos. Mediante la expropiación-sanción se produce la transferencia forzosa de la propiedad privada a la Administración, debido al incumplimiento por los promotores o propietarios de los deberes de urbanizar o edificar, o de colaborar en la urbanización consorciada de un polígono en relación con el cual se ha utilizado el sistema de compensación u otro de iniciativa privada.

Para SALAS y MARTÍN RETORTILLO<sup>723</sup>, “se trata de uno de los supuestos más típicos (y quizá el único que ha llegado a tener efectivas consecuencias jurídicas) de lo que se ha llamado „expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad“, a que se refiere en términos genéricos la LEF (arts. 71 a 75), como uno de los procedimientos expropiatorios „especiales“”. Mediante dicha fórmula jurídica se sustituye la iniciativa, y la propiedad privada misma, asumiendo la Administración la responsabilidad de la ejecución urbanística. La *causa expropriandi* para hacer uso de este instrumento coactivo es la declaración de incumplimiento, que deberá precisar el alcance del mismo y la totalidad de obligaciones y deberes pendientes. Tanto la consideración del incumplimiento de los deberes ligados a la promoción de las actuaciones de transformación, como la posible respuesta por parte de la Administración municipal, dependerán de lo que al efecto establezcan las leyes urbanísticas de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas<sup>724</sup>.

Podrían utilizarse dos fórmulas o modalidades expropiatorias. En la primera de ellas (gestión expropiatoria directa), la Administración haría uso de sus propios medios. En la segunda (gestión expropiatoria indirecta), recurriría a un agente urbanizador, o a un beneficiario de la misma seleccionado mediante procedimiento licitatorio y pública concurrencia, que adquiriría la propiedad de los terrenos, satisfaría el justiprecio y continuaría la ejecución de las obras de urbanización.

En principio, la modalidad más adecuada a los efectos que aquí interesan sería la gestión expropiatoria directa, pues la pretensión última que debiera presidir la actuación municipal no sería tanto finalizar un proceso urbanizador paralizado, cuanto “restaurar”, y en su caso devolver a su primitivo estado, un entorno, y un paisaje, que, de no intervenir la iniciativa pública, pudiera sufrir una degradación progresiva, incluso irreversible.

La decisión municipal de cambiar de sistema de actuación, por el sistema de expropiación, precisaría de la tramitación del correspondiente expediente administrativo y de la incorporación al mismo de los estudios e informes técnicos y jurídicos pertinentes, así como de la valoración de la viabilidad financiera de la operación, dadas sus repercusiones en las arcas municipales. Por supuesto, deberían habilitarse los créditos necesarios para hacer frente a los gastos del justiprecio a satisfacer por la

---

723 SALAS HERNÁNDEZ, J.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “Los procedimientos de transferencias forzosas de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 79, 1976, p. 401.

724 SÁNCHEZ GOYANES, E.: *Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido...* Op. cit., Madrid, 2009.

expropiación de los terrenos e inmuebles afectados<sup>725</sup> y por futuras intervenciones (finalización de la urbanización, o, en su caso, restauración patrimonial y paisajística).

En todo caso, la dificultad de la gestión municipal de la obra urbanizadora no estriba solo en el “hallazgo” de una fórmula de salvaguarda patrimonial como la expuesta. Un freno importante a la toma de decisiones será la obligación de asumir compromisos económicos que excedan de las posibilidades financieras de las Corporaciones Locales. La gestión directa del sistema expropiatorio, para hacer posible la restauración paisajística del suelo, requiere del abono del justiprecio, de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico necesarios, de la redacción de proyectos técnicos y ambientales, y de la ejecución de obras de demolición y acondicionamiento paisajístico. Toda una serie de gastos que precisarán de dotaciones presupuestarias suficientes.

Dos propuestas para hacer frente a dichos gastos son la ejecución de las garantías urbanísticas y el recurso a los gastos plurianuales.

En primer lugar, en la normativa reguladora de los procedimientos a seguir para la tramitación de los instrumentos de planeamiento derivado se contempla, con carácter general, la necesidad de constituir una garantía ante la Administración actuante, cifrada en un concreto porcentaje sobre los gastos de urbanización que hayan sido previstos. Dicho porcentaje fue fijado por el RPU (normativa reglamentaria aún aplicable en algunas Comunidades Autónomas, y en otras con carácter supletorio) en el 6% del coste de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, para los Planes Parciales referidos a urbanizaciones de iniciativa particular (art. 46, letra c). En la actualidad, todos los legisladores autonómicos tienen prevista, en el articulado por el que se rige la gestión o ejecución del planeamiento urbanístico, la obligatoriedad del promotor, con anterioridad al inicio de las obras de urbanización, de prestar ante el municipio garantía del exacto cumplimiento de los deberes que le corresponden. Estas garantías, cuyos importes porcentuales se fijan en función del presupuesto de ejecución material de los proyectos, varían en cada Administración Pública, no pudiendo ser devueltas ni canceladas sino hasta el momento en el que, producida la recepción de las obras, transcurra el plazo establecido a tales efectos, normalmente fijado en un año. El incumplimiento, por el promotor del sistema, de las obligaciones de urbanización, conllevará la incautación, por la Administración municipal, de la garantía prestada para satisfacer las responsabilidades derivadas de la ejecución de las obras urbanizadoras, sin perjuicio de la facultad adicional de dirigirse contra dicho promotor en caso de que la garantía no resultase suficiente para dichos efectos.

En tal sentido se pronuncia el art. 96.4 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia, que fija en el 10% el porcentaje de la garantía establecida sobre las obras de urbanización. Similar regulación a la de otras legislaciones autonómicas, en las que los importes oscilan entre el 7% y el 10%<sup>726</sup>. Especial interés ofrece la regulación de la Ley

---

725 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M.: “Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. Medidas de reacción administrativa”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 10, Sección Urbanismo, 2015.

726 En el art. 163.1.g) del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias se fija la garantía en un valor mínimo del 7% de la cuantía total del Proyecto de Actuación Prioritario; el art. 130.2.A.g) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía fija el mismo porcentaje del 7% en relación a los costes de urbanización y de otros costes que sean objeto de la actividad a desarrollar; el art. 108.1.b) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, establece en un importe mínimo del 10% el importe total de la garantía a constituir por la correcta ejecución de las obras de urbanización en el sistema de compensación.

13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, que extiende el objeto de la garantía de la urbanización no solo al aseguramiento de la total ejecución de una actuación urbanística, sino también “al cumplimiento de los compromisos asumidos por el urbanizador”, a la respuesta en relación a los daños y perjuicios que pueda ocasionar la ejecución de la urbanización, y a las sanciones que se puedan imponer al urbanizador (art. 185). Los anteriores términos están estrechamente ligados a la naturaleza propia de la expropiación-sanción. El art. 186 de dicho texto legal fija en el 10% de los gastos de urbanización el importe de la garantía a constituir.

Una vez acreditado por la Administración el incumplimiento de las obligaciones urbanizadoras, se procederá a la ejecución de la garantía constituida con tal objeto, para con su importe proceder a la ejecución subsidiaria de las intervenciones procedentes. En esos precisos términos se ha venido pronunciando en los últimos años la Oficina del Defensor del Pueblo, quien sugiere a los Ayuntamientos, como mecanismo para remediar la problemática de las urbanizaciones inacabadas, que procedan contra las garantías prestadas para posibilitar la urbanización.

Lamentablemente, en general, el importe ingresado por la ejecución de la garantía no será suficiente para culminar dichas intervenciones. Según HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, deberá la Administración decidir discrecionalmente qué actuaciones lleva a cabo, atendiendo preferentemente a aquéllas que en mayor medida salvaguarden el interés público representado por la seguridad de las personas<sup>727</sup>.

En segundo lugar, otra forma de suavizar los costes derivados de la gestión mediante el sistema de expropiación es diferir el pago de los mismos en varios ejercicios presupuestarios, a través del mecanismo de los compromisos de gasto de carácter plurianual, previstos en el art. 174 del R.D.L. 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. En virtud de lo dispuesto en los apartados 2º y 3º de dicho artículo, podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio, y se destinen, entre otros supuestos, a la financiación de inversiones, como es el caso. El número de ejercicios a los que pueden aplicarse estos gastos no será superior a cuatro. Una fórmula financiera que compromete durante varias anualidades las arcas del municipio, pero cuyos beneficios de cara al futuro, desde el punto de vista ambiental y paisajístico, la justifican plenamente.

Como recapitulación de lo hasta aquí expuesto, puede señalarse que el deber de urbanizar un polígono o unidad de actuación se considerará cumplido, en los distintos sistemas de actuación, tras la recepción por el Ayuntamiento de las obras previstas en el proyecto de urbanización<sup>728</sup>. En cuanto al sistema de compensación, el art. 180.1 RGU precisa que la cesión de las obras de urbanización e instalaciones y dotaciones cuya ejecución estuviere prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables se efectuará por la Junta de Compensación en favor de la Administración actuante, dentro de un plazo no superior a tres meses, contado desde la recepción definitiva por la Junta. A la Administración municipal corresponderá verificar la

---

727 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M.: “Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. ”, Op. Cit., 2015.

728 En tal sentido se pronuncia el art. 113.3 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia; el art. 123.1 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón; o el art. 87.1 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, por poner sólo unos ejemplos.

correcta ejecución, y, en tal caso, procederá a su recepción. Sin embargo, pudiera ocurrir que, por inactividad de los obligados, las obras de urbanización no estuvieran completamente ejecutadas, pudiendo encontrarse el desarrollo urbanístico iniciado o en un estadio más o menos avanzado pero no concluido. En tales circunstancias, podría operar el sistema de expropiación en su doble condición de coacción-sanción<sup>729</sup>. Mediante el instituto expropiatorio se pondría en manos de la Administración todo el suelo de la superficie del polígono o unidad de actuación. Una vez dictada resolución expresa acreditando el incumplimiento de los obligados, sería la Administración quien, al cambiar de sistema, asumiría la condición de entidad urbanizadora (gestión directa), procediendo a la contratación de las obras<sup>730</sup>. La legislación, el planeamiento, y sus desarrollos urbanísticos, deben ser cumplidos, no resultando admisible una actitud pasiva de la Administración frente a las eventuales omisiones de los urbanizadores. De lo contrario, podría llegar a incurrirse en responsabilidad administrativa, pues la normativa urbanística no otorga meras facultades discrecionales, sino que contiene verdaderos preceptos imperativos.

## VIII. LOS CAMINOS EN LAS PERIFERIAS

### 1. Regulación del uso y conservación de los caminos rurales

El reconocimiento de la autonomía municipal, y la existencia de una vinculación negativa de la potestad reglamentaria local respecto de la ley, conceden a los municipios un amplio margen para reglamentar, mediante ordenanzas, aquellas cuestiones que les correspondan, en el marco de sus límites competenciales, en todos aquellos supuestos en que las Administraciones competentes no hubieren regulado al respecto. En ningún caso podrían invadirse campos que solamente pudieran ser regulados, como mínimo de forma básica, por el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>731</sup>. De entre las diferentes tipologías de ordenanzas y reglamentaciones municipales nos interesan, en este concreto apartado, las ordenanzas urbanísticas. Dentro de las mismas se distinguen, por un lado, aquéllas integradas en los instrumentos y planes urbanísticos (ordenanzas urbanísticas propiamente dichas), las cuales forman parte del contenido documental de los propios planes y siguen los mismos trámites contemplados en las normas urbanísticas para su elaboración y aprobación. Y por otro lado, aquéllas que tienen un carácter complementario respecto de los planes urbanísticos (ordenanzas urbanísticas independientes o autónomas), fundamentadas en la potestad normativa reconocida a nivel constitucional y en la legislación básica sobre régimen local<sup>732</sup>. Caracterizadas por

---

729 COSTOYAS FANDIÑO, F.X.: “El deber legal de urbanizar. Su incumplimiento en el sistema de compensación gallego”, [jdaiberoamericanas.files.wordpress.com > 2015/03 > fernando-costoyas.](https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2015/03/fernando-costoyas/)

730 CORRAL GARCÍA, E.: “La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión”. En SÁNCHEZ GOYANES, E.: *Derecho urbanístico de Castilla y León*, Editorial La Ley, Madrid, 2005, p.p. 1079-1096.

731 BARTLETT BURGUERA, D.: “Las ordenanzas locales y sus limitaciones”, *Noticias Jurídicas*. Consultado: 30 diciembre 2020 en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12904-las-ordenanzas-locales-y-sus-limitaciones/>.

732 BULLEJOS CALVO, C.; ORTEGA MARTÍN, E.: “Ordenanzas urbanísticas”, *Enciclopedia de Administración Local*, La Ley 3305/2008, p.p. 1-3, 2008.



su contenido autónomo, aunque complementario, coherente y compatible en relación al planeamiento urbanístico (al estar subordinadas jerárquicamente al mismo y tener que respetar sus determinaciones, sin contradecirlo), la tramitación más ágil de estas normativas favorece su aplicación en temáticas muy diversas,<sup>733</sup> como las relacionadas con la protección y mejora de los espacios de tránsito rural-urbano, mediante normas de policía y urbanístico-paisajísticas. Según HERNÁNDEZ PUIG, a través de esta herramienta normativa los municipios pueden reglamentar determinados aspectos estéticos de los paisajes periurbanos, así como las condiciones de seguridad, salubridad y decoro públicos más adecuadas para dichos entornos<sup>734</sup>. Uno de esos paisajes es el que conforman los caminos próximos o inmediatos a los perímetros de las ciudades<sup>735</sup>.

Define CORRAL GARCÍA los caminos rurales como aquéllos de titularidad y competencia municipal que facilitan la comunicación directa con pueblos limítrofes, con pequeños núcleos urbanos, con simples fincas, etc. y que sirven a los fines propios de la agricultura y de la ganadería. Suelen ser de carácter rudimentario y sin firme de ninguna clase. Proceden de los antiguos caminos vecinales (los no asumidos por las Diputaciones)<sup>736</sup>.

Una definición legal más completa y detallada nos viene dada en el art. 170 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, que los identifica como las vías públicas de comunicación terrestre de dominio y uso público que cubren las necesidades de acceso generadas en las áreas rurales, bien dando servicio a núcleos de población o a los predios agrícolas o forestales, incluyendo en su concepto la plataforma, el material del firme, las cunetas, las obras de fábrica, los desmontes, los terraplenes y las obras e instalaciones auxiliares que como tal se cataloguen (fuentes, abrevaderos, muros de piedra, descansaderos, etc., así como otros elementos de interés histórico y etnográfico; siempre que no resulten de propiedad privada) y que, por no reunir las características

---

733 LÓPEZ ARIAS, F.: “El planeamiento urbanístico derivado: planes especiales, planes de mejora urbana, planes parciales y planes parciales de delimitación. Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales”, *El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley 9016/2010*, p. 31, 2010.

734 HERNÁNDEZ PUIG, S.: El espacio periurbano: alternativas de ordenación... Op. cit., 2015, p.p. 51-52.

735 Estrechamente unidos al mundo rural, los caminos públicos han constituido, hasta los tiempos modernos, el medio tradicional de comunicación y tránsito entre vecindades y núcleos habitados y la vía de acceso a fincas, tierras de cultivo y heredades rústicas. Tales funciones les confieren un incuestionable valor natural, cultural, paisajístico y estético. Señas de identidad de paisajes pasados, están sufriendo, sin embargo, un progresivo deterioro y desnaturalización en las características que les son propias, como consecuencia de los cambios socioeconómicos impuestos por la sociedad moderna. Su trazado se está viendo alterado (mediante propuestas de desvíos) por las necesidades recientes derivadas de las plantaciones extensivas, las nuevas carreteras y vías de circulación, o la construcción de modernas edificaciones. Por los caminos circulan tanto vehículos pesados que dañan su firme, como vehículos de diverso tipo, generalmente de uso deportivo, que los convierten en pistas. Unos y otros alteran el medio natural, perjudican la flora y la fauna del entorno y generan una considerable contaminación acústica. En estas situaciones aparecen circunstancias nuevas que se han de compatibilizar con los usos tradicionales que vienen ejerciéndose desde tiempo inmemorial sobre estas vías circulatorias, esencialmente orientados a favorecer las comunicaciones en el mundo rural. Hacer frente a estas circunstancias recientes y explorar las nuevas posibilidades que pueden ofrecer los caminos rurales (sobre todo los cercanos a los núcleos de población), potenciando usos que preserven el paisaje, manteniendo su carácter rural, y contribuyendo a la mejora del entorno, han de constituir objetivos prioritarios de los municipios. Los nuevos usos, adaptados a las actuales demandas de la sociedad, reclaman mayores iniciativas de ocio y calidad de vida a través del disfrute de la naturaleza, el desarrollo de actividades más saludables y el ejercicio de actividades físicas y deportivas. El paseo, el senderismo y el cicloturismo individual y familiar son algunas de sus expresiones más características.

736 BALLESTEROS ARRIBAS, S.; CASTELAO RODRÍGUEZ, J.; CORRAL GARCÍA, E.; CASTRO ABELLÁ, F.; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: Administración Local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros, La Ley: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Wolters Kluwer, 2011, p.p. 29-52.

técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no pueden clasificarse como carreteras.

No existe mención en la CE a los caminos. Han sido las Comunidades Autónomas quienes, en aplicación de lo dispuesto en su art. 149.3, de aplicación residual, han asumido competencias exclusivas a través de sus Estatutos, en relación a aquellos caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro de su territorio. En cualquier caso, no todas las autonomías han aprobado leyes específicas al respecto, si bien es cierto que, en general, las leyes autonómicas sobre carreteras suelen citar los caminos rurales para excluirlos de su ámbito de aplicación, identificándolos en algunas de estas normativas<sup>737</sup>, aunque sin añadir mayores precisiones o aspectos<sup>738</sup>. Tampoco hace referencia la LRBRL a los caminos rurales. Únicamente en el TRRL (art. 74.1) y en el RBEL (art. 3.1) se los caracteriza como bienes de uso público local cuya conservación y policía son de la competencia de las Entidades Locales. Su condición demanial determina su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible (art. 5 RBEL), siendo irrelevante que estén o no inventariados si se acredita suficientemente la pública utilización de los mismos (STS de 21-05-2008). Ninguna duda existe, por tanto, acerca de la competencia municipal para regular, mediante normas de rango reglamentario (art. 4.1.a) LRBRL), el uso y conservación de los caminos rurales.

## **2. Alteraciones de trazado, tránsito de vehículos deportivos a motor y otros usos**

Seguidamente se tratarán tres fenómenos recientes que afectan singularmente a los caminos periurbanos, y que tienen una indudable incidencia en el paisaje periurbano: las alteraciones de su trazado, el tránsito por los mismos de vehículos deportivos a motor y otros usos alternativos o complementarios.

En primer lugar, se reconoce que la ejecución de obras públicas en general, y singularmente la construcción de nuevas carreteras o vías de servicio, pueden requerir la alteración del trazado de antiguos caminos públicos. Dada su configuración como bienes de dominio y uso público, y por tanto inalienables, la modificación de sus condiciones físicas podría justificarse en base a razones de interés público, previo seguimiento de los trámites y procedimientos establecidos al efecto. De contemplarse en el planeamiento urbanístico municipal, general o específico, o de aprobarse un proyecto de obras y servicios con tal objeto, podrían desafectarse del uso común antiguos caminos, para ejecutar sobre su superficie obras públicas comunitarias, nuevas vías de circulación, o llevar a cabo cualesquiera otras actuaciones de interés general. Tal reconocimiento llevaría implícita la declaración de utilidad pública, así como la necesidad de expropiación. Al ser la propia Administración municipal la titular de dichos bienes, la alteración de su calificación jurídica (desafectación), en tales supuestos, se produciría automáticamente, en aplicación de lo dispuesto en el art. 8.4.a)

---

737 Así, el art. 2.1.c) de la Ley 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, identifica los caminos rurales como aquéllos “al servicio de explotaciones o instalaciones, no destinados fundamentalmente al tráfico general de vehículos a motor”.

738 VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: “Ordenanza municipal reguladora de los caminos rurales y límites de la propiedad privada”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 23, Tomo 2, 2014, p. 2.582.

RBEL<sup>739</sup>, no siendo necesario tramitar expediente expropiatorio. En cualesquiera otras circunstancias, el cambio del trazado de los caminos requerirá de la tramitación de expediente en el que se acredite la oportunidad y legalidad de la alteración de la calificación demanial de dichos bienes<sup>740</sup>.

Ninguna objeción debiera plantearse en relación a este tipo de intervenciones (en especial si se trata de caminos en desuso o cuya inutilidad está comprobada) cuando el objetivo es ejecutar obras de modernización, mejora o acondicionamiento, o atender otras necesidades generales. Distinto es el caso en aquellas situaciones en las que estas alteraciones de trazado responden a motivaciones e intereses estrictamente privados, ligados a los nuevos modelos de explotación agrícola y a las segundas residencias<sup>741</sup>. Un breve repaso de la reglamentación municipal acerca de estas nuevas problemáticas permite hacerse una idea aproximada del estado actual de la cuestión y del *modus operandi* seguido por un número considerable de municipios.

Según el art. 7 de la Ordenanza Municipal reguladora de Caminos Rurales del término de Miguelturra (Ciudad Real)<sup>742</sup>, toda actuación que suponga transformación o alteración, de cualquier clase, en camino público, está sometida a la autorización previa del Ayuntamiento. Los arts. 12 y 26 de la Ordenanza Municipal de Caminos Rurales del término municipal de Pedro Muñoz (Ciudad Real)<sup>743</sup>, posibilitan la alteración del trazado de los caminos, previa autorización municipal, así como la suscripción de convenios de permuta de terrenos con los particulares. El art. 11 de la Ordenanza reguladora del uso, conservación y protección de los Caminos Rurales de Aguilar de la Frontera (Córdoba)<sup>744</sup> contempla, “excepcionalmente y de forma motivada por interés particular”, previa o simultánea desafectación en el mismo expediente, la posibilidad de que el Pleno Municipal autorice la variación o desviación del trazado de los caminos rurales. El art. 12 de dicha ordenanza permite, asimismo, previa desafectación, la

---

739 Según el cual, la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales se produce automáticamente en el supuesto de aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.

740 Art. 8, aptdos. 1 y 2 del RBEL. En el aptdo. 2 se especifica que el expediente de alteración de la calificación jurídica de estos bienes de las Entidades Locales deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

741 Los nuevos modelos de explotación agrícola impuestos por la agricultura intensiva están condicionando, cada vez más, el tránsito en caminos que extienden su recorrido por paisajes rurales ancestrales. De una parte, la utilización de vehículos y maquinaria pesados, de dimensiones inadecuadas para circular por estas vías, produce destrozos en los mismos y daña considerablemente su firme. De otra, el hecho de que los caminos discurren por el interior de las grandes fincas genera mayores costes e ineficiencias en el aprovechamiento de las explotaciones. La consecuencia que de ello se sigue es la continua petición a los Ayuntamientos, por los titulares de las plantaciones, de desvíos o cambios de trazado de caminos, que, bajo el pretexto de reducir la longitud de los mismos, y mejorar su trazado, no ocultan sino exclusivos intereses económicos. Resulta “molesta” la pervivencia de estas vías de paso para los nuevos métodos propios de la agricultura industrializada. De modo similar, la proliferación de urbanizaciones privadas y segundas viviendas residenciales, contiguas a las ciudades, ha incrementado considerablemente las solicitudes de desvío, por sus propietarios, de los caminos públicos que discurren frente a las edificaciones. Se justifica esta pretensión en motivos de seguridad de quienes las ocupan, debido al paso frecuente de vehículos. Una nueva argumentación, absolutamente interesada, que junto a la anteriormente expuesta, es esgrimida ante las autoridades municipales para solicitar el cambio del trazado de caminos utilizados desde tiempo inmemorial.

742 <https://www.miguelturra.es/node/89289>. (Consultado 30 de enero de 2021).

743 B.O.P.C.R. Núm. 21, de 1 de febrero de 2022.

[https://www.pedromunoz.es/wpcontent/uploads/2021/04/ordenanza\\_caminos\\_bop\\_01022022.pdf](https://www.pedromunoz.es/wpcontent/uploads/2021/04/ordenanza_caminos_bop_01022022.pdf).

744 B.O.P.C. Núm. 1, de 2 de enero de 2019.

[https://aguilardelafrontera.es/wp-content/uploads/2019/01/bop\\_02012019.pdf](https://aguilardelafrontera.es/wp-content/uploads/2019/01/bop_02012019.pdf).

realización de permutas “de bienes hasta entonces afectos al dominio público viario”, por decisión de la Administración municipal.

Las citadas regulaciones, como otros ejemplos de parecido contenido, resultan, en opinión de quien suscribe, extremadamente generosas con los intereses de los particulares, ya que el resultado final, de acceder a sus pretensiones, será la desnaturalización de los paisajes periurbanos y de trazados ancestrales de caminos de uso público. En algunos supuestos la operación requiere, conforme a lo dispuesto en el RBEL, de la tramitación de expediente en el que se justifique el interés público de la operación, circunstancia ésta que no resulta demasiado difícil acreditar en muchos de los casos, en aplicación de la máxima según la cual “el papel lo soporta todo”. En otros, en cambio, simplemente se requiere del otorgamiento de autorización municipal. O se reconoce, aunque por vía de excepción, que un “interés particular”, aunque motivado, es causa legitimadora de la alteración de la calificación jurídica de un bien de uso público. Por tanto, queda abierta la puerta, si los tribunales de justicia no lo impiden, a arbitrariedades de todo tipo, forzadas por la incidencia en el mundo rural de nuevas demandas socioeconómicas. Poco cuentan las opiniones e intereses de agricultores, vecinos, ganaderos, senderistas, u otras personas que hicieren uso, ocasional o habitual, de estas vías, a quienes ni siquiera se les permite participar en los procedimientos de alteración de las mismas, mediante la apertura de un periodo de información pública o audiencia a los interesados.

Más estrictas y rigurosas en su regulación resultan otras ordenanzas, como es el caso de la Ordenanza reguladora de los Caminos Rurales del término municipal de Yecla (Murcia)<sup>745</sup>, que prohíbe la modificación, variación o desviación del trazado de los caminos rurales, salvo previa tramitación, con carácter excepcional, de expediente de alteración de su calificación jurídica, “con estricto cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto en la legislación sobre patrimonio de las Corporaciones Locales, y única y exclusivamente por razones debidamente justificadas de interés público”.

En segundo lugar, se aprecia, así mismo, que el tránsito de vehículos deportivos motorizados por los caminos de acceso a las urbes altera considerablemente el paisaje periurbano<sup>746</sup>. Una actividad pasiva o permisiva de las Administraciones Públicas ante tales problemáticas, signo de la evolución de los tiempos, no puede resultar en modo alguno aceptable. La reglamentación municipal de dichas actividades, allí donde no existe una legislación autonómica específica que las regule, resulta por completo necesaria. Dicha regulación podrá oscilar entre la prohibición absoluta de tales prácticas, la instalación de obstáculos o barreras en los caminos y pistas más transitados, o el establecimiento de un mayor control y vigilancia por parte de las autoridades policiales.

---

745 B.O.R.M. Núm. 64, de 18 de marzo de 2011.

<https://www.borm.es/#/home/sumario/18-03-2011#59>.

746 Especialmente durante los fines de semana, ocasiona grandes nubes de polvo, contaminación acústica, surcos en el firme del terreno, riesgo de incendios, y molestias a numerosas especies de mamíferos y aves que habitan en sus inmediaciones. Además, esa utilización es peligrosa para el tránsito de personas y otros vehículos, es incompatible con la práctica del paseo y el senderismo y con el normal tránsito ganadero. Vehículos todo terreno, motos de trial, bicicletas y patines a motor, quads y similares, son los responsables de estos daños. Los caminos no son espacios naturales protegidos, sino unas vías cuya función primordial es la circulación por las mismas de personas y vehículos de diverso tipo. Pero, como su propia denominación indica, el destino de esas vías va íntimamente ligado al mundo rural y a las actividades primarias que le caracterizan, en modo alguno a la práctica deportiva o a la competición de tal carácter, o, al menos, a aquéllas que destruyen el paisaje y contaminan y alteran el hábitat.

En el ámbito autonómico, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, al regular el uso de los caminos rurales, establece en su art. 194, aptdos. 1 y 2, que la Administración titular de la vía podrá establecer limitaciones especiales de tránsito a todos o a determinados tipos de vehículos, cuando así lo exijan las condiciones del camino, la seguridad o circunstancias del tráfico, o la protección ambiental y sanitaria del entorno, pudiendo consistir las limitaciones tanto en la prohibición u obligación de transitar en determinadas condiciones, como en la sujeción a previa autorización administrativa. De modo similar se pronuncia la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de Caminos Públicos y Rutas Senderistas de Mallorca y Menorca, que a las anteriores circunstancias limitadoras del tránsito viario añade el ejercicio de actividades agrarias o forestales y la prevención de incendios, remitiéndose asimismo a las limitaciones que al respecto pueda prever la normativa sectorial.

A nivel municipal, las ordenanzas y reglamentos centran las limitaciones, en lo sustancial, en aquellos aspectos relacionados con el tránsito de vehículos pesados (prohibiendo la circulación de vehículos-oruga, cadenados, de arrastre sobre firme, de bandas de rodadura, de más de tres ejes o de un determinado tonelaje de peso bruto máximo), y en la prohibición de circulación a velocidades superiores a los máximos establecidos (generalmente 30 o 40 kms./hora). Otras regulaciones establecen, además, restricciones o prohibiciones al uso de vehículos deportivos y/o motorizados. Ejemplos de lo cual son la Ordenanza reguladora del uso de Caminos Públicos del término municipal de Seseña (Toledo)<sup>747</sup>, que faculta al Ayuntamiento (art. 5.4) para limitar o prohibir el paso de vehículos automóviles, especiales, o ciclomotores, cuando por su tonelaje, características técnicas o naturaleza, puedan afectar al firme del camino, evitando la generación de daños por su peso y carga excesivos, o por su uso inadecuado. Más específicamente, señala dicha ordenanza que, igualmente, el Ayuntamiento podrá limitar o incluso prohibir la utilización de vehículos motorizados (todo-terrenos, motos, quads, etc.), en aquellos caminos no asfaltados o compactados que transiten a través de terrenos incluidos como no urbanizables en los documentos que regulen la actividad urbanística vigente, justificándose la restricción en la fragilidad, inestabilidad y erosividad del suelo.

La Ordenanza de Caminos Rurales del Ayuntamiento de Benalauría (Málaga)<sup>748</sup> prohíbe, en su art. 23, el tránsito de toda clase de ciclomotores y vehículos a motor por los caminos catalogados como de herradura, veredas y sendas (definidos en el art. 4 como aquellos caminos públicos no aptos para el tránsito rodado), añadiendo que, a tales efectos, los “quads” serán asimilados a los ciclomotores en función de su cilindrada. Precisa su art. 24 que, por razones de conservación y gestión de los recursos naturales, así como por razones de seguridad de personas y bienes, el Ayuntamiento podrá condicionar y/o prohibir el tránsito de ciclomotores y vehículos a motor por los caminos rurales, cualquiera que sea su categoría. Asimismo, la Ordenanza municipal reguladora del uso, mantenimiento y mejora de los Caminos Rurales de Yaiza (Las Palmas de Gran Canaria)<sup>749</sup> indica, en su art. 23.1, que con el fin de compatibilizar los

---

747 B.O.P.T. Núm. 142, de 23 de junio de 2012.

<https://aytosesena.org/documentos/ordenanzas/ORDENANZA%20REGULADORA%20DEL%20USO%20DE%20CAMINOS%20PUBLICOS.pdf>.

748 [http://static.malaga.es/municipios/subidas/archivos/8/8/arc\\_59588.pdf](http://static.malaga.es/municipios/subidas/archivos/8/8/arc_59588.pdf). (Consultado: 30 enero 2021).

749 B.O.L.P. Núm. 69, de 9 de junio de 2017.

<https://ayuntamientodeyaiza.es/publico/ordenanza/66>.

elementos presenciales susceptibles de protección paisajística, cultural, ambiental y agraria de los suelos por los que discurre el trazado de los caminos rurales municipales, el Ayuntamiento limitará, restringirá o incluso prohibirá la utilización de vehículos motorizados de la tipología de todo-terrenos, motocross, quads, o equivalentes.

Incluso se han aprobado ordenanzas cuya única y exclusiva finalidad es la protección de los caminos rurales de los daños que pueden llegar a producir los vehículos deportivos a motor. En concreto, la Ordenanza municipal reguladora de la protección de Caminos Rurales de San Bartolomé por el tránsito de Quads, Buggies, Motos de Trial, Enduro o Cross y Vehículos de Naturaleza Análoga (Lanzarote)<sup>750</sup> tiene como objeto la regulación de la utilización de los quads, buggies, motos de trial, enduro o cross y vehículos de características análogas para fines deportivos o recreativos, ya sean de uso privativo del titular, ya sean destinados a su alquiler, en cuanto a la circulación de los mismos a través de caminos rurales, en el ámbito de las competencias municipales, tanto en lo referente a la circulación motorizada individual como en grupo. Mediante esta norma reglamentaria se pretende proteger las vías urbanas, y en especial los caminos rurales del municipio, del deterioro que sufren por el paso de vehículos de estas características, con el objetivo final de garantizar la conservación del patrimonio natural, asegurando al mismo tiempo el respeto a la población y a la propiedad pública y privada del mundo rural, y la protección de elementos culturales y paisajísticos (art. 1). En esta ordenanza se prohíbe el paso de estos vehículos por un total de 29 caminos rurales, así como por las vías urbanas, avenidas, plazas, parques y zonas ajardinadas (indudablemente quedan también comprendidos los espacios periurbanos, intermedios entre unos y otros), por entenderse que se trata de vías/zonas cuyas condiciones de seguridad, interés paisajístico, ganadero o agrícola, o compatibilidad con el uso de otros vehículos y el de personas, hacen preciso prohibir su empleo con fines recreativos (art. 2).

Otras regulaciones resultan, en cambio, bastante permisivas. Es el caso en particular de la Ordenanza reguladora de Caminos Rurales de Cariñena (Zaragoza)<sup>751</sup>, que en su art. 13.4 considera uso compatible con los caminos rurales la organización de pruebas deportivas con vehículos a motor, sin limitación de ningún tipo, con la sola condición de la obtención de autorización municipal previa y depósito de una fianza de 600 euros.

En tercer lugar, sobre los caminos se están llevando a cabo otros usos alternativos o complementarios, contrarios a su naturaleza<sup>752</sup>. Según dispone el art. 2, letra d), de la

---

750 B.O.L.P. Núm. 94, de 3 de agosto de 2018.

<file:///C:/Users/UPI/Downloads/ANUNCIO%20BOP%20N%C2%BA93%20DE%203-08%202018.pdf.pdf>.

751 B.O.A. Núm. 124, de 2 de junio de 2018.

[https://carinena.es/wp-content/uploads/2018/10/20180613\\_11.-ORDENANZA-REGULADORA-DE-CAMINOS-Y-V%C3%8DAS-RURALES.pdf](https://carinena.es/wp-content/uploads/2018/10/20180613_11.-ORDENANZA-REGULADORA-DE-CAMINOS-Y-V%C3%8DAS-RURALES.pdf).

752 La proliferación de vías principales asfaltadas ha provocado el abandono e infrautilización de numerosos caminos rurales, que se han deteriorado por el desuso, e incluso han desaparecido, absorbidos por los propietarios de fundos colindantes. Sin embargo, la creciente demanda de actividades de ocio, lúdicas, recreativas, y de disfrute al aire libre (paseos periurbanos, senderismo, turismo ecuestre, cicloturismo...), ha facilitado la recuperación de muchos de ellos, para ser destinados, además de a los usos que les son propios, a otros alternativos o complementarios. Respetar la circulación de otros vehículos o personas, no alcanzar velocidades excesivas, seguir las normas de circulación vial, ir debidamente señalizados e identificados, no arrojar objetos que ensucien o produzcan riesgos de incendio, controlar a los animales de compañía, no alterar la flora ni molestar a la fauna del entorno, y otras prescripciones, son obligaciones a regular por los Ayuntamientos, que centrarán todos sus esfuerzos en conservar el estado primitivo de dichas vías (evitando, p.ej. su asfaltado y manteniendo el vallado tradicional a base de elementos vegetales o pétreos), para preservar los elementos patrimoniales singulares y el paisaje próximo a los espacios habitados. Los caminos son patrimonios públicos que responden a específicos caracteres y tecnologías

Ley 13/2018, de Caminos Públicos y Rutas Senderistas de Mallorca y Menorca (único texto legal que hasta la fecha ha abordado abiertamente la vertiente ecológica y paisajística que ofrecen los caminos rurales, así como su dedicación a usos distintos a los agrícolas y pecuarios tradicionales, el senderismo en particular), uno de los principios generales en los que se basa dicho texto legal es la facilitación y promoción del uso responsable no motorizado (a pie, en bicicleta o a caballo) y sostenible de los caminos, como medio para preservar el medio natural, el paisaje, el patrimonio etnológico, el patrimonio histórico y servir al sostenimiento y desarrollo del medio rural.

En el ámbito local, diversas son las ordenanzas y reglamentos que señalan la compatibilidad de los usos agrícolas y ganaderos de los caminos públicos con otros usos alternativos. La Ordenanza reguladora del uso de los Caminos Públicos del término municipal de Orgaz con Arisgotas (Toledo)<sup>753</sup> establece en su art. 6 que el Ayuntamiento promoverá y fomentará toda iniciativa que se proponga en orden a la revalorización y buen uso de los caminos en beneficio de todos, que suponga utilidades de ocio, de usos turísticos, de esparcimiento, educativos, deportivos u otros fines similares. La Ordenanza reguladora del uso, conservación y protección de los Caminos Rurales de Piedrabuena (Ciudad Real)<sup>754</sup> contempla en su art. 3, como actividades complementarias que en ellos se pueden llevar a cabo, en aras al desarrollo sostenible del municipio, la práctica del senderismo, el ciclo-turismo o la cabalgada deportiva. En la Exposición de Motivos de la Ordenanza de Caminos Rurales Públicos de Mairena del Alcor (Sevilla)<sup>755</sup> se pone de manifiesto que la misma representa un paso más en la preservación de un legado histórico recibido y que debe potenciarse y ponerse en valor “para la aparición de nuevos usos compatibles y complementarios relacionados con la valorización del paisaje, la interpretación de la naturaleza y la cultura medioambiental en general”. Además, añade que, en relación con la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos, “recoge la interacción de los usos actuales de carácter funcional-agrícola y ganadero junto con otros vinculados al medio ambiente y otros vinculados a actividades lúdico-recreativas, deportivas, socioculturales y turísticas”.

De modo más preciso, otras ordenanzas señalan, como usos compatibles con la naturaleza de los caminos rurales, la práctica del senderismo, rutas a caballo, paseo u otros de naturaleza recreativa, que deberán respetar en todo caso la legislación vigente. Por todas, puede citarse la Ordenanza reguladora del uso de Sendas y Caminos Públicos del municipio de Ribatejada (Madrid) de 2019<sup>756</sup>, que resulta de especial interés, pues

---

arquitectónicas y constructivas. Forman parte del paisaje y están integrados en contextos que les dan sentido y les confieren una particular idiosincrasia, reflejo de experiencias de vida y de los contactos seculares mantenidos entre el mundo rural y el urbano. Atesoran valores históricos fundamentales para comprender el pasado y el presente de los pueblos que comunican. En definitiva, representan un elemento identitario de sociedades colectivas.

753 B.O.P.T. Núm. 77, de 4 de abril de 2009.

<https://ayto-orgaz.es/documentos/contenidos/693.pdf>.

754 B.O.P.C.R. Núm. 9, de 19 de enero de 2007.

[https://www.piedrabuena.es/images/publicaciones/gobierno\\_municipal/ordenanzas\\_municipales/reguladoras/web-ord-33.pdf](https://www.piedrabuena.es/images/publicaciones/gobierno_municipal/ordenanzas_municipales/reguladoras/web-ord-33.pdf).

755 B.O.P.S. Núm. 262, de 6 de noviembre de 2015.

<https://transparencia.mairenadelalcor.es/export/sites/mairenadelalcor/es/transparencia/.galleries/IND-83-/Ordenanzas/reguladoras/Ordenanza-Municipal-Reguladora-de-Caminos-Rurales-Publicos.pdf>.

756 <https://www.ribatejada.es/ordenanzas/>. (Consultado: 31 enero 2021).

aunque admite (como uso común general) el cicloturismo y otras formas de desplazamiento sobre vehículos no motorizados (art. 7.4), limita, sin embargo, el acceso mediante bicicletas a aquellos caminos que facilitan el acceso general al medio rural (art. 8). Representa ésta una forma de diferenciar los caminos periurbanos (clasificados de 1ª categoría en el art. 5 del texto reglamentario), que son aquellos que conectan núcleos de población con la red viaria general (en los que se permite el tránsito rodado), de los caminos rurales propiamente dichos (clasificados de 2ª categoría), que dan acceso a fincas agrícolas, ganaderas, forestales o de otra naturaleza, situadas en suelo no urbanizable, para acceso y servicio de las mismas. En estos últimos caminos la protección alcanza niveles máximos, al restringirse la circulación incluso de vehículos sin motor.

## **IX. ESCOMBRERAS ESPONTANEAS**

### **1. Regulación de la vigilancia, inspección y sanción del depósito de residuos en las periferias**

En los bordes de carreteras y caminos, en los barrios periféricos y marginales, en terrenos de propiedad municipal, en solares sin vallar, o en terrenos baldíos sin propietario conocido, todos ellos espacios próximos o situados en las inmediaciones de las poblaciones, es habitual encontrar acumulaciones de escombros, desechos, basuras y residuos de todo tipo, de generación espontánea e incontrolada, de reciente aparición o formados durante largos periodos de tiempo<sup>757</sup>. Nuestro estudio no se ocupará de los

---

<sup>757</sup> Los residuos generados espontáneamente en las cercanías e inmediaciones de las ciudades responden a unas peculiares características. Por un lado, se encuentran los residuos domésticos, generados en los hogares a consecuencia de las actividades cotidianas que tienen lugar en los mismos. Por otro, aparecen los residuos industriales, resultado de los procesos de fabricación, transformación, utilización, consumo, limpieza o mantenimiento generados por la actividad industrial. La presencia de materiales acumulados tiene su origen en las acciones llevadas a cabo por ciudadanos incívicos y en las prácticas irresponsables de las industrias, que aprovechan la falta de vigilancia policial en los espacios abiertos. Unos y otros se desprenden de objetos y desechan todo tipo de residuos, depositándolos clandestinamente en lugares no habilitados para ello. En este tipo de conductas influye la deficiente o a veces insuficiente infraestructura para la gestión de residuos urbanos e industriales, la permisividad de las Administraciones, la irresponsabilidad social y ambiental de industrias que de ese modo reducen costes empresariales, la falta de concienciación y dejadez de la ciudadanía, la ausencia de respuesta de los dueños de los terrenos convertidos en escombreras, y la escasez de promoción de campañas de sensibilización por parte de los poderes públicos. Los residuos sólidos pueden ser orgánicos (aquellos que han formado parte de un ser vivo), inertes (procedentes de la extracción, procesamiento o aprovechamiento de materiales inorgánicos, mayoritariamente relacionados con el sector de la construcción) y peligrosos (no susceptibles de recuperación o transformación, dadas sus características biológicas o físico-químicas). Los residuos urbanos, y en particular los asociados al consumo humano, se producen como consecuencia de la concentración de la población en los núcleos residenciales, de la utilización de bienes materiales de rápido deterioro y del uso generalizado de envases sin retorno, fabricados con materiales no degradables. El efecto inmediato derivado de este tipo de conductas es la generación de escombreras o vertederos espontáneos.

Los restos orgánicos acumulados, cuando se descomponen, atraen la presencia de insectos y roedores, generando focos infecciosos altamente transmisores de enfermedades, así como entornos insalubres. Asimismo, allí donde se depositan, existe el riesgo de combustión de los materiales autoinflamables, provocando incendios. De igual modo, cuando los residuos fermentan, producen gases que causan malos olores en las cercanías de las poblaciones, contaminan y provocan explosiones. En último término, puede degradarse considerablemente el suelo y pueden contaminarse tanto los acuíferos como las aguas superficiales. Y, sin lugar a dudas, se resienten, deterioran y contaminan visualmente los paisajes de las periferias urbanas, dominando una imagen y sensación de dejadez y suciedad.



vertederos ilegales de grandes dimensiones, en los que se depositan ingentes cantidades de residuos, ubicados en zonas alejadas de los espacios habitados. Se analizarán, en cambio, aquéllos de carácter más puntual, próximos a dichos espacios, en los que aunque los contenidos son menores, no por ello dejan de generar negativos impactos sanitarios y ambientales y una lamentable estampa visual.

Según el art. 1, letra a) de la Directiva 75/442/CE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los Residuos, se entiende por residuo cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor. En nuestro ordenamiento jurídico, la legislación sectorial utiliza un concepto similar al de la normativa comunitaria. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular define los residuos, en su art. 2, como cualquier sustancia u objeto que su poseedor desee o tenga la intención o la obligación de desechar.

Afirma BRAVO CARIQUEO que la mayoría de vertederos ilegales se ubican en las periferias urbanas, en zonas poblacionales de bajos ingresos, impactando negativamente en los presupuestos comunitarios, al tener que asignar recursos económicos, equipamiento y personal para clasificar, extraer, transportar y eliminar los residuos dispuestos ilegalmente en los espacios públicos (o privados), lo que conlleva grandes gastos municipales<sup>758</sup>.

La Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los Residuos, establecía en su art. 36.1 que los Estados miembros debían adoptar las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido o la gestión incontrolada de residuos. Asimismo, la Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, precisa en su Considerando 33 que los vertidos de basura, ya sea en las ciudades, en el campo, o en cualquier otro sitio, tienen un impacto perjudicial directo e indirecto sobre el medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos y la economía, y los costes de su limpieza constituyen una carga económica innecesaria para la sociedad. Por tal motivo, continúa la norma, los Estados miembros deben tomar medidas encaminadas a prevenir todas las formas de abandono, vertido, gestión incontrolada u otras formas de desecho de residuos. También deben tomar medidas para limpiar la basura dispersa en el medio ambiente, independientemente de su fuente o tamaño y de si los residuos se han desechado de forma voluntaria o por negligencia. Anteriormente, en su Considerando 15, se determina que los Estados miembros deben recurrir a instrumentos económicos y a otras medidas que proporcionen incentivos para la aplicación de la jerarquía de residuos (orden de prioridad de lo que constituye la mejor opción global para el medio ambiente en la legislación y la política en materia de residuos), en particular las dirigidas a las autoridades locales.

En nuestro país, en el Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR) 2008-2015 se establece como uno de sus objetivos la eliminación, clausura, sellado y restauración ambiental, a corto plazo, de los vertederos incontrolados aún operativos.

---

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN REGIÓN DE MURCIA: Informe vertederos incontrolados en la Región de Murcia-2009, Marzo 2010, p. 7.

[www.ecologistasenaccion.org](http://www.ecologistasenaccion.org) > IMG > pdf\_informe\_vertederos\_regio..... (Consultado: 23 febrero 2021).

758 BRAVO CARIQUEO, E.: Análisis de la localización de vertederos ilegales y microbasurales presentes en la comuna de Lampa, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile (Santiago de Chile), 2019, p. 7.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados, dispone en su art. 12.5.d) que corresponde a las entidades locales el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, debiendo dotarse de los medios humanos y materiales suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en dicha ley, entre otras, las relativas a la autorización, vigilancia, inspección, sanción e información (art. 12.7). En el art. 111.3 se especifica que en el supuesto de abandono, vertido o eliminación incontrolados de los residuos cuya recogida y gestión corresponde a las entidades locales, de acuerdo con el art. 12.5, así como en el de su entrega sin cumplir las condiciones previstas en las ordenanzas de las entidades locales, la potestad sancionadora corresponderá a las mismas.

En su virtud, se otorga a las entidades locales dos potestades, por un lado la vigilancia e inspección, y por otro, el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias. Dicha atribución competencial, respetuosa con la autonomía local según doctrina del TC, resulta ajustada a lo dispuesto en la legislación básica sobre régimen local. En concreto, el art. 25.2.a LRRL considera la gestión de los residuos sólidos urbanos como una competencia propia de los municipios, en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 26.1.a contempla como servicio obligatorio en todos los municipios la recogida de residuos. Según ALCÁZAR AVELLANEDA<sup>759</sup>, los residuos sobre los que las entidades locales podrían ejercer sus competencias son: en primer lugar, los domésticos generados en los hogares, comercios y servicios; en segundo lugar, y cuando lo hayan regulado por ordenanzas, los residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados por las industrias; y en tercer lugar, los residuos peligrosos domésticos y aquellos cuyas características dificulten su gestión, siempre y cuando estén regulados asimismo por ordenanzas.

El Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020 disponía que la prevención en la generación de residuos es la apuesta de la política de residuos que más beneficios ambientales proporciona, motivo por el que ocupa la primera posición en la jerarquía de residuos, y es clave para avanzar hacia una Europa Eficiente en el uso de los recursos, según la Estrategia 2020 de la UE y la Directiva Marco de Residuos.

La prevención en materia de residuos debe entenderse como el conjunto de actuaciones adoptadas en diferentes etapas, también en la etapa de consumo, para, entre otros aspectos, minimizar los impactos sobre la salud humana y el medio ambiente de los residuos generados, siendo crucial el papel de las distintas Administraciones Públicas en el desempeño de sus funciones de protección ambiental<sup>760</sup>.

El Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR) 2016-2022, aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de noviembre de 2015, representó el instrumento adecuado para orientar la política de residuos en España en los siguientes años, impulsando las medidas necesarias para mejorar las deficiencias detectadas y promoviendo las actuaciones que proporcionarían un mejor resultado ambiental y asegurarían que España cumpliera con los objetivos legales fijados a nivel comunitario. El objetivo último de dicho Plan era convertir a nuestro país en una sociedad eficiente en el uso de los

---

759 ALCÁZAR AVELLANEDA, J.M.: “El Real Decreto Ley 17/2012 y su incidencia en la potestad sancionadora local”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 15, 2012, p. 1774.

760 MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>.  
(Consultado: 24 enero 2021).

recursos, sustituyendo una economía lineal basada en producir, consumir y tirar, por una economía circular en la que se reincorporaran al proceso productivo, una y otra vez, los materiales que contienen los residuos para la producción de nuevos productos o materias primas<sup>761</sup>.

En lo que aquí interesa, sólo mediante políticas públicas que contribuyan a disminuir las producciones de residuos estaremos poniendo las bases para evitar los perniciosos efectos de los depósitos incontrolados de aquéllos. De conformidad con la normativa comunitaria y la legislación básica del Estado sobre residuos, diversas autonomías han aprobado leyes de desarrollo, en las que se deslindan las competencias regionales y locales. La Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid establece como objetivos de la misma la preservación del paisaje y los espacios naturales (art. 2.c), impedir el abandono, el vertido y, en general, cualquier disposición incontrolada de los residuos (art. 2.j) y regenerar los espacios degradados (art. 2.k). En su art. 5 precisa que corresponde a los municipios la recogida y gestión de los residuos, ya sean peligrosos o no, abandonados en vías o espacios públicos de titularidad municipal, así como la vigilancia, inspección y sanción en el ámbito de sus competencias (letras c y d). La Ley 6/2021, de 17 de febrero, de Residuos y Suelos Contaminados de Galicia especifica en su art. 12.1.c) que las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin dañar el medio ambiente y, en particular, sin que se atente adversamente contra los paisajes.

De todos modos, el estudio de las cuestiones relacionadas con los vertidos o depósitos incontrolados no se circunscribe en exclusiva a las atribuciones municipales en materia de gestión y recogida de residuos sólidos urbanos (art. 25.2 LRBRL, letra b). La disciplina urbanística, el medio ambiente urbano, la infraestructura viaria, la extinción de incendios, o la protección de la salubridad pública, son otros ámbitos de actuación desde los que asimismo puede abordarse esta compleja problemática.

## **2. La especialidad de los residuos de la construcción**

Uno de los sectores que mayores residuos genera, dando origen a numerosos vertederos incontrolados, de grandes y pequeñas dimensiones, es el de la construcción. Las peculiares características de los residuos procedentes de la construcción de infraestructuras y obras de nueva planta, y de la demolición de inmuebles, determinó la promulgación, según los dictados de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, de una normativa específica, el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los Residuos de Construcción y Demolición. El objeto de dicho Real Decreto era regular la producción y gestión de esta clase de residuos, con una variedad de fines, entre otros, que los destinados a ser eliminados reciban un tratamiento adecuado, contribuyendo así a un desarrollo sostenible de la actividad constructiva (art. 1). Tal como indica la parte introductoria de dicho reglamento, el problema ambiental que plantean esos residuos estriba no solamente en su creciente volumen, sino, sobre todo, en su insatisfactorio tratamiento, al generar impactos ambientales tales como la contaminación de suelos y acuíferos en vertederos incontrolados, y el deterioro

---

761 MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN... <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>. (Consultado: 24 enero 2021).

paisajístico. Para hacer frente a esta situación se imponen obligaciones tanto al productor como al poseedor de estos residuos. Entre las obligaciones exigidas al productor (titular del bien inmueble, en quien reside la decisión última de construir o demoler), se encuentra (art. 4.1.a.3º) la obligatoriedad de inclusión en el proyecto técnico de la obra de un estudio de gestión de los residuos generados, que ha de hacer referencia, entre otros aspectos, al destino previsto para los mismos. De dicha obligación quedan excluidos (Disposición Adicional 1ª) los productores de residuos en obras menores de construcción y reparación domiciliaria, por tener la consideración de residuos urbanos (denominados “residuos domésticos” por la derogada Ley 22/2011, art. 3.b), y estar sujetos a los requisitos que establezcan las entidades locales en sus ordenanzas. Tal como precisa el propio Real Decreto, su aplicación ha de llevar aparejado un importante esfuerzo de adaptación normativa por parte de los municipios.

Así pues, mientras en las denominadas “obras mayores” existen mecanismos jurídicos precisos para una adecuada gestión ambiental de los residuos, en las obras menores de construcción y reparación domiciliaria, al tener la consideración de residuos domésticos, han de ser las entidades locales quienes, como servicio obligatorio que es, asuman la obligación de su gestión, dentro de los marcos medioambientales establecidos.

La ingente cantidad de vertidos de escombros perceptibles en los alrededores y entornos de las poblaciones, surgidos espontáneamente en terrenos de titularidad pública y privada, pone de manifiesto que algo falla en la concepción del sistema. Y es que, como queda dicho, conforme a la regulación actual, los Ayuntamientos han de tener redactadas ordenanzas en las que se establezca el régimen de eliminación de los residuos procedentes de las obras menores de construcción y demolición. Sin embargo, son numerosos los municipios que carecen de esas disposiciones reglamentarias, lo que favorece que, debido a las dificultades para desprenderse de los residuos, y a la falta de civismo, se opte, en muchos de los casos, por la eliminación clandestina.

En la Ordenanza reguladora del Servicio Municipal de Recogida de Residuos de Construcción y Demolición provenientes de Obras Menores, del Ayuntamiento de Villalcampo (Zamora)<sup>762</sup>, tras poner de manifiesto que, por tener la consideración legal de residuos urbanos, compete al Ayuntamiento el asunto, siendo responsable de la recogida o recepción de la entrega que haga el usuario y de la entrega a un gestor autorizado (art. 2), se consideran incluidos dentro de su ámbito de aplicación los residuos generados como consecuencia de construcciones, demoliciones o reformas que presenten las características de inertes, tales como tierras, yesos, cementos, ladrillos, cascotes o similares (art. 3). El art. 4.a) de dicha ordenanza prohíbe el abandono, vertido o depósito directo de dichos residuos en la vía pública, solares y descampados, debiendo ser trasladados y depositados por el dueño de la obra o el profesional o empresa contratada para la misma, por su cuenta y cargo, al recinto del Punto Limpio habilitado al efecto en la localidad, el día establecido al efecto y dentro del correspondiente horario (art. 5). Se considera infracción grave, según la citada ordenanza, el depósito de residuos en lugares no destinados a tal fin (art. 6). En caso de vulneración de estas disposiciones, y con independencia de la imposición de la multa que procediere, el Ayuntamiento, con la finalidad de restaurar los espacios dañados, podrá adoptar, entre otras, la medida de ordenar la reposición de los daños y perjuicios ocasionados a cualquier bien del dominio público afectado (art. 8.d).

---

762 <https://www.aytovillalcampo.es/wp-content/uploads/2016/03/ORDENANZA-SERVICIO-RECOGIDA-DE-RESIDUOS-DE-OBRAS-MENORES.-.pdf>. (Consultado: 31 enero 2021).

El Ayuntamiento de Valdepeñas (Ciudad Real), a través de su Ordenanza reguladora del servicio de Gestión Controlada de los Residuos de Construcción y Demolición<sup>763</sup>, tras disponer en el art. 6.3 que los residuos de la construcción y demolición generados en obras domiciliarias deben depositarse en el Punto Limpio Municipal, contempla un original sistema de control, al establecer que los solicitantes adquirirán un número de vales correspondiente al volumen previsto de tierras y escombros, teniendo la posibilidad de adquirirlos gradualmente en función de sus necesidades de gestión. Los vales han de ser sellados en el Ayuntamiento y presentados posteriormente para la recuperación de la fianza constituida.

El Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra (Madrid), en su Ordenanza reguladora de la Gestión de Residuos de Construcción y Demolición (2012)<sup>764</sup>, fija como uno de sus objetivos la erradicación del vertido incontrolado de RCD (art. 4), y establece la obligación, para la ejecución de obras menores, de constituir una fianza a favor del Ayuntamiento, que asegure la correcta gestión de los RCD y su puesta a disposición de un gestor autorizado, de tal forma que en caso de omisión, o de actuación de forma contraria, no podrá obtenerse la preceptiva licencia de obras, o se perderá la fianza en caso de haber sido constituida (art. 6).

Finalmente, la Ordenanza Municipal de Residuos de la Construcción y Demolición del Ayuntamiento de Cehegín (Murcia)<sup>765</sup>, dispone, en relación a la entrega de los RCE procedentes de obras menores, que será el productor o poseedor de los mismos quien deberá gestionarlos a través de transportista y gestor autorizado (art. 7). El incumplimiento de estas determinaciones será motivo de incautación de la fianza constituida al productor de los residuos, cuyo importe será del 5% del presupuesto total de la obra, con un mínimo de 80,00 € (art. 8.2). El importe incautado de la fianza irá destinado a la realización de actuaciones en favor del medio ambiente (art. 10).

### **3. Depósito de residuos en terrenos de titularidad privada**

Cualquiera de las atribuciones que ostentan los municipios en materia de recogida de residuos sólidos urbanos, medio ambiente urbano, infraestructura viaria (camino vecinales), extinción de incendios, o protección de la salubridad pública, les habilitan para impedir la acumulación en terrenos particulares de aquellos depósitos que caen dentro de la esfera de sus competencias. Los Ayuntamientos podrán exigir el cumplimiento de los deberes legalmente exigibles, e incluso, en su caso, recabar la intervención de la Administración autonómica, en el supuesto excepcional de que fuere ésta la competente.

Según dispone el art. 15.1 LS 2015, el derecho de propiedad de los terrenos comprende, cualquiera que sea su situación, los deberes de dedicarlos a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística, y de conservarlos en las condiciones legales de

---

763 B.O.P.C.R. Núm. 56, de 10 de mayo de 2010.

<https://www.valdepenas.es/wp-content/uploads/2021/12/Ordenanza-Reguladora-del-Servicio-de-Gestion-Controlada-de-los-Residuos-de-Construccion-y-Demolicion.pdf>.

764 <http://www.lineaverdemirafloresdelasierra.es/documentacion/ordenanzas/Ordenanza-Residuos-Construccion-Obra.pdf>. (Consultado: 31 enero 2021).

765 B.O.R.M. Núm. 194, de 23 de agosto de 2014.

seguridad, salubridad y accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos. Por tanto, constituye una obligación impuesta *ex ministerio legis*, a quienes ostentan la propiedad de terrenos, la de conservarlos en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Así lo contemplan también la LS 1976 (art. 181.1) y el RDU (art. 10.1), aplicables a falta de regulación autonómica.

En cualquier caso, la legislación estatal vigente, y la legislación autonómica, han ampliado el radio de acción del deber legal de conservación. La LS 2015 utiliza la expresión “y las demás (condiciones) que exijan las leyes”. Y en algunas legislaciones autonómicas se incluyen, junto a las citadas, otras exigencias derivadas de la legislación cultural, turística, ambiental o paisajística<sup>766</sup>. Concretamente, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, dispone en su art. 254.1 que los propietarios de cualesquiera terrenos deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de calidad ambiental, concepto jurídico indeterminado que admitiría, en la línea de lo expuesto en la parte introductoria de este trabajo, la protección paisajística. El Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Navarra, obliga a los propietarios de terrenos, de modo correlativo a sus deberes de conservar, a permitir la realización por la Administración Pública competente de los trabajos que sean necesarios para realizar labores de restauración del medio (art. 85.1.f). Una referencia expresa a la restauración paisajística se contiene en el art. 233.1.b) del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, al habilitar a los Ayuntamientos para que, de oficio o a instancia de cualquier interesado, dicten órdenes de ejecución que obliguen a los propietarios de bienes inmuebles a la eliminación de aquellos elementos que impliquen un riesgo de deterioro del paisaje. Asimismo, la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura establece, en su art. 167.1.g), la obligación de los propietarios y titulares de derechos de uso de toda clase de terrenos, cualquiera que sea su situación, a guardar la necesaria armonía con el entorno y con las características del medio y del paisaje existente.

Por otra parte, son constantes las referencias en la Jurisprudencia a la potestad de la Administración para dictar órdenes de ejecución de obras, en el ejercicio de sus funciones de policía en materia urbanística, dirigidas a los titulares de parcelas situadas en suelos de naturaleza urbana o urbanizable, con la finalidad de favorecer el sostenimiento de lo que se ha llamado “la imagen urbana”<sup>767</sup>, concepto jurídico indeterminado en el que se funden elementos de naturaleza estético-ornamental y paisajística.

A fin de hacer efectivos los referidos deberes, integrados dentro del contenido normal del derecho de propiedad, acordes con su función social, se ha de hacer uso de los mecanismos jurídicos de intervención en que consisten las órdenes de ejecución. Las órdenes son medidas de disciplina urbanística dictadas por los Ayuntamientos, que constituyen obligaciones irrenunciables para sus destinatarios, los propietarios de los

---

766 BULLEJOS CALVO, C.; ORTEGA MARTÍN, E.: “Deber de conservación, órdenes de ejecución y declaración de ruina”, *Enciclopedia de Administración Local, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

767 Sentencia TSJ de Madrid, Sala de Lo Contencioso-Administrativo, N° Sentencia 1000/1999, de 21 de septiembre de 1999, Recurso 827/1996, Ponente López de Hontanar Sánchez, Juan Francisco.

inmuebles. Sobre éstos recae la obligación de mantenerlos limpios y en el debido estado de conservación, cualquiera que sea la causa que haya provocado su mal estado, incluso aunque los daños hayan sido ocasionados por terceras personas. En efecto, dicha obligación es independiente y distinta de las acciones que puedan ejercitar los propietarios frente a estas terceras personas responsables directas de la situación, en el caso de que con sus acciones (vertido de escombros, basuras, restos de enseres...) utilicen indebidamente la propiedad ajena. El titular del inmueble puede ser obligado al pago de los gastos de limpieza y desescombro, incluso en el supuesto de que se hubiera producido una ocupación ilícita del mismo por terceros<sup>768</sup>. Para el Defensor del Pueblo basta la mera “apariencia de titularidad” para que la Administración pueda exigir dichos deberes, que tienen su fundamento en el interés público, en la seguridad de las personas y de las cosas, y en la salubridad e higiene de los inmuebles, a cuyo efecto han de dictarse órdenes requiriendo a los propietarios la realización de las operaciones necesarias para el restablecimiento de los terrenos a su primitivo estado<sup>769</sup>.

Sin embargo, la propiedad de un terreno no es siempre un asunto pacífico, ya que frecuentemente nos encontramos con grandes dificultades para identificar a los dueños de las fincas. Dado que la actuación administrativa no admite demoras (pues las acumulaciones de residuos podrían ser más difícilmente controlables), se ha de partir de las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad existentes, a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan, sin perjuicio de las cuestiones dominicales que, en su caso, tendrían que ser resueltas por la jurisdicción ordinaria. Por tanto, la actuación administrativa debe considerarse conforme a derecho siempre que el requerimiento de limpieza del terreno sea dirigido contra persona que reúna apariencia de titularidad<sup>770</sup>. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para adoptar las medidas de ejecución subsidiaria que fueren procedentes, a costa de los obligados. Sin perjuicio de lo cual, podrán imponerse, asimismo, las sanciones previstas en la ley. A título de ejemplo, el art. 225.2.h) de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, tipifica como infracción grave el vertido de escombros u otros residuos, así como el depósito de materiales que deterioren el paisaje natural o rural por ser ajenos al mismo, salvo que por su escaso impacto en el paisaje merezca la consideración de leve. En el citado supuesto legal se sanciona la comisión de una conducta antijurídica por atentar directamente contra el paisaje, como bien jurídico protegido, no contra la seguridad, la salubridad o la estética u ornato públicos, supuestos más habituales. En algunas leyes autonómicas, podría ejercitarse incluso la facultad de expropiación forzosa de los terrenos. Así lo dispone, p.ej., la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su art. 170.2.

El procedimiento normal para la tramitación de la orden de ejecución puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, mediante informe emitido por técnico municipal competente, que señalará las obras y labores (limpieza, desescombro, vallado, desinfección...) necesarias, dando audiencia al titular del terreno. Tras otorgarle un plazo razonable y proporcionado a las actuaciones a llevar a cabo, si no cumple la orden

---

768 Sentencia TS, Sala de Lo Contencioso-Administrativo, de 10 de julio de 1996 (Rec. 3338/1991), Ponente Yagüe Gil, Pedro José.

769 Recomendación de 28/09/2018, Queja 18009615 contra el Ayuntamiento de Morata de Tajuña (Madrid), sobre deber de los propietarios de mantener sus inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

770 CALVO SALES, T.: Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación. Aspectos urbanísticos y recaudatorios, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.

dada se le incoará expediente sancionador, siendo la Administración municipal, previo apercibimiento, quien ejecutaría subsidiariamente los trabajos, a costa del obligado. En su caso, se procedería por la vía de apremio.

Para proceder a la retirada de escombros y residuos por parte de los propietarios obligados pueden ordenarse dos actuaciones: por una parte, la limpieza; por otra, el vallado de los terrenos. En todo caso, siendo plurales los intereses a considerar (estéticos, seguridad y salubridad públicas y protección paisajística), debe ponderarse adecuadamente la exigibilidad de estas medidas, en función de cada concreta zona del municipio donde se produzcan. Así, no podrá exigirse con el mismo rigor un cerramiento ciego y tratado en las debidas condiciones, de un solar situado en el casco urbano, que el de un terreno en un barrio periférico, donde pueden existir múltiples parcelas en la misma situación. En este segundo supuesto la fijación de tal requisito a nivel reglamentario podría suponer una manifiesta extralimitación en las atribuciones municipales, recurrible en la vía judicial. Es por ello que, a nivel jurisprudencial, se ha sostenido la necesidad de que cuando existan ordenanzas que exijan que los terrenos se encuentren en las adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, lo que conlleva la obligación de mantenerlos limpios y cerrados, “se pondere debidamente” dicha exigencia. Y que se exija con carácter general, y con el máximo rigor posible, la limpieza de los terrenos, tengan o no la condición urbanística de solares, lo que abarcaría tanto a los situados en suelo urbano, como en suelo urbanizable o no urbanizable. Esos mismos pronunciamientos judiciales exigen, por el contrario, que la imposición de la obligación de cerramiento se efectúe siempre “de forma proporcionada” al ámbito y características de la zona donde se encuentren las parcelas, y que no se exija como norma general en terrenos no urbanos<sup>771</sup>.

En definitiva, mediante las órdenes de ejecución, previstas en la legislación autonómica, puede controlarse el depósito o vertido ilegal de residuos en los inmuebles privados. Ese amparo legal no resulta óbice para que los municipios regulen además aquellas actuaciones singulares y específicas que puedan atentar, entre otros bienes jurídicos protegidos, contra el medio ambiente y el paisaje urbano. La obligación de conservación que pesa sobre los titulares de los terrenos, en el sentido de que han de mantenerlos libres de escombros y vertidos, tiene su correlativo en el deber de vigilancia e inspección que recae sobre la Administración municipal, del que se deriva, en caso de incumplimiento, una concurrencia de culpas, una responsabilidad compartida, e incluso, en caso de producirse, una exigencia de compensación de los eventuales perjuicios<sup>772</sup>.

#### **4. Depósito de residuos en terrenos de titularidad pública**

La legitimidad para imponer obligaciones a los particulares en relación a la conservación y limpieza de los inmuebles (de titularidad pública o privada), para salvaguardar la seguridad y salubridad y evitar el deterioro del paisaje periurbano, viene amparada por el art. 139 LRBRL. Dicho precepto otorga un amplio margen de actuación a los municipios para el ejercicio de su potestad sancionadora, tipificando actuaciones e imponiendo sanciones, tanto pecuniarias como no pecuniarias, con la

---

771 Sentencia TSJ de Valencia 141/2019, de 7 de marzo. Recurso 298/2017.

772 ALONSO CONCELLÓN, I.: “El deber de conservación, su materialización en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 19, 2002, p. 3.171, tomo 3.



obligación de ejecución de medidas accesorias de diverso tipo<sup>773</sup>. Dispone el citado artículo que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local, los Ayuntamientos podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas. La ordenanza constituye el instrumento normativo mediante el que se establecen obligaciones para la mejor regulación de las relaciones de convivencia a nivel municipal. En lo concerniente al depósito ilegal de residuos en terrenos públicos, los municipios han regulado esta cuestión, con carácter general, a través de ordenanzas no urbanísticas (Convivencia Ciudadana, Limpieza, Medio Ambiente, Medio Rural y Territorio, Protección de la Imagen Urbana, Paisaje Urbano...), y mediante ordenanzas específicas para estas temáticas (Gestión de Residuos Urbanos, Gestión de Escombros, Control de Residuos, Basuras, Aseo y Salubridad, etc.).

Algunas normativas sancionan, en un sentido amplio, el abandono, vertido o eliminación de cualquier tipo de residuo en espacios de titularidad pública, siempre que tal conducta ponga en peligro la salud de las personas o produzca un daño o deterioro grave del medio ambiente. Es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales del Ayuntamiento de Sevilla<sup>774</sup>, que en su art. 118 tipifica esta actuación como infracción muy grave. O de la Ordenanza de Limpieza, Recogida y Transporte de Residuos de Vitoria-Gasteiz<sup>775</sup>, que prohíbe todo acto que tenga por resultado dejar incontroladamente los materiales residuales en el entorno (art. 129.1). Una referencia expresa a la afectación paisajística de estas conductas aparece en la Ordenanza de Protección de la Imagen de la Ciudad de San Vicente del Raspeig (Alicante)<sup>776</sup>, cuyo art. 7.1.a) dispone que la intervención municipal en materia de protección de la imagen de la ciudad y del paisaje urbano y natural se concreta, entre otras acciones, en prevenir el estado de suciedad producido como consecuencia de la realización del abandono de residuos que, llevándose a cabo en los espacios públicos, afecten a la imagen de la ciudad. La Ordenanza de Higiene Urbana del Ayuntamiento de Alcoy (Alicante)<sup>777</sup> obliga a la Corporación Local, en todo caso, a la restauración de los espacios degradados, al indicar en su art. 24.2 que, de producirse un vertido incontrolado en terrenos que no sean de propiedad privada, los servicios municipales deberán recoger los residuos abandonados, cargando los gastos de los servicios prestados a los responsables, sin perjuicio de la sanción que corresponda ni de la reclamación de las responsabilidades civiles o penales del abandono. Una redacción, la de la reglamentación alcoyana, excesivamente optimista, pues no será tarea nada fácil

---

773 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M.: “Legitimidad de las órdenes de vallado de solares”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, 2019. El autor se centra especialmente en la limpieza y vallado de los solares urbanos, impuesta por el planeamiento municipal y/o por las ordenanzas municipales de naturaleza no urbanística.

774 B.O.P.S. Núm. 235, de 9 de octubre de 2014.

<https://www.sevilla.org/ayuntamiento/unidad-organica/servicio-de-apoyo-juridico/ordenanzas-del-municipio-de-sevilla/ordenanza-municipal-de-limpieza-publica-y-gestion-de-residuos-municipales-2014.pdf>.

775 B.O.T.H.A. Núm. 85, de 29 de julio de 2005.

<https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/19/19/1919.pdf>.

776 B.O.P.A. de 7 de enero de 1998.

<https://www.raspeig.es/uploads/ficheros/ربولficheros/descargas/201806/descargas-proteccion-de-la-imagen-de-la-ciudad-es.pdf>.

777 B.O.P.A. Núm. 62, de 29 de marzo de 2017.

[https://www.alcoi.org/es/ayuntamiento/ordenanzas.html?area=medi\\_ambient](https://www.alcoi.org/es/ayuntamiento/ordenanzas.html?area=medi_ambient).

probar, en terrenos de uso y aprovechamiento común, a quién pueda atribuirse la responsabilidad de haber arrojado los desechos.

Otras normativas, al sancionar el depósito ilegal de residuos, distinguen en función de sus diversas clases y de la naturaleza de los suelos sobre los que se arrojan.

En primer lugar, en cuanto a sus distintas tipologías, la Ordenanza de Mantenimiento de Parques y Jardines y Preservación de la Limpieza de la Ciudad de Seseña (Toledo)<sup>778</sup> sanciona el depósito incontrolado, en los espacios públicos, solares o terrenos, de residuos voluminosos (arts. 22 y 23.1), con vistas a su abandono o para que sean retirados por los camiones colectores de la recogida domiciliaria. Se consideran tales residuos, según la citada ordenanza, los materiales de desecho que, por su forma, tamaño, volumen o peso, requieran sistemas de recogida y transporte especiales que aseguren el tratamiento y eliminación más idóneo, de acuerdo a sus características, tales como: a) muebles, colchones y enseres; b) electrodomésticos; c) palés, material de embalaje, bidones y recipientes de más de 10 litros de capacidad.

La Ordenanza de Residuos Urbanos y Limpieza Pública de El Puerto de Santa María (Cádiz)<sup>779</sup> prohíbe el depósito de restos de poda o jardinería en espacios públicos (art. 82.c), habida cuenta que los productores o poseedores de residuos procedentes de las labores de poda, desbroce, mantenimiento, conservación y cualquier otra actividad silvícola en jardines o zonas verdes privadas están obligados a gestionarlos por sí mismos o a través de gestor autorizado, debiendo ser su destino final una planta de transformación o tratamiento legalmente autorizada (art. 4.3).

La Ordenanza reguladora de la Gestión de Residuos y Sanidad Medioambiental en el Medio Agrario de Almería<sup>780</sup> centra su atención en los residuos agrícolas<sup>781</sup>, al prohibir arrojar, depositar y verter restos, desechos y residuos agrícolas de cualquier tipo en las inmediaciones de las explotaciones agrícolas, o en ramblas, linderos, caminos, acequias, terrenos sin explotar, o en cualquier terreno, ya sea de titularidad pública o privada, considerándose residuos incluso si lo son para el aprovechamiento ganadero. Para evitar la proliferación de estos puntos de vertido incontrolado, la Ordenanza sobre Gestión de Residuos de Plásticos Agrícolas del Ayuntamiento de San Bartolomé de la Torre (Huelva)<sup>782</sup> tipifica como falta muy grave, en su art. 8.3, el depósito o vertido de residuos o desechos de plásticos en caminos, cauces o terrenos de dominio público, estando obligados los infractores a la reposición o restauración de las condiciones del entorno, en la forma que se fije por el órgano sancionador (art. 12). A destacar el

---

778 B.O.P.T. Núm. 58, de 11 de marzo de 2008.

<https://ayto-sesena.org/documentos/ordenanzas/parques.pdf>

779 B.O.P.C. Núm. 117, de 22 de junio de 2010.

<http://transparencia.elpuertodesantamaria.es/trans/Dnormativa/ordenanzas/Ordenanzas%20Municipales/2020/2-MEDIOAMBIENTE.ORDENANZA%20DE%20RESIDUOS%20Y%20LIMPIEZA>.

780 B.O.P.A. Núm. 123, de 1 de julio de 2002.

<https://almeriaciudad.es/wp-content/archivos/2018/05/23.-Gesti%C3%B3n-residuos-y-sanidad-medio-agrario.pdf>

781 El ejercicio de la actividad agrícola en grandes fincas, con cultivos intensivos de frutales y hortalizas, hace necesario proteger el paisaje circundante de los residuos plásticos generados, acumulados en un número considerable. Plásticos de las cubiertas de las plantas, de mangueras, de instalaciones de riego por goteo, de cubrición del terreno frente a las inclemencias meteorológicas, bandejas de semilleros, envases de fitosanitarios, rafias sintéticas, entre otros materiales, invaden el medio rural y se aproximan a las periferias urbanas, desplazados por la acción de los vientos dominantes.

782 <http://www.sanbartolomedelatorre.es/export/sites/sanbartolome/es/ayuntamiento/publicaciones-oficiales/.galleries/publicaciones-oficiales/Ordenanzas/Ordenanza-Residuos-Plasticos-Agricolas.pdf>.

compromiso del municipio onubense, recogido en el art. 5 de dicha ordenanza, de poner, a disposición de gestor autorizado, terrenos ubicados en lugar adecuado, con buen acceso y superficie idónea, debidamente acondicionados, para el establecimiento en los mismos de depósitos de recepción, que operarán como Punto Limpio de Plásticos Agrícolas.

Al igual que ocurre con los residuos procedentes de la construcción, y de los plásticos agrícolas, la legislación sectorial, y los propios municipios a través de sus ordenanzas, pueden establecer normas especiales que determinen la obligación de los productores y/o poseedores de determinados desechos de hacerse cargo de las operaciones de gestión que en cada caso se determinen, bien a través de los servicios municipales competentes, bien a través de gestores debidamente autorizados. En tal sentido se pronuncia la Ordenanza reguladora de la Limpieza Urbana, el Aseo, la Salubridad y la Gestión de los Residuos Urbanos del término municipal de Orihuela (Alicante)<sup>783</sup>, en referencia, en particular, a los vehículos abandonados, residuos peligrosos, biológicos y sanitarios e industriales (art. 53.1). Dada la peculiar naturaleza de estos residuos, debería resultar menos dificultosa su identificación allí donde puedan producirse acumulaciones incontroladas de los mismos.

En segundo lugar, otras regulaciones consideran las particularidades de las superficies sobre las que se arrojan los desechos. Así, la Ordenanza reguladora del Medio Rural y Territorio del Ayuntamiento de Marines (Valencia)<sup>784</sup> prohíbe en su art. 21.1 los vertidos en terrenos y espacios del dominio público hidráulico, y en concreto arrojar o tirar en los cauces, arroyos, ríos, barrancos, caminos, cunetas, acequias, desagües y similares, objetos tales como leñas, cañas, brezos, piedras, envases plásticos, escombros, desechos, basuras y cualesquiera otros que puedan impedir el paso de las aguas o sean susceptibles de degradar el medio ambiente.

En relación al dominio público marítimo, la Ordenanza de Gestión de Residuos e Higiene Urbana del Ayuntamiento de Gijón<sup>785</sup> prohíbe arrojar a la playa, o al agua del mar, cualquier elemento, sustancia, producto o material ajeno al medio natural, y que produzca cualquier tipo de contaminación física, química y/o biológica, además de estética, o que ponga en peligro la salubridad y seguridad pública (vidrios, objetos punzantes, etc.).

En cuanto a las vías de comunicación y acceso urbano a las poblaciones, algunas normativas como la Ordenanza reguladora de la Limpieza Pública del Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia)<sup>786</sup> establece que la intervención municipal tenderá a evitar la degradación visual del entorno de la ciudad, y en especial de las cunetas de carreteras y caminos (art. 67.e), siendo de responsabilidad municipal la limpieza de los terrenos destinados al uso común general de los ciudadanos, entre ellos los caminos, que son considerados así mismo como vías públicas (art. 9).

---

783 [https://orihuelalimpia.com/wp-content/uploads/2018/04/ord\\_mun\\_reguladora\\_limpieza.pdf](https://orihuelalimpia.com/wp-content/uploads/2018/04/ord_mun_reguladora_limpieza.pdf).

784 <https://www.marines.es/sites/www.marines.es/files/EdictoMedio%20Rural%20y%20Territorio>.

785 B.O.P.A. Núm. 174, de 7 de septiembre de 2020.

<https://sede.asturias.es/bopa/2020/09/07/2020-06801.pdf>.

786 B.O.R.M. Núm. 263, de 16 de diciembre de 1989.

<https://transparencia.molinadesegura.es/publicidad-activa/informacion-medioambiental-y-urbanistica/textos-normativos-en-materia-de-medio-ambiente/ordenanza-reguladora-de-la-limpieza-publica>.

Por último, otras reglamentaciones obligan a los empresarios de espectáculos al aire libre a dejar en perfectas condiciones de limpieza, salubridad y ornato los terrenos públicos ocupados por las correspondientes instalaciones, una vez efectuado el desmontaje de las mismas, evitando así la acumulación de residuos orgánicos y desechos de todo tipo, al finalizar las actividades, eventos y/o festejos. En concreto, el art. 30.1 de la Ordenanza reguladora de los Residuos Urbanos y de la Limpieza Viaria de Oropesa del Mar (Castellón)<sup>787</sup> prescribe que los organizadores de las celebraciones de carácter lúdico o festivo que utilicen terrenos de dominio público para el desarrollo de sus actividades, una vez finalizadas éstas, deberán dejar en óptimas condiciones de limpieza la zona utilizada. Corresponderá esa responsabilidad, según la citada ordenanza, a los titulares de las atracciones instaladas en el recinto que para la feria se habilita por el Ayuntamiento, a los organizadores de alguna fiesta, a los titulares de espectáculos circenses, a los organizadores de celebraciones musicales al aire libre, de actos teatrales al aire libre, de competiciones deportivas al aire libre, a los titulares de cafés, bares y establecimientos hosteleros análogos, y, en general, a los responsables u organizadores de cualquier evento o celebración con autorización municipal para ocupar terrenos públicos.

Lo cierto es que resulta sumamente difícil, a veces imposible, exigir responsabilidades por el estado de degradación paisajística de los terrenos de titularidad pública situados en las afueras de las ciudades. Por ello, algunos Ayuntamientos habilitan partidas presupuestarias específicas para adjudicar contratos de prestación de servicios de limpieza integral, por la presencia en esos terrenos de residuos de la construcción, maderas, vidrios, plásticos, envases, neumáticos, metales, papel y cartón, y/o voluminosos. Los adjudicatarios de tales contratos quedan obligados a la carga mecánica, al transporte y entrega de los materiales a gestor autorizado para su tratamiento, al tratamiento *per se*, o a la entrega a terceros debidamente acreditados, además del acondicionamiento de las zonas de actuación. Un acondicionamiento zonal que comprenderá la retirada de pequeños objetos, el barrido y posterior baldeo de las zonas urbanizadas para que recuperen su estado de decoro original, y el acondicionamiento de las zonas provistas de cubierta natural con aporte de tierra y explanación, de manera que se cubran los residuos inertes de pequeño tamaño que hayan podido quedar tras los trabajos de limpieza mecánica asistida con medios manuales<sup>788</sup>.

---

787 B.O.P.C. Núm. 61, de 20 de mayo de 2004.

<https://www.yumpu.com/es/document/view/36852209/ordenanza-reguladora-de-los-residuos-urbanos-oropesa-del-mar>.

788 Un ejemplo de lo cual puede venir representado por el contrato para la adjudicación, mediante procedimiento abierto, del servicio de limpieza y restauración de vertederos incontrolados en 12 zonas periurbanas de la ciudad de Cuenca, adjudicado por el Ayuntamiento de dicha ciudad en 2017.

[www.cuenca.es](http://www.cuenca.es) > [desktopmodules](#) > [tablaIP](#) > [fileDownload](#).



## **CAPITULO QUINTO. INSTRUMENTOS JURIDICO-ADMINISTRATIVOS PARA LA PREVENCION Y RECUPERACION DEL PAISAJE PERIURBANO DEGRADADO**

### **I. LA VIVIENDA RESIDENCIAL EN EL MEDIO RURAL: PROHIBICION DEL URBANISMO DISPERSO EN LOS ENTORNOS URBANOS**

Según el art. 148.1.3ª CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de urbanismo, en virtud de sus respectivos Estatutos. Por otro lado, en ejercicio de la autonomía de que gozan los municipios para la gestión de sus intereses (arts. 137 y 140 CE), el art. 25.2 LRBRL, les atribuye competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo, y en particular sobre planeamiento urbanístico.

Esta coincidencia competencial en materia urbanística entre las Administraciones autonómicas y las locales ha obligado a la Jurisprudencia, ante la ausencia de unos claros e indubitados criterios legales, a un gran esfuerzo por reconducir la posible conflictividad que pueda plantearse entre las mismas a unas pautas objetivas no siempre fáciles de lograr. En todo caso, puede considerarse válida la afirmación según la cual el urbanismo es una competencia primariamente municipal, que se ejerce dentro de los límites marcados por la legislación autonómica, y bajo su control, en algunos aspectos concretos en los que entran en juego intereses supramunicipales<sup>789</sup>.

A través del planeamiento urbanístico los municipios clasifican el suelo, fijan el régimen jurídico aplicable al mismo y definen los elementos fundamentales del sistema de equipamientos y comunicaciones, con sujeción, en cuanto a su alcance y contenido, a la legislación emanada de la Administración regional. Por tales motivos, no ofrece ninguna duda que el destino futuro del suelo en el municipio vendrá determinado por lo dispuesto en el planeamiento general y en el especial o de detalle. Siendo ello así, desde la óptica local, los planes urbanísticos habrán de asumir un papel trascendental en orden a contener, entre otros, los impactos producidos por los crecimientos a saltos y discontinuos, sin ninguna limitación de carácter paisajístico, ocasionados por los asentamientos incontrolados y las parcelaciones urbanísticas destinadas a segundas residencias en las cercanías o inmediaciones de las aglomeraciones urbanas<sup>790</sup>.

En el marco establecido por el CEP, algunas autonomías han dictado leyes en las que se establecen criterios y se habilitan instrumentos jurídicos para la protección y ordenación del paisaje en general, tanto rústico como urbano. Pero aún no existiendo dichas legislaciones paisajísticas, tanto la legislación básica estatal, como la autonómica en materia de urbanismo, han considerado como principios básicos, mediante normas de

---

789 MENÉNDEZ REXACH, A.: "Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas", *Anuario de Derecho Municipal* 2007, 2007, p. 93.

790 CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, C.A. ANDALUCÍA: *El Medio Ambiente Urbano en Andalucía*, V.V.A.A., Sevilla, 1997, p.p. 130-133.

aplicación directa, la excepcionalidad de los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos urbanos, la protección del paisaje en suelo no urbanizable, y la salvaguarda de las características tradicionales identitarias de espacios y poblaciones. En los últimos tiempos, además, en estrecha conexión con estas preocupaciones, se ha sumado a los anteriores principios el de desarrollo urbanístico sostenible, a cuyos anteriores comentarios nos remitimos.

A nuestro entender, consideramos que la solución a la problemática del urbanismo disperso (modalidad de crecimiento metropolitano que realiza una ocupación extensiva del suelo en las periferias urbanas, dando lugar a densidades de población muy bajas, con presencia de elementos urbanos aislados morfológica y funcionalmente, siendo la tipología dominante las viviendas unifamiliares aisladas<sup>791</sup>) pasa, única y exclusivamente, por su prohibición en los entornos urbanos.

Sentado lo cual, consideramos apropiado, para fundamentar la propuesta que se sostiene, realizar una breve referencia a la legislación castellano-leonesa (Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León), que puede ser tomada como ejemplo y referente, pese al tiempo transcurrido desde su promulgación, por ser la que con mayor rigor y criterio ha abordado la problemática de la ciudad dispersa. La Ley 5/1999 contempla un total de diez categorías de suelo rústico (art. 16.1), a fin de adecuar el régimen de protección a las características específicas de cada terreno. Entre dichas categorías, se encuentra el denominado “suelo rústico de entorno urbano” (letra b), definido como el constituido por los terrenos contiguos al suelo urbano o urbanizable que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, “para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales”, para “asegurar una transición armónica del medio urbano al natural”, o para favorecer actividades vinculadas al ocio compatibles con su naturaleza rústica.

Dicha categoría de suelo se corresponde con lo que la Doctrina viene denominando “suelos preservados del desarrollo urbanístico por decisión del propio planificador”<sup>792</sup>.

Esa categoría de terrenos tiene perfecto encaje en el articulado de la ley estatal (LS 2015), que, en aplicación del principio de desarrollo urbano sostenible, obliga a la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística (art. 3.2.b), contempla el deber ciudadano de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano (art. 6.d), y establece el deber de las Administraciones Públicas de preservar la urbanización del suelo rural (art. 20.1.a), reconociendo que suelo rural es, en todo caso, el preservado por la ordenación urbanística de su transformación mediante la urbanización (art. 21.2.a). La totalidad de los referidos preceptos tienen como común denominador la utilización del término “preservar”, aplicado a suelos y/o a paisajes rústicos o urbanos.

---

791 GARCÍA COLL, A.; LÓPEZ VILLANUEVA, C.: “El fenómeno de la dispersión residencial en la Región Metropolitana de Barcelona. Espacios, actores y tendencias”, *Papers 2017*, 2017, p.p. 730-731. Dicha definición no distingue si las viviendas unifamiliares forman o no parte de urbanizaciones con un mayor o menor nivel de consolidación, ni si están o no legalizadas. En el presente trabajo se acepta como válida esta definición, aunque se consideran únicamente las viviendas sitas en los extrarradios urbanos, a una distancia por lo general no superior a uno o dos kilómetros de su radio, que por formar un hábitat compuesto por una multitud de enclaves dispersos pero urbanizados hacen que, al tiempo que se pierde casi por completo la naturaleza rústica de los terrenos, se extiendan y difundan, como en “mancha de aceite”, los núcleos de las ciudades.

792 AGUDO GONZÁLEZ, J.: “La „intercambiabilidad“ del suelo urbanizable y no urbanizable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 36, 2010, p. 163.

La asociación del adjetivo “contiguo” a los “entornos urbanos” viene a significar que dentro del concepto han de comprenderse los terrenos adyacentes o colindantes al suelo urbano, los que lo rodean o están a continuación del mismo, siempre que el planeamiento urbanístico general les otorgue esa clasificación. La extensión de dicho suelo queda a la discrecionalidad de cada Corporación Local, siempre que sea debidamente motivada<sup>793</sup>. Corresponde al planificador municipal la potestad de determinar, previa la necesaria justificación, los valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo contiguo a los espacios habitados, precisamente el más expuesto a los procesos de urbanización incontrolada, generación de dispersión urbana y alteración de paisajes tradicionales<sup>794</sup>.

En el desarrollo reglamentario de la Ley 5/1999, operado a través del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, se determinan, entre las finalidades de la clasificación en esta categoría de suelo rústico, tanto la preservación del paisaje tradicional, fomentando una transición armónica entre el medio urbano y el medio natural, como la preservación de las perspectivas y panorámicas de interés, tanto desde el núcleo hacia su entorno como a la inversa (art. 32). Según el Reglamento, son usos prohibidos en suelo rústico de entorno urbano los propios de la edificación de vivienda unifamiliar aislada no ligada a una explotación racional de los recursos naturales y que no forme núcleo de población, por no venir expresamente citados en los arts. 56 y 57 (art. 60.c).

Sirva la mención a la legislación y reglamentación castellano-leonesa como ejemplo para poner de manifiesto que la planificación urbanística en el municipio representa, en opinión de quien suscribe, el mecanismo más adecuado para la protección del medio ambiente y los paisajes contiguos a los núcleos urbanos, sin que resulte necesario acudir a normativas sectoriales, ni territoriales, ni a específicos desarrollos normativos a escala autonómica.

Un ejemplo más concreto de lo hasta aquí expuesto viene representado por las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de Maderuelo (Segovia), que en su Capítulo V del Título Undécimo definen el suelo rústico “de entorno urbano” como el constituido por los terrenos contiguos al recinto amurallado, “para preservar el paisaje y las vistas” (art. 224), debiendo protegerse y conservarse las masas arbóreas, prohibiéndose el talado del arbolado, salvo en caso de enfermedad o envejecimiento, en que deberá sustituirse por otro de la misma especie y similares características o salvo explotación autorizada.

---

793 FERNÁNDEZ FERRERAS, C.: “Régimen del suelo rústico de Castilla y León”, formando parte del libro Derecho Urbanístico de Castilla y León, Editorial La Ley-Actualidad, Wolters Kluwer, Madrid, 2005, p.p. 335-452.

794 El TS, en STS 2553/2010, de 14 de mayo de 2010, se pronunció en los siguientes términos:

*“En segundo lugar, respecto del suelo no urbanizable por ser inadecuado para el desarrollo urbano, del inciso final del artículo 9.2 de la Ley 6/1998, debemos destacar, desde un punto de vista subjetivo, que el juicio de adecuación corresponde “al órgano competente para la clasificación” como destaca la STC 164/2001, en el fundamento decimocuarto citado. Y que, desde una vertiente objetiva, la inadecuación puede tener su causa en determinados fines o valores que precisen tal preservación del suelo, así como en la concurrencia de otras circunstancias indeterminadas que, en todo caso, han de resultar idóneas para justificar esa inadecuación para el desarrollo urbano.”*

*“De manera que la doctrina constitucional que se extrae de la citada Sentencia 164/200, nos pone de manifiesto -- como ya dijimos en nuestra Sentencia de 24 de julio de 2008 (recurso de casación nº 5417/2004 )-- que en el tipo de suelo no urbanizable que surge por su inadecuación para el desarrollo urbano, han de tomarse en consideración, para la preservación del suelo, diversas circunstancias y criterios en orden a valorar su adecuación, y cuya decisión corresponde al planificador urbanístico. Este juicio sobre la adecuación, en lo que se refiere al artículo 9.2 “in fine” de la Ley 6/1998, participa de la naturaleza propia de la decisión discrecional y, por tanto, sujeta a control jurisdiccional por los tradicionales medios de control de este tipo de actividad.”*



También se requerirá autorización municipal expresa para cambiar alguna especie o para la plantación de otras nuevas (art. 228).

Mediante el planeamiento urbanístico se clasifica como suelo no urbanizable aquél que por sus características naturales y valores medioambientales debe estar sujeto a un régimen de protección especial para evitar su transformación urbanística, y a través del mismo se puede llevar a cabo una protección medioambiental (y, por tanto, paisajística) tanto del entorno natural como del urbano<sup>795</sup>. De igual forma, opinamos, pueden protegerse los espacios existentes en torno a los núcleos de población, para hacer posible el crecimiento compacto de éstos, no comprometer su futuro desarrollo y preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales<sup>796</sup>.

En tal sentido se ha pronunciado la Jurisprudencia de nuestros tribunales al enjuiciar la categorización municipal del suelo no urbanizable de entorno urbano, cuyo objeto, se indica, no siempre tiene por qué ir necesariamente ligado a la protección de las vistas exteriores que ofrecen elementos paisajísticos de marcado carácter cultural (murallas, fortalezas, puentes o acueductos, torres, edificios civiles o religiosos relevantes...). Además, con esta clasificación de suelo puede conseguirse la preservación del llamado “paisaje tradicional”, por ser reflejo de una forma de ocupación humana tradicional, haciendo aconsejable, y aún necesario, ”preservar las perspectivas y panorámicas que tienen lugar a través de dicho suelo”<sup>797</sup>.

---

795 GARCÍA MORALES, V.Y.: “Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 32, 2013, p. 89.

796 Según lo dispuesto en el art. 34.2.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, el planeamiento general tendrá como objetivo fomentar el crecimiento compacto de los núcleos de población existentes, y a tal efecto el crecimiento urbano se orientará a completar las tramas urbanas existentes, con prioridad a los procesos de extensión discontinua o exterior a los núcleos.

797 Así, la STS 2553/2010, de 14 de mayo de 2010, establece:

*“En el esquema de la normativa estatal básica, interpretada por la jurisprudencia en los términos que acabamos de exponer, no hay duda de que la clasificación del terreno como suelo no urbanizable tiene carácter reglado cuando concurren las circunstancias a que se refiere el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998 (es decir, cuando se trate de terrenos ... que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”). Pero, aun no concurriendo esa sujeción formal a un régimen de especial protección también es procedente la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable cuando tal clasificación sea necesaria para salvaguardar aquellos valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales a los que alude el artículo 9.1 (artículo 9.2ª de la Ley 6/1998, primer inciso). En este segundo caso la consideración de suelo no urbanizable no será una consecuencia directa y automática derivada del hecho de estar sujeto el terreno a algún régimen especial de protección ... supuesto del artículo 9.1ª - sino que requerirá una ponderación de los valores y circunstancias concurrentes, lo que inevitablemente comporta un cierto margen de apreciación; pero la clasificación como suelo no urbanizable no es aquí discrecional sino reglada, de modo que, si se constata que concurren tales valores, será preceptivo asignar al terreno tal clasificación”.*

*En el caso concreto, la protección prevista para los terrenos se fundamenta en el epígrafe 2 del artículo 9, que confiere al Planeamiento General, con independencia de la protección dispensada por normas sectoriales o de planeamiento territorial, la posibilidad, mejor diríamos el deber, de establecer protecciones adicionales cuando existan valores a preservar. Y eso es lo que hace el PGOU de Ávila al asignar a los terrenos la protección de Entorno Urbano, que concreta en la finalidad de preservación visual de la Muralla y el Casco Histórico, protección que según hemos analizado en anteriores fundamentos de derecho, es ajustada a derecho al existir una adecuación entre los fines o valores a proteger y las características de los terrenos, motivo por el cual, no se observa que al Ayuntamiento de Ávila, al categorizar así los terrenos litigiosos haya infringido el carácter reglado en la clasificación del suelo no urbanizable protegido ni los criterios o principios que enmarcan el ejercicio el ius variandi.”*

En un sentido similar, la STSJ de Castilla y León Núm. 5494/2011, de 11 de febrero de 2011, se pronuncia en el siguiente sentido:

En su virtud, estimamos que la prohibición municipal, prevista en el planeamiento urbanístico general, de todo proyecto de desarrollo residencial en el suelo rústico contiguo a los espacios urbanos habitados, incluso de aquéllos ligados a una explotación racional de los recursos naturales, representa, tal y como queda dicho, la vía más adecuada para hacer frente a los negativos efectos asociados a la progresión de la ciudad difusa y a su impacto sobre el paisaje circundante.

De por sí, toda prohibición nunca es vista de buen grado ni por quien tiene la responsabilidad de regular, ni por quien tiene la condición de administrado o interesado, y a quien se aplica la norma. Pero el bien jurídico en juego así lo aconseja. Solamente ante situaciones excepcionales, en las que técnicamente resultara acreditado el agotamiento constructivo de los núcleos urbanos, estaría justificada la expansión hacia la periferia, y aún en estos casos con un marcado carácter restrictivo.

## II. LOS BORDES URBANOS: LAS POSIBILIDADES DEL PLAN ESPECIAL

La apuesta por los instrumentos de planeamiento derivado, Planes Especiales en particular, para dar solución a las distintas problemáticas generadas en los bordes urbanos constituye en nuestra opinión, coincidiendo en este punto con GONZÁLEZ PÉREZ, la única opción válida, al permitir la consecución de objetivos y finalidades de lo más heterogéneo. Partiendo de la regulación contenida en la LS 1976, de aplicación subsidiaria en los territorios autonómicos, y en concreto en su art. 22, al que se ha hecho anterior mención, el Plan Especial es el mecanismo más adecuado para posibilitar la

---

*“Y dicha clasificación y categorización del citado suelo, que es objeto de impugnación, considera la Sala, pese a lo informado por el perito judicial, que se ajusta a lo dispuesto (y que hemos transcrito) en la LUCyL y en el RUCyL, como a lo transcrito de la Memoria Vinculante y de la Memoria Informativa del texto definitivamente aprobado en las que se describe las condiciones que debe darse en el suelo para verificar tal clasificación y categorización. Así, si observamos la totalidad de las fotografías aportadas al recurso con el informe pericial, es verdad que no se aprecia la existencia de pies dispersos de encinas ni fincas cercadas con muros de piedra ni elementos de redileo, pero sin embargo sí podemos comprobar que tales terrenos se sitúan en el entorno urbano de la ciudad de Segovia, que es un verdadero y amplio pastizal con algunos afloramientos de rocas muy propicio para que pueda pastar ganado ovino, que se trata de terrenos en los que alterna el color verde con el amarillo a lo largo del año y que permite importantes vistas y panorámicas tanto hacia la ciudad como desde la ciudad; concurriendo tales circunstancias en este amplio terreno, considera la Sala que concurre en el mismo, aunque no en todos sus elementos descriptivos, las exigencias previstas para dicho suelo y más concretamente para mencionada subcategoría de suelo rústico de entorno urbano en la Memoria Vinculante y en la Memoria informativa de la Revisión el PGOU de Segovia.*

*No ofrece tampoco ninguna duda que el suelo que así se ha clasificado y categorizado responde a una forma tradicional de ocupación humana del territorio que es lo que se pretende proteger en el presente caso, tal y como así lo permite expresamente tanto el art. 16.1.b) de la LUCyL, como sobre todo los arts. 30.b) y 32.b y c) del RUCyL. En el caso de autos el planificador, así el Ayuntamiento de Segovia, con la clasificación del suelo en discusión como suelo rústico de entorno urbano, con la subcategoría de "usos tradiciones: pastos de piedemonte de la sierra", no solo mantiene en su mayor medida la clasificación y categorización que daba dicho suelo el PGOU de 1.994, sino que además da cumplimiento a lo exigido para dicho suelo en el sendos preceptos del RUCyL, por cuanto que pretende preservar el paisaje tradicional de dicho suelo el cual reconoce que es consecuencia de una forma de ocupación humana tradicional, y por cuanto que también pretende preservar las perspectivas y panorámicas que tienen lugar a través de dicho suelo, tal y como de forma reiterada se ha puesto de manifiesto por el planificador en la Memoria Vinculante y en la Memoria informativa. Por ello, cuando el Ayuntamiento de Segovia hablaba de la existencia de un corredor ecológico en dicho lugar para justificar esa clasificación en el fondo con dicha expresión esta queriendo poner de manifiesto la concurrencia en ese suelo de los citados valores, que constituyen un objetivo y finalidad del suelo urbano de entorno urbano según los preceptos señalados.”*

mejora del medio urbano o rural “y de los suburbios de las ciudades”, mención ésta anacrónica aunque sumamente expresiva.

En primer lugar, el Plan podrá hacer posible la regulación de determinadas situaciones carenciales para las que legislativa y reglamentariamente únicamente se prevee como alternativa la medida singular de disciplina urbanística en que consiste la orden de ejecución. En efecto, el obligado mantenimiento o la modificación del aspecto exterior de las edificaciones, cuando estén afectadas por avanzados estados de degradación, solamente podría abordarse, en el marco del planeamiento general, mediante los requerimientos formulados a los propietarios para que las conserven en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos y para que ejecuten las obras que resulten necesarias por motivos de interés estético, salvaguardando, entre otros aspectos, el interés ambiental de las mismas (arts. 181.1 y 182.1 LS 1976).

En segundo lugar, a través del Plan Especial es posible también alterar y/u ordenar las plantaciones y los espacios verdes en general (p.ej., modificando la disposición de los elementos ajardinados, sustituyendo los espacios forestales, u otras intervenciones de similar naturaleza), sin afectar en ningún caso a las zonificaciones, ya que, en caso contrario, habría que proceder a la revisión del planeamiento general<sup>798</sup>.

En tercer lugar, por medio del Plan no solo podrían prohibirse las construcciones, sino incluso, de forma motivada, aquellos usos calificados como “perjudiciales” en el aspecto urbanístico, entendiéndose por tales, en un sentido amplio de la expresión, todas aquellas actividades que pudieran ser consideradas molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, reguladas por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, y sus disposiciones complementarias (en la actualidad sustituido por la legislación ambiental autonómica), dados los perjuicios que de las mismas pudieran irrogarse al medio ambiente, urbano o rural.

Finalmente, en cuarto lugar, la mención legal del art. 22 LS 1976 al sometimiento a las normas urbanísticas de “acoplamiento de las edificaciones” debe ser precisada, a nivel reglamentario, en el sentido de aprobar regulaciones que faciliten y hagan posible la uniformidad y armonía de las alturas y las alineaciones de las construcciones preexistentes, referencia que está imbuida de unas evidentes connotaciones estéticas y de protección paisajística. Siempre que no se contradigan las estipulaciones que sobre alturas se establecen en el PGMOU, el objetivo final de homogeneizar las alineaciones viarias podría asimismo alcanzarse a través de los instrumentos urbanísticos conocidos como Estudios de Detalle.

En definitiva, existe un amplio abanico de posibilidades de actuación del que pueden hacer uso las Administraciones locales, a través del planeamiento urbanístico especial, para ordenar y mejorar, de forma particularizada, los entornos periurbanos de los núcleos de población, y en especial aquellos espacios que más intensamente han sufrido los efectos de la degradación del suelo a través de sus distintos usos. Para ello, tendrían que arbitrar las medidas que permitan dar cumplimiento a las Directrices de Paisaje, allí donde las hubiere, u otros instrumentos territoriales de protección de similar cometido, haciendo posible el pleno despliegue del derecho de la ciudadanía al disfrute de un paisaje de calidad.

Son ejemplos de tales medidas, en suelo periurbano de naturaleza rústica, las que preveen la integración de las superficies agrícolas con los núcleos de población y la

---

798 GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Comentarios a la Ley del Suelo... Op. Cit., 1981, p. 284.

estructura territorial en que se asientan. O las que definen las características de los bordes exteriores de los asentamientos y sus siluetas, al objeto de preservar la imagen tradicional de las poblaciones e integrar los elementos existentes, especialmente aquellos dignos de ser conservados. O las que potencian la restauración de espacios periféricos altamente degradados. O, por último, las que diseñan unos accesos a las ciudades que hagan factible la transición armónica entre los espacios abiertos del medio natural o rural y los paisajes urbanos.

En suelo urbano o urbanizable, pueden citarse como más representativas aquellas propuestas que ordenan la relación entre el espacio urbano consolidado y los nuevos crecimientos. O las que velan por la preservación de la imagen tradicional de los asentamientos poblacionales, fomentando la conservación de los paisajes del entorno. O las que formulan criterios para la integración paisajística de las urbanizaciones residenciales construidas en zonas de laderas y fuertes pendientes, y de los polígonos y zonas industriales. O las que incorporan normas para la adaptación paisajística de las nuevas edificaciones, construcciones y otras actuaciones en la periferia a las condiciones que, desde el punto de vista volumétrico, tipológico y de densidades, favorezcan su integración en las características morfológicas de cada núcleo. O, por último, las que regulan los modos de implantación de las edificaciones, adecuándose al carácter aislado, alineado o entre medianeras, característico de cada caso, evitando la realización de obras de notable impacto visual<sup>799</sup>.

### **III. SUELOS DE USO PREDOMINANTE AGRICOLA: EL PARQUE AGRARIO COMO MECANISMO DE ARTICULACION CAMPO-CIUDAD**

Tras la exposición de las ventajas que ofrece el Parque Agrario como mecanismo regulador del suelo periurbano de naturaleza agrícola, consideramos que para garantizar su existencia y viabilidad se ha de disponer, siempre y en todo caso, de instrumentos dinamizadores que, al tiempo que protegen y potencian estos suelos agrícolas productivos y mejoran las estructuras territoriales de las periferias urbanas, contemplen, además, otros usos que propicien la huida de los espacios de aglomeración y fomenten un disfrute sostenible del paisaje, la práctica de deportes no masivos, y la realización de actividades turísticas, recreativas y de ocio y tiempo libre.

El Plan Especial tendrá que abordar la ordenación pormenorizada de todos los usos urbanísticos, delimitando las áreas sujetas a prohibiciones, restricciones o transformaciones del suelo. Obviamente, las zonas de mayor valor relativo para el uso agrícola representarán un condicionante estricto para el desarrollo urbanístico, por lo

---

799 Medidas citadas a modos de ejemplos, algunas de las cuales están contempladas en el Anteproyecto de Directrices del Paisaje del Gobierno de Cantabria, fechado en noviembre de 2018, art. 29 (medidas para el entorno periurbano), normativa en proyecto, prevista en ejecución de los objetivos que sobre política de paisaje vienen contenidos en la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje de Cantabria, en el marco del Convenio Europeo del Paisaje, a través de la que se pretende asegurar la coherencia de los objetivos, criterios y determinaciones de ordenación y gestión paisajística de dicha Comunidad Autónoma.

[http://geoservicios.cantabria.es/series/Descargas/PAISAJE\\_Aprobacion\\_Inicial/DIRECTRICES\\_AINICIAL\\_CROTU20181130DPA01\\_DirectricesPaisaje\\_Noviembre2018\\_ArticuladoAnteproyecto Decreto\\_CROTU\\_20181130.pdf](http://geoservicios.cantabria.es/series/Descargas/PAISAJE_Aprobacion_Inicial/DIRECTRICES_AINICIAL_CROTU20181130DPA01_DirectricesPaisaje_Noviembre2018_ArticuladoAnteproyecto Decreto_CROTU_20181130.pdf)

que habrán de ser objeto de especial y singular protección. Sin embargo, los suelos agrícolas situados en zonas total o parcialmente urbanizadas, o en proceso de transformación, podrán recibir un tratamiento diferenciado, que compatibilice el desarrollo agrícola con la ejecución de intervenciones que, aunque restrinjan el avance constructivo, permitan en cambio integrar dotaciones, servicios públicos y/o espacios recreativos, así como restaurar el medio ambiente y el paisaje<sup>800</sup>.

La articulación campo-ciudad entendemos que ha de llevarse a cabo de forma gradual y armónica. Las periferias urbanas no pueden suponer una ruptura drástica entre dos mundos diferentes, sino que ha de establecerse una simbiosis, una transición progresiva entre unos y otros usos. A través del Plan Especial se han de fijar los criterios de ordenación de una y otra parte del territorio, atendiendo a sus singulares características y a la mejor integración paisajística de los recientes crecimientos urbanos en los territorios agrarios circundantes.

Para la ordenación de suelos de uso agrícola exclusivo, primera de las funcionalidades de la creación del Parque, consideramos que el Plan deberá contemplar las medidas precisas para hacer posible su normal desenvolvimiento, potenciando aquellas infraestructuras cuya viabilidad haya sido ya contrastada. Para ello, entre otras intervenciones, se actuará sobre la red de caminos vecinales y de cauces y acequias, mejorando unos y otros y evitando la desestructuración de los primeros; a nivel urbanístico, ambiental y paisajístico, resultará crucial el impulso de la concentración de las construcciones e instalaciones agrícolas, evitando su dispersión y diseminación; se reducirá el dimensionado de edificaciones y explotaciones al mínimamente imprescindible para las funciones a que van destinadas; se restringirán los usos y aprovechamientos distintos a los agrícolas; serán prohibidas las prácticas agrícolas insostenibles y contaminadoras de suelos y recursos hídricos; de existir aguas superficiales corrientes, se potenciará la conservación y mejora ambiental de sus cauces, márgenes y riberas, mediante acciones de conservación y limpieza que contribuyan a su mejora paisajística y protección ante eventuales inundaciones (obras de mantenimiento y saneamiento, evitación de la proliferación de especies invasoras, etc.).

La segunda de las funcionalidades justificativas de la creación del Parque, aquélla que desarrolla y favorece los usos dotacionales y recreativos dentro del mismo, deberá asegurar la adecuada y sistemática articulación territorial con el espacio urbano de aglomeración. Habrán de agregarse recursos generadores de paisaje y que satisfagan necesidades sentidas por la población, de índole deportivo, contemplativo, educativo-ambiental, encuentros sociales y similares, e incluso la puesta en práctica de intervenciones regeneradoras del ecosistema zonal. Habilitar, proteger y restaurar infraestructuras, construcciones e instalaciones características de precedentes etapas del desenvolvimiento agrícola y etnológico del territorio (edificaciones e instalaciones de singular interés, vías pecuarias, casetas de peones camineros, entornos fluviales, molinos, aserraderos, puentes y acueductos, caminos rurales, miradores, espacios forestales, rutas culturales y/o paisajísticas), y preservar sus escenarios, perspectivas, efectos visuales y de ambientación, entendemos que son intervenciones esenciales para recuperar y poner en valor el legado cultural, histórico, naturalístico y etnográfico de un pueblo y de un área específica de su territorio.

---

800 En tal sentido se pronuncia el Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada, p.p. 109-117. Algunas de las actuaciones que, con carácter general, aparecen previstas en dicho instrumento de planeamiento son apuntadas aquí a modo de orientaciones generales.  
([http://santafe.es/data/ficherosadjuntos\\_contenidosweb/contenidos\\_685\\_429\\_20120509204008.pdf](http://santafe.es/data/ficherosadjuntos_contenidosweb/contenidos_685_429_20120509204008.pdf)).

En nuestra opinión, resultará sumamente relevante el fomento de actividades de educación ambiental (señalización direccional e instalación de carteles y paneles informativos para la interpretación del medio natural en su conjunto, sendas botánicas, recorridos de interpretación fluvial...), con la única excepción de aquellas zonas de mayor fragilidad ecológica. Tendrán que acondicionarse (con materiales respetuosos del medio ambiente) las sendas, caminos y pistas de tierra existentes (en ningún caso se crearán otros/as *ex novo*) para realización de paseos a pie o en bicicleta o para la práctica de deportes no masivos al aire libre. Se habilitarán áreas de esparcimiento y descanso. Y se propiciarán actividades de entretenimiento y distracción tales como la fotografía paisajística o la pintura al aire libre.

Por el contrario, siempre que se detecten aprovechamientos que puedan resultar desproporcionados, de modo que perjudiquen la conservación de los valores paisajísticos y ambientales del entorno, podrán adoptarse las medidas limitativas o de descongestión de uso que resulten necesarias, llegando incluso hasta la prohibición del libre acceso a los espacios ecológicamente más sensibles, de forma temporal o definitiva.

No menor interés despierta la cuestión relativa al tratamiento de la movilidad dentro del Parque. Para eliminar o reducir las posibles afecciones de los medios de transporte sobre el territorio, el Plan Especial deberá establecer fórmulas que favorezcan los desplazamientos en medios no motorizados, intentará compaginar los tráficos de origen agrícola con los tráficos por motivos laborales o de otro tipo, y definirá los sistemas de circulación motorizada admitidos y los excluidos.

En cuanto al régimen urbanístico, según el criterio que aquí se sostiene, no deberá de admitirse, con carácter general, el uso residencial, con la sola excepción del ya existente, aunque podría aceptarse una edificabilidad reducida para aquellas instalaciones nuevas que guardaren relación con los usos del Parque. Quedará a la discreción de cada Administración y organismo gestor la posibilidad de autorizar usos turísticos (hoteles o casas rurales, p.ej.) siempre que puedan integrarse en el entorno y no lo masifiquen. La rehabilitación de las construcciones agrícolas tradicionales solamente debería ser posible si se garantizara la armonía morfológica y funcional con el ambiente y finalidades del Parque, utilizando materiales autóctonos acordes con la naturaleza y pasado histórico<sup>801</sup>.

El Plan Especial podrá o no contemplar la alteración en la estructura de las propiedades existentes, tanto públicas como privadas. De igual forma, sería aconsejable que se regulasen medidas para el control de su ejecución, mediante la redacción de un Plan de Desarrollo por etapas que, dividido en periodos anuales o inferiores, verificara el cumplimiento de las actuaciones que se consideraran más urgentes o prioritarias. Corresponderá al organismo gestor del Parque la definición exacta de las acciones a llevar a cabo, así como el periodo de duración de las mismas.

Algunos Planes recogen en su regulación la posibilidad de elaborar registros de aquellas fincas que, debiendo serlo, no hayan sido cultivadas, al objeto de que por la Administración municipal, o las autoridades mancomunadas o consorciadas, se proceda a su categorización en situación de “fuera de ordenación”, con los efectos limitativos o

---

801 El Plan Especial del Parque Agrícola de Bajamar, en San Esteban de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), hace referencia a similares limitaciones constructivas.

sancionadores que de tal circunstancia puedan derivarse, incluso el eventual ejercicio de la potestad expropiatoria. Asimismo, el Plan Especial puede contemplar en su normativa el ejercicio de derechos de tanteo y retracto, para el incremento del patrimonio municipal del suelo, en aquellos supuestos en que se vaya a transmitir, o se haya transmitido ya, alguna de las fincas privadas del Parque<sup>802</sup>. Medidas ambas que tal vez se nos antojen excesivas, a la vez que difícilmente ejercitables, tal y como ponen de manifiesto las escasas experiencias municipales existentes.

En definitiva, proponemos el Parque Agrario, y el Plan Especial que lo desarrolla, como el instrumento jurídico más adecuado para la consecución de las finalidades que le son propias, precedentemente expuestas, apreciándose fácilmente sus bondades en el plano teórico. Sin embargo, la puesta en marcha a nivel municipal de esta iniciativa requiere, como cualquier expediente de planeamiento urbanístico, del seguimiento de un iter procedimental que, resumidamente expuesto, puede sintetizarse en una intervención inicial y final de autoridades locales y regionales (fases de inicio y resolución del expediente), en la emisión de los preceptivos informes técnicos y jurídicos por parte de diversas instancias, y en una participación ciudadana canalizada principalmente a través de las fases de consulta del expediente e información pública. La consecuencia jurídica más relevante de esa participación popular podría ser la eventual presentación de alegaciones, reclamaciones, sugerencias o propuestas al plan o proyecto en trámite, que habrían de ser contestadas o resueltas previos los correspondientes informes de los empleados públicos u órganos asesores, internos o externos a la organización, que participaron en la redacción de aquéllos.

En nuestra opinión, estos mecanismos de consulta y participación, previstos por la legislación general o sectorial vigente, suponen una mínima garantía para los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Haciendo uso de los mismos, las Administraciones Públicas se han limitado a “cumplir los trámites” propios de cada procedimiento, sin una intención real y efectiva de admitir ideas o propuestas innovadoras. Si ello es así con carácter general, en el caso concreto de la implantación de la figura del Parque Agrario las consecuencias podrían ser mucho más graves. Dada la peculiar naturaleza de esta institución, entendemos que de seguir los cauces procedimentales comunes, en lo que a participación pública se refiere, el resultado podría ser el más absoluto de los fracasos.

Llegados a este punto, resulta necesario hacer referencia a un nuevo modelo de gestión pública, y de gestión urbana territorial, puesto en práctica durante los dos últimos decenios en el continente europeo (en los países anglosajones su aparición es anterior), que utiliza el concepto “gobernanza” para poner el acento en el paso “desde estructuras burocráticas verticalizadas a redes horizontales de coordinación con actores externos al ámbito político”, que ha obligado a los gobiernos, también a los gobiernos locales, a revisar su forma habitual de gestionar las políticas públicas. Para MICHELINI la noción de gobernanza territorial consiste en “aquellos mecanismos de articulación de actores que apuntan a alcanzar niveles crecientes de cohesión social y que hacen posible la construcción de una visión compartida del territorio, basada en el reconocimiento y la valorización del capital territorial (desde los bienes materiales hasta las herencias culturales, o el capital social e institucional)”. Así configurada, por gobernanza hemos

---

802 FREIRE TRIGO, S.: “El Parque Agrario de Sabadell. Contención del crecimiento urbano mediante la recuperación de un espacio agrícola para la ciudadanía”, *Biblioteca CF+S, Ciudades para un Futuro más Sostenible*, Universidad Politécnica de Madrid, Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, 2011.

<http://habitat.aq.upm.es/eacc/asabadell.html>.

de entender “la capacidad de construcción colectiva de un proyecto de territorio”<sup>803</sup>, que en el supuesto que nos ocupa tiene por objeto la ordenación y gestión de los espacios agrarios periurbanos, especialmente los que con mayor rigor han sufrido los efectos de la urbanización e industrialización acelerada e indiscriminada.

El Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “La agricultura periurbana” propone, en su Objetivo núm. 3, que los gestores de las áreas periurbanas deben ser conservadores en los valores territoriales, progresistas (mediante actitudes positivas, imaginativas y creativas) en las propuestas de desarrollo de las funciones del espacio agrario periurbano, y rigurosos en la regulación de los usos. En definitiva, deben utilizar criterios de sostenibilidad (apartado 2.4.4). Para ello, la gestión debe basarse en una “red de cooperación” entre los agentes públicos y privados que están comprometidos en la gestión y organizados mediante algún “ente de participación y de gestión”, en donde concurren y se aglutinen finalidades e intereses comunes y se impulsen acciones específicas ligadas a la base territorial y los recursos naturales (ej. impulso y dinamización de los productos, incorporación de las tecnologías de la información y comunicación, fomento de la educación ambiental, preservación del paisaje, etc.). En definitiva, un ente que defina condiciones generales, haga un seguimiento de su aplicación e impulse acciones de soporte y fomento hacia el espacio periurbano que dinamice (apartado 2.4.6). Por tanto, en la línea propuesta en la Conferencia de Salzburgo<sup>804</sup>, “la política futura debe canalizar el apoyo comunitario a las zonas rurales a partir de asociaciones locales, de abajo arriba”, dando mayor responsabilidad a las asociaciones de colaboración en los programas para la formulación y aplicación de estrategias generales basadas en objetivos y resultados claramente definidos (apartado 2.4.7).

En la misma línea, aunque referido en exclusiva al ámbito paisajístico, el CEP contempla, como una de las medidas generales a aplicar por las partes firmantes, el establecimiento de “procedimientos para la participación pública” en la formulación y aplicación de las políticas en materia de paisaje (art. 5, letra c), y “la participación activa de las partes interesadas... con vistas a profundizar en el conocimiento de sus paisajes”, calificando los paisajes “teniendo en cuenta los valores particulares que le atribuye la población interesada” (art. 6, letra C).

A nuestro entender, siguiendo a MATARÁN RUIZ, resulta imprescindible prestar “una atención especial a quienes tienen algún interés por que los espacios agrarios periurbanos sigan existiendo”, en el bien entendido de que no se trata solo de “consensuar algo ya decidido, sino de desarrollar en el territorio planes y proyectos que sean compartidos (y también construidos) por la mayoría de la sociedad”, para lo que habrá que contar con una pluralidad de agentes, individuales y colectivos, que, en una posición de paridad, puedan construir espacios y paisajes de futuro para el territorio en el que habitan<sup>805</sup>.

---

803 MICHELINI, J.J.: “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 54, 2010, p.p. 177-178.

804 Segunda Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, celebrada en Salzburgo, del 12 al 14 de noviembre de 2003.

805 MATARÁN RUIZ, A.: “Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 63, 2013, p. 62.



Diversas han sido las Administraciones autonómicas que han regulado procesos participativos previos en las decisiones a adoptar por los poderes públicos en procedimientos y materias que afecten, directa o indirectamente, a la ciudadanía.

Por lo detallado de su contenido, se cita, a modo de ejemplo, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. Tras reconocer el derecho de la ciudadanía a la participación y colaboración ciudadana, ya sea directamente o a través de entidades ciudadanas (art. 52.1), dicha ley contempla una serie de mecanismos específicos para hacer efectiva esa participación, sin perjuicio de otros elementos de participación que puedan preverse en otras normas. Dichos mecanismos participativos son los siguientes (art. 56.1): consultas públicas (con el fin de recabar la opinión ciudadana a partir de una propuesta de la Administración), foros de consulta (espacios de debate cuyo objeto es contrastar los efectos de una determinada medida o actuación pública o la percepción que los ciudadanos tienen sobre ella), paneles ciudadanos (espacios de información creados por la Administración con carácter temporal para consulta de cuestiones de interés público) y grupos colaborativos de trabajo sectoriales (espacios de encuentro entre la Administración y sectores específicos afectados por asuntos de interés público especializado). Sin embargo, y pese a las buenas intenciones del legislador, la realidad es que la legislación vigente no obliga a una participación social, sino que solamente facilita unos determinados cauces y regula una participación a voluntad de los poderes públicos. Tal como refiere GALLEGO GAMAZO<sup>806</sup>, en la mayoría de los casos las Administraciones locales no apuestan por desarrollar procesos participativos sobre cuestiones públicas de interés general, “y en caso de valorar esta necesidad no quieren ceder poder y crean espacios como Registros, Consejos Locales, Foros Ciudadanos, Agencias Municipales o Consejos Sectoriales, que canalizan una participación ciudadana sin capacidad de decisión, lo que lleva a los colectivos implicados a desconfiar de las intenciones de una Administración que no valora las propuestas planteadas”.

Y es que, en opinión de quien suscribe, el éxito o el fracaso, el avance o el estancamiento a la hora de poner en marcha la figura del Parque Agrario, estará en función de un doble condicionamiento. Por una parte, en la capacidad y voluntad de la Administración local de poner en marcha mecanismos y fórmulas participativas flexibles, que posibiliten un auténtico y verdadero debate público desde abajo. Por otra, en la búsqueda de soluciones consensuadas. Para ello ha de darse cabida no solo a los sectores y ámbitos más directamente afectados e interesados (los llamados sectores socioeconómicos), sino al conjunto de la ciudadanía, dada la trascendencia que para el interés público representará la regulación de usos y la fijación de limitaciones y condicionamientos en determinadas porciones del territorio municipal, herencia común. Resultará primordial la colaboración de la Administración local, cuyo protagonismo no decaerá con la aprobación del instrumento jurídico en que consiste el Parque Agrario, sino que, en íntima imbricación con los sectores sociales interesados, atenderá sus demandas y colaborará técnica y financieramente con ellos, cuando fuere necesario, dentro de los límites de sus posibilidades presupuestarias. En idéntico sentido, habrá de existir una total y absoluta implicación de todos los participantes en cada una de las etapas de las que consta el proceso, en la definición de problemas concretos, en el establecimiento de prioridades, en la identificación de específicas finalidades, en el planteamiento de alternativas y soluciones, y en la evaluación y conclusiones finales.

---

806 GALLEGO GAMAZO, C.: “Procesos innovadores que permitan un planeamiento participativo: participación- puente entre agentes socioeconómicos y base ciudadana”, *Práctica Urbanística*, Núm. 97, 2010, p. 50.

Este compromiso no podrá agotarse en la fase inicial de la propuesta de ordenación, ni finalizará con la aprobación del planeamiento urbanístico de desarrollo, sino que deberá estar presente en cada momento de su devenir procedimental e histórico. Para ello habrán de establecerse órganos y mecanismos comprometidos con el proyecto, capaces de afrontar las diferentes problemáticas que se planteen, con un fuerte sentido de la responsabilidad.

Por tales motivos, se considera que, en primer lugar, una vez planteada la conveniencia de recurrir a la figura de ordenación y gestión en que consiste el Parque Agrario, deberían llevarse a cabo, como propone YACAMÁN OCHOA<sup>807</sup>, unos diagnósticos previos, también participativos, que permitan detectar tanto las problemáticas como las oportunidades del concreto territorio, a fin de establecer las estrategias de futuro. El resultado de este diagnóstico previo, según la citada autora, podría ser la elaboración de un documento, consensado por los principales actores intervinientes (agricultores, comunidades de regantes, sindicatos agrarios, especialistas en agricultura y ordenación territorial, grupos y asociaciones ecologistas, y otras asociaciones del tejido más puramente participativo), que sirva de borrador para el debate y estudio posterior, asimismo participativo, de la viabilidad de la implantación del Parque Agrario. Desde un punto de vista estrictamente técnico, se estudiarán los datos cuantitativos, a fin de detectar el potencial agrario del espacio periurbano, las características del suelo, su calificación urbanística, y los principales factores bioclimáticos que le afecten. Los resultados obtenidos se contrastarán con las informaciones procedentes de los talleres, entrevistas y mesas de trabajo que hayan tenido lugar con los agentes participantes. La utilización de estas técnicas de trabajo permitirá obtener la información cuantitativa y cualitativa necesaria para hacer planteamientos más profundos y reflexivos, desde un enfoque integral y multidisciplinar.

En el procedimiento de creación de la figura del Parque Agrario la participación ciudadana se canalizaría a través de instituciones de naturaleza similar a las contempladas en la ley madrileña, en las que participarían los mismos agentes socioeconómicos y la ciudadanía en general. En último término, la composición del ente gestor del Parque, de obligatoria creación, debería reflejar un claro posicionamiento en orden a favorecer la representatividad de la vertiente social. Gobernanza versus autoridad.

Como conclusión, indicar que la promoción del Parque Agrario podrá ser planteada, indistintamente, por la Administración Pública o a iniciativa de los interesados. Lo esencial será, siempre y en todo caso, así lo entendemos, que tanto en el proceso *ex-ante* como en el proceso *ex-post* se haya garantizado un auténtico procedimiento participativo, principal garantía de futuro de la institución. El compromiso y la convicción de las partes implicadas, tanto autoridades públicas como agentes sociales, puesto de manifiesto en distintos momentos y a través de diversos cauces participativos, resultará fundamental para la continuidad y permanencia de una figura jurídica que, tal vez por las dificultades que su puesta en marcha entraña, hasta la fecha no se ha generalizado en nuestro país, excepciones hechas de concretos enclaves y municipios, tales como el Baix Llobregat o Fuenlabrada.

---

807 YACAMÁN OCHOA, C.: “Guía para la elaboración de un diagnóstico participado en un espacio agrario periurbano”. (Consultado: 19 agosto 2020).

<https://parqueagrariofuenlabrada.es/wp-content/uploads/2013/07/Guia-para-elaborar-el-Diagnosstico-agrario-participado.pdf>.

En el presente estudio se apuesta decididamente por la fórmula de planificación/gestión en que consiste el Parque Agrario. Sus ventajas superan con creces los inconvenientes de su puesta en marcha, centrados en lo esencial en la necesidad de aunar y orientar en una misma dirección a múltiples intereses, no siempre coincidentes. Al mismo tiempo, y precisamente por las dificultades a las que se ha hecho referencia, se propone la utilización de nuevas fórmulas de participación e implicación de la ciudadanía, distintas a las absolutamente burocráticas hasta ahora imperantes, al objeto de hacer posible una verdadera gobernanza, entendida ésta como el descenso del ámbito de lo estrictamente gubernamental al compromiso social.

En ningún caso ello implicará una huida del Derecho. Los procedimientos serán los que correspondan y tengan que ser. Pero ello no puede resultar óbice para que, cumplimentados los trámites legalmente exigibles, se de una amplia participación a todos los agentes sociales y al conjunto de la ciudadanía, en el momento de creación del Parque y durante su desarrollo. En juego está el éxito o fracaso de esta interesante figura.

#### **IV. DESATENCION EN EL PLANEAMIENTO DE LAS EDIFICACIONES EN DESUSO O ABANDONADAS**

En lo que a la arquitectura rural se refiere, proponemos, en la línea esbozada por AYUGA TELLEZ, la combinación de la reutilización de las edificaciones en desuso o abandonadas con técnicas de integración de las construcciones en el paisaje, de forma que se aproveche la ocasión para mejorar la estética y la adaptación al medio del edificio<sup>808</sup>. Además de la reutilización para la misma actividad original para la que fue destinada la edificación (fórmula preferible siempre que fuere posible, ya que potencia sus valores históricos y paisajísticos), podrían dársele otros usos, de naturaleza turística (casa rural, hotel rural), administrativa (museos, residencias, edificios públicos, bibliotecas, salas de exposiciones) y sobre todo cultural (como testimonios etnológicos). En este último supuesto, proponemos, además, que se evite el proceso de “reinención”, siempre indeseable, que pudiera llevarse a cabo en la arquitectura tradicional, ya que resulta habitual, en algunas rehabilitaciones de viviendas para destinarlas a alojamientos de turismo rural, la introducción de elementos de carácter pintoresco y decorativo totalmente ajenos a las formas, características y materiales de la zona. Deberán respetarse, siempre y en todo caso, las características de la tipología edificatoria de la arquitectura local (fachadas, cubiertas, materiales autóctonos, etc.)<sup>809</sup>.

Lamentablemente, es un hecho contrastado en la mayor parte de los municipios del país que los PGMOU han dedicado escasa atención a la recuperación urbanística del patrimonio arquitectónico tradicional, cualquiera que sea su ubicación, lo que merece, en nuestra opinión, la más severa de las críticas. Teniendo en cuenta que con las clasificaciones del suelo que se establecen en los instrumentos estructurales de

---

808 AYUGA TELLEZ, F.: “Reutilización de edificios abandonados”, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2005, p.p. 56-62.

[http://www.fundame.org/electronicas/pdfs/rurales/libro\\_completo.pdf](http://www.fundame.org/electronicas/pdfs/rurales/libro_completo.pdf).

809 JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura y Pesca, Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.: Guía para la puesta en valor del patrimonio del medio rural, 2000, p. 55.

planificación se fijan también valores sobre el entorno en el que se interviene, al relacionar la arquitectura tradicional con la arquitectura monumental se comprueba, como afirma AGUDO TORRICO, que “falta por hacer unos discursos valorativos positivos similares, con las consiguientes labores de identificación y carga de significación colectiva, recurriendo a idénticos mecanismos de difusión y protección desde las instituciones de poder”<sup>810</sup>. Idénticas consideraciones procede hacer respecto del planeamiento urbanístico derivado, el Plan Especial de Mejora del Medio Rural en particular.

El Plan Especial de la Estepa y el S.N.U. del Sur del Término Municipal de Zaragoza<sup>811</sup> representa, a nuestro entender, una de las pocas excepciones a esta falta de previsión en la planificación urbanística. El objeto del mismo es la ordenación urbanística de una concreta zona del suelo no urbanizable del término municipal. Al hilo de esta finalidad se plantean iniciativas dirigidas a apoyar técnica y económicamente la rehabilitación y recuperación del patrimonio edificado ganadero tradicional, constituido por aprideras, refugios y construcciones auxiliares (V.5.2), así como a rehabilitar los puntos de agua tradicionales de uso ganadero, manteniendo operativas y en servicio las balsas y bebederos existentes para la fauna natural o para la ganadería extensiva (V.5.3). Más en concreto, dicho Plan aborda propuestas de intervención para la rehabilitación del patrimonio edificado tradicional, constituido en particular por mases, torres, parideras o refugios, la mayoría de ellos construidos con tipologías edificatorias de muros de carga y materiales muy sensibles a la falta de mantenimiento, como son los muros de adobe, las vigas de rollizos y los forjados de bóvedas de yesos (V.5.6). Tras hacer referencia al proceso de abandono del uso tradicional de estos edificios, lo que en muchos casos está produciendo su deterioro e incluso su ruina ante la falta de mantenimiento, se sostiene en dicha norma planificadora que la única solución posible para que puedan volver a ser utilizados es que se les de unos usos distintos a los tradicionales, vinculados a la agricultura y la ganadería. En concreto, se proponen, como usos alternativos a considerar, siempre vinculados al fin último del mantenimiento de ese patrimonio, el de destinarlos a refugios de campo, incluso con posibilidad de pernoctar en ellos grupos de personas, o a casas rurales, establecimientos de restauración, cuadras de caballos y otros similares. Finaliza dicho Plan indicando que la rehabilitación, que debería aprobarse caso a caso, y realizarse manteniendo los valores tradicionales de los edificios, debería ser autosuficiente en servicios y con aumento moderado de la edificabilidad, sin incrementar en ningún caso el número de plantas y sin que se produzcan impactos paisajísticos notables ni durante el proceso de rehabilitación ni durante su uso posterior.

Salvada esta excepción, apenas se conocen iniciativas de Planes Especiales dirigidas a regular, con el necesario rigor y detalle, la conservación, mantenimiento, protección y recuperación o rehabilitación de áreas extensas (o reducidas) de suelos periurbanos o rurales, ocupadas en el pasado por arquitecturas autóctonas merecedoras de ser preservadas del proceso de deterioro que el transcurso del tiempo produce sobre sus estructuras. Reiteramos nuestro profundo pesar por tal circunstancia.

---

810 AGUDO TORRICO, J.: “Agricultura tradicional. Mercado y discursos identitarios”. En *Agricultura vernácula en el mundo ibérico: Actas del Congreso Internacional sobre Arquitectura Vernácula*, coord. Ana María Aranda Bernal, 2007, p.p.42-43. Añade el autor que “aún queda mucho para que llegue el día en el que, al igual que ocurre frente al qué hacer con una construcción palaciega, la controversia sobre esta arquitectura tradicional sea el cómo se interviene, rehabilita o restaura, pero no sobre la conveniencia o no de una permanencia que, en el caso de las construcciones monumentales, ya nadie cuestiona”.

811 Plan Especial de la Estepa y el S.N.U. del Sur del Término Municipal de Zaragoza.

<http://zaragoza.es/contenidos/medioambiente/planestepa/tomo2/memoria.pdf>.

En relación a la arquitectura industrial en la periferia de las poblaciones, son aquí extrapolables similares consideraciones a las expuestas en relación a la arquitectura tradicional agraria. El patrimonio arquitectónico industrial no ha tenido mejor suerte que aquélla, ya que, como afirma MAS IBAÑEZ, tampoco ha sido objeto de una atención suficiente ni por parte de la legislación, ni de los agentes intervinientes, ni de los instrumentos de gestión<sup>812</sup>.

Ello no obstante, resulta oportuno hacer referencia a una figura que, aunque no ha calado demasiado en nuestro país, viene funcionando con gran éxito, desde hace más de tres décadas, en la planificación estadounidense, y que consideramos podría salvar la precaria situación en que se encuentra este patrimonio: los Parques Patrimoniales. Se trata de proyectos de desarrollo regional basados en los paisajes culturales, que se instrumentan e implementan físicamente en forma de parques. Estas iniciativas se caracterizan por contribuir a potenciar el esparcimiento y el disfrute del tiempo libre, son ambientes humanizados y vivos, hacen posible la conservación y desarrollo del patrimonio cultural, combinan recursos culturales, históricos y escénicos que otorgan identidad a un territorio, transforman áreas de decadencia productiva mediante el fomento del turismo y la revitalización del espíritu comunitario, y fortalecen las economías locales y regionales. Los Parques Patrimoniales, afirma PEREZ BUSTAMANTE, superan las imágenes pasivas y aisladas de los elementos del patrimonio cultural, estableciendo una relación dinámica entre patrimonio y turismo, reforzando la identidad territorial<sup>813</sup>.

SABATÉ define los Parques Patrimoniales como instrumentos de proyecto y de gestión, de reconocimiento y puesta en valor de un determinado paisaje cultural, que persiguen no solo la preservación de su patrimonio o la promoción de la educación, sino asimismo favorecer el desarrollo económico<sup>814</sup>. Constituyen un mecanismo asegurador de la puesta en valor del paisaje y del patrimonio (no necesariamente monumental) mediante el turismo cultural. A través de los mismos puede alcanzarse un triple objetivo: la estimulación de la conservación del patrimonio cultural y paisajístico a nivel local, el fomento del conocimiento de tradiciones, costumbres y modos de vida, y la obtención de una fuente de ingresos que pueden reinvertirse en la protección de dicho patrimonio.

Entendemos que los Parques Patrimoniales Industriales podrían representar una de las posibles categorías que ofrece la herramienta de protección en que consiste el Plan Especial, sin perjuicio de lo cual caben otras posibilidades tales como los parques y corredores patrimoniales, ecomuseos, museos industriales al aire libre, parques paisajísticos industriales e itinerarios patrimoniales industriales<sup>815</sup>. Y es que, como afirma CUETO, en relación al patrimonio cultural minero, el uso turístico ha sido una

---

812 MAS IBAÑEZ, S.; SABATÉ BEL, J.: “Gestión del patrimonio industrial en la renovación de la ciudad: la experiencia de Terrassa 1959-2011”. En *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno (on line)*, Año 7, Núm. 21, 2013, p. 33.

[http://www-cpsv.upc.es/ace/articles\\_n21/articles\\_pdf/ace\\_21\\_sa\\_10.pdf](http://www-cpsv.upc.es/ace/articles_n21/articles_pdf/ace_21_sa_10.pdf).

813 PÉREZ BUSTAMANTE, L.; PARRA PONCE, C.: “Paisajes culturales: el parque patrimonial como instrumento de revalorización y revitalización del territorio”, *Theoría*, Vol. 13, 2004, p.p. 13-16.

814 SABATÉ BEL, J.: “Proyecto de parque patrimonial fluvial del Ter”. En BUSQUETS FÀBREGAS, J.; CORTINA RAMOS, A. (Coords.): *Gestión del paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Editorial Ariel, 2009, p. 625.

815 PÉREZ BUSTAMANTE, L.; PARRA PONCE, C.: “Paisajes culturales: el parque...”, *Op. cit.*, 2004, p. 13.

oportunidad única para recuperar un patrimonio que, sin una nueva actividad, habría acabado por deteriorarse irreversiblemente<sup>816</sup>.

A diferencia de otros instrumentos de protección del patrimonio cultural, como los Parques Culturales, los Parques Patrimoniales no están reconocidos como figuras legales de protección, no son un instrumento jurídico, sino que se han configurado como una herramienta técnica, lo que no impide que, combinada con la figura de protección oportuna, puedan convertirse en proyectos de reactivación social, económica, cultural y ambiental. Por otra parte, aunque el ámbito normal de aplicación de estos proyectos suele ser regional o supramunicipal, ello no es óbice para que asimismo puedan acotarse a escala local, siendo utilizados por los técnicos y gestores municipales, dado el potencial cultural y ambiental que muchos municipios poseen en sus términos<sup>817</sup>.

Por tales motivos, se propone aquí la figura jurídica del Plan Especial como la más adecuada para que los gobiernos municipales puedan integrar en el mismo esta clase de proyectos en que consisten los Parques Patrimoniales, ya que, independientemente de su rentabilidad económica, si son promovidos por los Ayuntamientos cumplirían con la intención última de proteger el patrimonio industrial de una comunidad y perpetuarlo sin alterar artificiosamente su esencia e identidad. Como indica RUBIO TERRADO<sup>818</sup>, los Parques Patrimoniales son una figura capaz de aunar la valorización de los recursos patrimoniales, como bien económico, con su protección y salvaguarda ante un eventual deterioro, favoreciendo el desarrollo sostenible. Dichos Parques proporcionan oportunidades únicas al mundo local, al permitir “el aprovechamiento turístico-cultural de recursos endógenos de demanda global”, favoreciendo “la recuperación y revitalización de la cultural local al proporcionar oportunidades de intercambio cultural entre los residentes locales y los visitantes”.

Las sombras pueden aparecer, sin embargo, en el ámbito cultural. Una indeseable “artificialización de la cultura tradicional”, y unas negativas repercusiones

---

816 CUETO ALONSO, G.J.: “Nuevos usos turísticos para el patrimonio minero en España”, *Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, Vol. 14, Núm. 4, 2016, p.p. 1019-1020. El autor agrupa los elementos patrimoniales susceptibles de ser recuperados en dos tipologías: “1) Elementos relacionados con el espacio productivo, cuya producto estrella sería el acondicionamiento de las antiguas minas para su visita; asimismo, algunas instalaciones de exterior (almacenes, talleres, casas de máquinas...) son susceptibles de adaptarse a centros de interpretación o servicios para el turista; en muchas ocasiones los castilletes se han incorporado como elementos icónicos del paisaje; las infraestructuras de transporte, fundamentalmente los ferrocarriles mineros, se pueden recuperar no sólo como vías verdes, sino que también es posible tender de nuevo las vías, si éstas se han desmantelado, para que circulen trenes turísticos; el punto final de estas infraestructuras solía ser el cargadero o embarcadero de mineral, que si su conservación lo permite se han rehabilitado como paseos o miradores. 2) Elementos relacionados con el espacio reproductivo, ya que las cuencas mineras fueron grandes focos de atracción de mano de obra, que se manifiesta en la actualidad en barriadas para alojamiento de los mineros, así como en los diversos equipamientos y servicios necesarios para su vida cotidiana; los lugares de vivienda pueden incorporarse al recorrido turístico como una forma de acercarse a las condiciones de vida de los trabajadores e incluso se puede ambientar alguna de esas viviendas para profundizar en ese conocimiento; asimismo, algunos hospitales se han habilitado como centros de interpretación de la minería. Siempre que ha sido posible, los nuevos equipamientos turístico-mineros incluyen la visita a una mina subterránea, por cuanto resulta siempre una experiencia muy positiva para el turista, poco habituado a adentrarse en un hábitat desconocido como es el interior de la tierra”.

817 HERMOSILLA PLA, J.; IRANZO GARCÍA, E.: “El diseño de un Parque Patrimonial Municipal como estrategia de desarrollo local. Los casos de Cortes de Pallás y de Arcos de las Salinas”, En *El desarrollo regional en periodos de cambio*, Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional, XXXV Reunión de Estudios Regionales, IV Jornades Valencianes D'Estudis Regionals, 2009.

<https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/valencia2009/htdocs/pdf/p192.pdf>

818 RUBIO TERRADO, P.: “Desarrollo local y patrimonio cultural. El Parque Cultural de Albarracín”, *Geographicalia*, Núm. 53, 2008, p.p. 44-45. El autor refiere el artículo a la figura jurídica, de creación autonómica, del Parque Cultural, aunque las opiniones vertidas son extrapolables al Plan Especial, en su versión de Parque Patrimonial.

medioambientales, podrían ser la consecuencia derivada de la adaptación para la visita turística de estos entornos privilegiados, aunque caducos y olvidados. El equilibrio entre conservación y progreso no será nunca fácil. La extensión en los últimos tiempos del fenómeno de los Parques Patrimoniales, en Europa y Estados Unidos principalmente, está generando una serie de interrogantes de difícil respuesta, que en este momento quedan simplemente esbozadas. “¿Cómo planificar un territorio a partir de un intangible como es la identidad? ¿cómo mantener un equilibrio entre la preservación del pasado y la proyección del futuro, entre el patrimonio como cultura y como producto de ocio, o entre la visión del territorio de las comunidades locales y los turistas? ¿hasta dónde ha de llegar la intervención y artificialización del territorio? O, dicho de otro modo, ¿cómo mantener un equilibrio entre la musealización del mismo y su conversión en un parque temático? En resumen, ¿cómo traducir la identidad del paisaje a la ordenación y gestión territorial?”<sup>819</sup> Por ello, aunque el recurso que suponen los Parques Patrimoniales merece una especial atención, dadas las opciones de solución que ofrece, no es menos cierto que resulta difícil establecer la línea divisoria entre la conservación de las estructuras caducas y la vocación turística de futuro. Y en muchas de las ocasiones predomina esta última sobre la primera. Resulta por ello cuestionable esta figura si, de modo similar a lo que ocurre con el patrimonio histórico y cultural, en lugar de preservar para recordar, tiene como objeto mejorar (a veces en demasía) para rentabilizar la inversión.

Llegados a este punto, procede plantearse una interrogante final, válida por igual tanto para el patrimonio arquitectónico rural como para el industrial, sitios en las periferias urbanas: ¿a través del planeamiento especial o derivado deberían proceder los Ayuntamientos a preservar, mediante su inclusión en catálogos, todos aquellos inmuebles situados en los extrarradios, expresiones de antiguas formas de vida rural e industrial? No exactamente. La circunstancia sería inimaginable y sin duda polémica. Y seguramente no existirá justificación técnica adecuada ni amparo jurídico suficiente para semejante proceder. Lo que sí se pretende y proponemos, en cambio, es que aquellos elementos más destacados de ese hábitat rural sean identificados y catalogados en atención al valor etnológico que representan y atesoran, y por ello preservados de su destrucción definitiva, a través del planeamiento especial. La cercanía de los mismos a las ciudades abriría un sin fin de oportunidades de utilización y actuación, evitaría su desaparición y les conferiría la condición de testigos mudos de otras formas de vida, de cada vez más lejano recuerdo.

La adquisición pública de estos inmuebles, previa expropiación o indemnización a sus propietarios, seguramente no supondría una merma considerable en las arcas municipales, dado el reducido valor de estas estructuras, en avanzado estado de deterioro, teniendo en cuenta además la naturaleza del suelo en el que se ubican, no apto en principio para la edificación. Los beneficios paisajísticos de semejante intervención, en cambio, serían considerables.

---

819 ALONSO GONZÁLEZ, P.: “La transición al post-productivismo. Parques patrimoniales, parques culturales y ordenación territorial”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Núm. 119, 2014, p. 219.

## V. SUELOS PERIURBANOS DEGRADADOS: LA INFRAESTRUCTURA VERDE

Frente a las connotaciones “estéticas” de los Anillos Verdes, concebidos a pequeña escala como parques recreativos o espacios naturales aislados, el nuevo modelo de planeamiento en que consiste la Infraestructura Verde, en el que centramos nuestra atención y que proponemos como medida de intervención, persigue la consecución de objetivos generales, sistémicos y multifuncionales, anteriores incluso al desarrollo urbanístico de la ciudad.

La Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020<sup>820</sup>, publicada en 2011, contemplaba como uno de sus objetivos (el nº 2), el mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020, mediante la creación de Infraestructura Verde y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados.

Por su parte, la Estrategia de la UE sobre Infraestructura Verde: Mejora del capital natural de Europa<sup>821</sup>, de 2013, define esta herramienta como “una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules, en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la Infraestructura Verde está presente en los entornos rurales y urbanos”. En dicho documento se pone de manifiesto que “trabajar de la mano de la naturaleza y en armonía con el paisaje local, para proporcionar bienes y servicios esenciales mediante proyectos de Infraestructura Verde, aplicando un enfoque de base local, es rentable y preserva las características físicas y la identidad de los lugares”, tal y como viene recogido en la Agenda Territorial de la UE 2020.

Según CANTÓ LÓPEZ, “esta estrategia de conservación opera primero a escala de paisaje, y se fija idealmente, antes de que comience el desarrollo; después se integra a escala local, donde los enfoques de la Infraestructura Verde se centran en los árboles de la ciudad, los hábitats y los arroyos, los parques, los senderos, y más recientemente, los suelos de buena calidad y las oportunidades de restauración del suelo, por ejemplo en los solares vacantes”<sup>822</sup>.

A nivel estatal, el concepto de Infraestructura Verde se ha incorporado a nuestra ordenamiento a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. En su art. 15 se regula el Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas, “para que la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones Públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio

---

820 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2011) 244 final.

821 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2013) 249 final.

822 CANTÓ LÓPEZ, M.T.: “La ordenación de la Infraestructura Verde en el Sudeste Ibérico (Comunidad Valenciana, España)”, *Cuadernos de Biodiversidad*, Núm. 45, 2014, p. 12.



climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados”. Dicha Estrategia estatal tendrá en especial consideración, entre otros elementos, “los hábitats prioritarios a restaurar... y los instrumentos utilizados por las Administraciones competentes en aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000”.

Sin embargo, lo cierto es que no existe en la legislación española una herramienta de planificación general que atienda a la estructura global sobre el territorio, en la forma pretendida por la UE. Ello es así dado que las competencias en este ámbito pertenecen en exclusiva a las Administraciones autonómicas.

En el ámbito regional, ha sido la legislación valenciana (Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio) la que con mayor profundidad y detalle ha regulado la Infraestructura Verde. En su art. 4.1 se la define como el sistema territorial básico compuesto por los siguientes espacios: los ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico; las áreas críticas del territorio cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores. Dicha Infraestructura, que se extenderá también a los suelos urbanos y urbanizables, comprenderá, como mínimo, los espacios libres y las zonas verdes públicas más relevantes, así como los itinerarios que permitan su conexión (art. 4.2), identificándose y caracterizándose los espacios que la componen en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana (art. 4.3). A la citada planificación corresponderá la definición y caracterización de la Infraestructura con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio (art. 4.4).

Por ello, a nivel local, la delimitación de la Infraestructura Verde tendrá lugar a través de los instrumentos de planificación urbanística municipal, bajo la supervisión de las autoridades autonómicas en lo concerniente a su coherencia y funcionalidad.

Son funciones de la Infraestructura Verde, entre otras, según el art. 4.5 de la ley valenciana, el aseguramiento de la conectividad ecológica y territorial necesaria para la mejora de la calidad del paisaje; la orientación preferente de las posibles alternativas de los desarrollos urbanísticos hacia los suelos de menor valor ambiental, paisajístico, cultural y productivo; la evitación de los procesos de implantación urbana en los suelos sometidos a riesgos naturales e inducidos de carácter significativo; el favorecimiento de la continuidad territorial y visual de los espacios abiertos; o la vertebración de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural del territorio, así como los espacios públicos y los hitos conformadores de la imagen e identidad urbana. Por último, el art. 5.2, letra n) establece que forman la Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana, los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la Infraestructura Verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la Infraestructura Verde situados en el exterior de dichos tejidos urbanos, atendiéndose no sólo a la identificación puntual de estos espacios sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos.

Consideramos que la Infraestructura Verde reviste una trascendental importancia en los espacios periurbanos, al hacer posible la conexión de las zonas urbanas a los medios rurales circundantes. Los municipios deberían integrar la Infraestructura como elemento indispensable de la ordenación estructural y pormenorizada del planeamiento municipal. Dicha Infraestructura abarcará una red territorial planificada de espacios abiertos (áreas

naturales, seminaturales y construidas), con vegetación actual o potencial, de crecimiento natural o implantado, diseñada y gestionada para ofrecer una amplia gama de servicios ecosistémicos y ambientales. Su función urbanística primordial será estructurar los usos del suelo desde el espacio urbano al rural, mediante la práctica de una planificación integral del territorio. Una vez delimitada la Infraestructura en el PGMOU, representará el referente necesario para estructurar las posteriores decisiones de planificación relativas a los usos residenciales, dotacionales y económicos, en todos los sectores y zonas de la ciudad. Los Ayuntamientos tendrán que fijarse los distintos usos en coherencia con la Infraestructura, para que sus valores naturales y paisajísticos potencien la calidad de vida de la población, afirma CANTÓ LÓPEZ<sup>823</sup>. Su existencia se basará en la integración de las estructuras antrópicas y naturales: la gris, verde y azul (cuando existen cuerpos de agua).<sup>824</sup>

A través del planeamiento de desarrollo (Planes Especiales y/o Planes Parciales) tendrían que ser los municipios quienes definieran y detallaran “la subinfraestructura verde”, es decir, los espacios no definidos como ordenación estructural, pero que sin embargo habrán de conectarse con las zonas verdes, espacios libres e itinerarios peatonales. De esa forma se evitaría la fragmentación zonal y de usos en la ciudad.

En todo caso, consideramos que la puesta en marcha de la Infraestructura Verde en los contornos periurbanos precisa de la adopción de diversas medidas generales y específicas, adaptadas a las peculiaridades de cada territorio y entorno<sup>825</sup>. A diferencia del enfoque de ocio y recreación propio de los Anillos Verdes, la Infraestructura hace posible el equilibrio de los paisajes periurbanos, al crear “redes de espacios libres, espacios de continuidad, que conectan y dan acceso a diversos lugares”, que forman una trama urbana permeable, donde existen encadenamientos de espacios, donde “la movilidad (peatonal o vehicular) se plantea sin barreras ni desequilibrios, con ausencia de niveles marcados abruptamente, donde las nuevas aperturas viarias que deben dar continuidad al trazado existente sean ejes que permitan la transversalidad, antes que la separación, puentes que salvan barreras, calles reurbanizadas que se adapten a los niveles topográficos configurando una superficie continua, segura y amena, que

---

823 CANTÓ LÓPEZ, M.T.: “La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 43-44, 2014, p.p. 226-227.

824 EGUÍA, S.; BAXENDALE, C.A.: ““Infraestructura Verde”. Concepto y enfoque integrador en la práctica del ordenamiento territorial”, *Fronteras*, Núm. 17, 2019, p. 27.

825 Para el enunciado de las mismas se han considerado las Bases y Directrices Generales del Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad de la Ciudad de Madrid, aprobado en 2018, con una vigencia prevista hasta 2020, p.p. 69-72.

Pueden citarse, entre las medidas generales: aumento de la cobertura arbórea; mayor porcentaje de superficies naturales y permeables frente a las duras e impermeables; disminución en el uso de productos fitosanitarios y herbicidas; protección y conservación de los suelos de calidad; adopción de criterios de eficiencia energética (reducción de los consumos de energía, tecnologías limpias menos contaminantes); mejora de la biodiversidad edáfica del suelo en las zonas verdes (aprovechamiento de residuos vegetales, incorporación de tierra vegetal fértil); mejora de los alcorques del viario (aumentando su tamaño o conectando unos con otros); entre otras. Entre las medidas específicas se citan: el ajardinamiento provisional de solares abandonados; el aumento porcentual del verde en los viales de uso público; la naturalización de las zonas verdes preexistentes; o la recuperación de manzanas con edificaciones ruinosas, anquilosadas o en avanzado estado de degradación. No menos importantes resultan las actuaciones en materia de gestión de los recursos hídricos, orientadas tanto al fomento de su uso racional (reducción del consumo, sistemas de riego eficientes mediante telegestión, selección de especies vegetales de bajas necesidades hídricas, evitación de praderas de césped, técnicas de retención del agua en el suelo que eviten la escorrentía hacia los sistemas de desagüe, jardines de lluvia, etc.), como al aprovechamiento de otros recursos alternativos (aguas regeneradas, aguas de drenaje, aguas procedentes de sistemas de captación y almacenamiento de aguas pluviales, etc.).

jerarquice estos espacios”<sup>826</sup>. En último término, además de favorecer el acceso de la ciudadanía a los espacios de público disfrute, potenciando la movilidad, la puesta en valor de espacios abiertos y lugares al aire libre para el descanso y la recreación (en la línea propia de los Anillos Verdes), se pretende también preservar los recursos naturales, el paisaje y el desarrollo económico sostenible.

Sin embargo, exceptuados unos pocos e ilusionantes ejemplos (Vitoria<sup>827</sup>, Madrid, Sevilla, Santander, Valencia o Zaragoza), la mayoría de nuestras ciudades no contemplan en su planeamiento urbanístico el fomento de la Infraestructura Verde como mecanismo de intervención en las periferias urbanas, lo cual resulta verdaderamente preocupante en un contexto como el actual, altamente receptivo a todas las actuaciones favorecedoras del desarrollo sostenible.

La aprobación de una legislación básica estatal, que exigiera a las Administraciones Públicas regionales y locales un nivel mínimo de desarrollo de dichas Infraestructuras en sus instrumentos de planificación<sup>828</sup> (a pesar del riesgo derivado de posibles conflictos competenciales), representaría la fórmula más adecuada para potenciar su implantación, siguiendo las recomendaciones que nos vienen dadas por las instituciones europeas y la línea seguida por otros Estados europeos de nuestro mismo entorno cultural. No siendo así, en la escala municipal, los gestores públicos, los juristas y los técnicos planificadores y urbanistas ven enormemente reducidas (salvo en concretos territorios) sus posibilidades de intervención.

## **VI. LOS ACCESOS A LAS POBLACIONES: APANTALLAMIENTO VEGETAL Y CATALOGACIONES SINGULARES**

Una adecuada integración paisajística de las construcciones y espacios deteriorados en los accesos a las poblaciones puede llevarse a cabo, a nuestro entender, a través de actuaciones sistemáticas de apantallamiento vegetal, en los bordes de las periferias urbanas, que eliminen o disminuyan el impacto visual generado, haciendo uso de

---

826 VALDÉS, P.; FOULKES, M.D.: “La Infraestructura Verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana”, *Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad*, Núm. 20, 2016, p.p. 67-68.

827 En Vitoria-Gasteiz, en concreto, ha adquirido particular carta de naturaleza el sistema de Infraestructura Verde Urbana nacido a raíz de la Estrategia de la Unión Europea sobre la Biodiversidad hasta 2020, aprobada por la Comisión Europea en mayo de 2011. Dicha Estrategia tenía como principal objeto proteger y mejorar el estado de la biodiversidad en Europa durante el decenio 2011-2020, mediante el establecimiento de seis objetivos, que contemplaban los principales factores de pérdida de biodiversidad y que permitirían reducir las presiones más graves que afectan a la naturaleza. La Infraestructura Verde Urbana de Vitoria-Gasteiz se concibe como una red interconectada de espacios verdes y otros elementos, naturales o seminaturales, urbanos y periurbanos, destacables por su importancia ambiental, paisajística o patrimonial, que, integrados en un mismo sistema, cumplen una importante función, a escala local, en la vertebración del territorio urbanizado y en la mejora ambiental del medio urbano. AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, Centro de Estudios Ambientales, *La Infraestructura Verde Urbana de Vitoria-Gasteiz*, 2014, p.p. 6-8.

828 LUQUE FLORIDO, A.; HUESO GONZÁLEZ, P.; MARTÍNEZ-MURILLO, J.F.: “Gobernanza y planificación de la Infraestructura Verde en España”, *RIUMA, Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga*, Universidad de Málaga, 2018.

[https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/16873/coloquio\\_riuma.pdf?sequence=3&isAllowed](https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/16873/coloquio_riuma.pdf?sequence=3&isAllowed).

instrumentos de planeamiento urbanístico derivado (Planes Especiales especialmente). A las ventajas que en tal sentido ofrecen dichas ordenaciones municipales se añaden otros beneficios, puestos de manifiesto por VILLACRECES ARNEDO: la reducción de la contaminación por carbono, la mejora de la calidad del aire, la atenuación de daños por lluvias torrenciales, la conservación de la temperatura, la reducción del ruido, la generación de un hábitat adecuado para la fauna urbana, la refrigeración de los viales y edificios por sombreado y disminución de la evapotranspiración, el aumento de la temperatura invernal (al reducirse la velocidad del viento), e indirectamente, la reducción del uso de aires acondicionados y calefacciones, además de otras ventajas sociales, ecológicas, económicas, psicológicas y estéticas<sup>829</sup>.

En ningún caso los Planes Especiales limitarán su ordenación a la mera plantación de filas de arbolado o de elementos arbustivos, sino que las barreras visuales tendrán que configurarse como auténticas “estructuras vegetales” en las franjas laterales de los accesos viarios a los espacios urbanos, que hagan posible la más completa integración ambiental y paisajística. La ocultación de elementos constructivos (y de otras tipologías) podrá ser total, en aquellos supuestos en que las características morfológicas de las edificaciones no permitan alcanzar una buena integración paisajística. En tal caso, la longitud de la barrera vegetal interpuesta, siempre de vegetación autóctona, será mayor que la longitud de las edificaciones o instalaciones susceptibles de ser ocultadas<sup>830</sup>. Esta utilización del elemento vegetal para el apantallamiento, ocultación e invisibilización de estructuras y espacios degradados, cuando esté prevista en el planeamiento urbanístico y en los proyectos de intervención paisajística, constituirá un importante recurso para poner en valor paisajes perceptibles desde los viales de acceso a las poblaciones, configurándose como una intervención a posteriori, una vez producido el daño, cuyo único propósito será restaurar o recuperar espacios y/o ambientes.

Pero además de esta intervención, sugerimos que otros componentes preexistentes, previamente identificados, cuando posean específicos valores que así lo aconsejen, sean también protegidos y conservados. Tal es el caso, afirma ESPAÑOL ECHÁNIZ, con quien coincidimos, del arbolado lineal o en hilera, de los elementos etnológicos singulares, y de determinadas construcciones e instalaciones menores<sup>831</sup>, unos y otros de reducido valor económico, pero generalmente de gran calidad paisajística,

---

829 VILLACRECES ARNEDO, S.; SAN ANTONIO GÓMEZ, J.C.; ARREDONDO RUIZ, F.; CASAS FLORES, R.; CENTENO MUÑOZ, A.: “Estudio del impacto visual y propuesta de mejora mediante la implantación de arbolado urbano del parque eólico „La Plata””, *VI Jornadas Ibéricas de Horticultura Ornamental: Las buenas prácticas agrícolas en horticultura ornamental*, Valencia, 2014, p.p. 323-326.

830 GARCÍA MORUNO, L.: “Integración de edificios agroindustriales en el paisaje: la vegetación como elemento integrador”, Universidad de León, Departamento de Ingeniería Agraria, 1999.

<http://www.eweb.unex.es/eweb/exgrafica/usp/03.Publications/pdf/1999.Vegetacion.PDF>.

Cita GARCÍA MORUNO otras intervenciones a considerar en el Plan Especial: la vegetación habrá de estar compuesta por especies arbóreas y arbustivas de distintas tallas y portes; la altura de la barrera será preferiblemente escalonada, para que no se produzcan contrastes entre la línea del paisaje natural y la de la pantalla vegetal; la utilización de especies frondosas, de hoja perenne, y de porte medio o grande; la previsión de sucesivas hileras de plantación, siguiendo un patrón completamente irregular; la evitación de las líneas rectas, prefiriendo las líneas onduladas, discontinuas o intermitentes, pues de esa forma se consiguen efectos de mayor profundidad visual; la alternancia de especies de diverso tipo, con portes arbóreos y arbustivos, y tipos de crecimientos tanto rápidos como lentos; la evitación de que las propias pantallas se configuren, asimismo, como elementos de intrusión visual; y, como criterio general, la huida de una excesiva simetría o regularidad de las dimensiones de las pantallas, a fin de no provocar una sensación de excesiva artificialidad, dotando de un fuerte componente antrópico a la barrera vegetal.

831 ESPAÑOL ECHÁNIZ, I.: *La carretera en el paisaje. Criterios para su planificación, trazado y proyecto*, Junta de Andalucía, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, 2008, p.p. 360-382.

estrechamente ligados a procesos históricos, culturales, etnológicos, ambientales y estéticos, según MEDINA BORREGO<sup>832</sup>.

Para la conservación de estos elementos se propone, como instrumento de ordenación más adecuado, al igual que en el supuesto del patrimonio arquitectónico rural e industrial próximo a las ciudades, el Catálogo de protecciones<sup>833</sup> u otra figura de similar naturaleza y funciones contemplada en las diferentes legislaciones autonómicas. Por medio del mismo pueden concretarse los bienes inmuebles que, aún no gozando de protección específica por la legislación vigente, en razón de sus especiales valores culturales o paisajísticos, se estima sin embargo que requieren, como aquellos bienes que sí la poseen, de un régimen de conservación específico y, en su caso, la adopción de medidas cautelares de protección o fomento y puesta en valor, en razón de su interés local, ya sea individualmente o formando parte de un conjunto (art. 42, aptdos. 1, 2 y 3 Decreto Legislativo 1/2021). Dicho instrumento, a incluir tanto en el planeamiento municipal general (con carácter obligatorio), como en su caso en el planeamiento especial (art. 43.2, b), incluirá el inventario de los elementos y conjuntos potencialmente catalogables, su situación y descripción general de los mismos, el análisis de conjunto y los criterios de valoración, selección, clasificación, protección e integración en la ordenación territorial y urbanística, así como los criterios de fomento y las posibilidades de intervención (art. 42.4).

La catalogación del arbolado en hilera, y de los elementos singulares existentes en sus proximidades, en particular, permitirá su protección y puesta en valor. Apreciados por la sociedad local como hitos de su evolución histórica, la alteración, ocultación o

---

832 MEDINA BORREGO, R.: “Las carreteras y el paisaje”, 2016.

<https://es.linkedin.com/pulse/la-relaci%C3%B3n-paisaj%C3%ADstica-entre-n%C3%BAcleos-rurales-y-sus-medina-barbero>.

Refiere dicho autor que a partir del siglo XVII se intensificó, en nuestro país, como en el resto del continente europeo, la plantación de arbolado en hilera en los bordes de los caminos, para el cumplimiento de diversas funciones relacionadas con el mundo rural (linde de los caminos públicos para evitar usurparciones, protección del suelo frente a las inclemencias meteorológicas...). Sin embargo, la modernización de las infraestructuras de comunicación y transportes que se produjo a partir del siglo XIX, acentuada durante el pasado siglo (variantes, rondas y circunvalaciones, desdoblamiento de carreteras, caminos de servicio), hizo desaparecer buena parte de estos tramos viarios arbolados, al ampliarse los márgenes de antiguos caminos y carreteras y cambiar su trazado. Estos itinerarios vegetales representaron “un auténtico libro abierto al pasado, y su trazado, una excelente muestra de adaptación a las condiciones del medio físico”, por lo que, hoy en día, no debieran admitirse las intervenciones desmesuradas sobre dichos elementos, justificadas en su contribución a la mejora del trazado o la seguridad vial o la evitación de la intensidad del tráfico rodado. A los beneficiosos efectos paisajísticos de dichos elementos vegetales, en vertical y repetidos, se unen los escenográficos (reforzamiento del efecto de profundidad y perspectiva, mejora de la legibilidad de la carretera por el conductor) y estéticos (agradables efectos visuales, ornamentales, evocadores y ambientales). Algo similar ocurre con los hitos o elementos singulares de reconocido valor etnológico, todos ellos en desuso, entre los que destaca la existencia de construcciones de grandes dimensiones (ermitas, humilladeros, estaciones ferroviarias, puentes, muros de piedra, ventas, casetas de peones camineros, edificios de arquitectura popular, puestos de vigía, casetas forestales, puertas de entrada...). Y otras construcciones e instalaciones menores (cruceiros, hitos señalizadores de caminos, señalizaciones direccionales, mojones...). Unos y otros constituyen elementos de variada tipología, a los que se unen también aquellas especies arbóreas únicas y singulares, destacadas en razón a su antigüedad, porte, tamaño o rareza. Un patrimonio plural y heterogéneo, cuya protección paisajística y defensa requiere de la decidida intervención de los poderes públicos. No es tarea fácil establecer el equilibrio entre la necesidad de ejecución de obras de infraestructura que mejoren y modernicen carreteras y viarios, disminuyan distancias, y doten a las mismas de mayores y mejores servicios, y la conveniencia de conservar estos elementos.

833 Previsto en el art. 42 del 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 de la Comunidad Valenciana.

modificación sustancial de su percepción representaría una pérdida irreparable de sus rasgos identitarios o patrimoniales<sup>834</sup>.

Mediante el correspondiente estudio de paisaje, que formará parte del Catálogo, a cada elemento o conjunto de elementos se les asignará un valor en función de su calidad paisajística, debidamente justificada, de las preferencias de la población apreciadas a través de un proceso de participación pública, y de su visibilidad desde los distintos puntos de observación (especialmente desde los accesos por carretera). Esta regulación resultará necesaria en todos los espacios de acceso a los núcleos habitados para proteger y conservar los elementos vegetales e hitos singulares presentes en un considerable número de localidades.

## VII. URBANIZACIONES Y EDIFICIOS INACABADOS: LA GESTION INDIRECTA DEL INSTITUTO EXPROPIATORIO

Tras haber expuesto la conveniencia de utilización del instituto expropiatorio para afrontar la problemática originada por las urbanizaciones y edificios inacabados, la piedra angular del discurso que nos ocupa radica ahora en cómo justificar la utilización de esta herramienta jurídica para una finalidad distinta de aquella que le sirvió de fundamento, de la *causa expropriandi* (la causa y el fin al que han de destinarse los bienes expropiados). Y es que la finalidad última perseguida (así lo hemos defendido) no debiera ser otra sino la restauración de la degradación paisajística que sobre el territorio ha producido un proceso urbanizador inconcluso y sin vocación de futuro.

Para ello resulta necesario analizar los requisitos exigidos para proceder a dicha privación coactiva de la propiedad privada. Según el art. 9 LEF, para llevar a cabo la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Según el REF (art. 63, letra c), procedería la reversión de los bienes o derechos expropiados en aquellos supuestos en los que “desaparezca la afectación” de los mismos “a las obras o servicios que motivaron la expropiación”.

Sin embargo, los tribunales de justicia han indicado que si bien está prohibida la desafección o mutación del fin que sirvió de fundamento a la expropiación (causa expropriandi o vinculación de los bienes expropiados a los fines de la expropiación), “esa vinculación ha presentado problemas en la práctica, porque las necesidades públicas que la Administración debe satisfacer son mutables y también lo son los medios a través de los cuales han de realizarse” (STSJ de Madrid Núm. 618/1998, de 22 de enero de 1998, Sala de lo Contencioso). Según la citada sentencia, “en algunas situaciones es necesario permutar el destino de unos concretos bienes de un fin público por otro, lo que plantea problemas de encaje legal, respecto del ejercicio del derecho de reversión, máxime al no tener éste un plazo de ejercicio, salvo el de caducidad del art. 55 de la Ley”. El problema, concluye, se suscita por la prohibición de modificar la causa expropriandi, “lo que en algunas sentencias del Tribunal Supremo se ha solucionado,

---

834 Plan Especial para la Minimización del Impacto Territorial en el Suelo No Urbanizable de Ontinyent, Estudio de Integración Paisajística, p.p. 82-121.

[www.ontinyent.es](http://www.ontinyent.es) > urbanisme > Planejament > PEM.

como en las sentencias de 30 de septiembre de 1970 y más recientemente de 23 de julio de 1984, entendiéndose que el art. 54 de la Ley no comprende el supuesto en que los bienes han pasado a estos efectos a otro servicio público de utilidad pública o interés social”.

La nueva redacción dada al art. 54.1 LEF por la Ley 38/1999<sup>835</sup> aclara cualquier atisbo de duda, al establecer la regla general según la cual en caso de no ejecutarse la obra que motivó la expropiación, o si desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes pueden recobrar la totalidad o parte de lo expropiado. Sin embargo, se admite, por vía de excepción, sin que quepa el ejercicio del derecho de reversión (esto es lo verdaderamente interesante), aquella situación en la que, simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social (art. 54.2, letra a) LEF). Siendo ello así, no cabe la menor duda de que, contrariamente a lo dispuesto en el derogado art. 66 REF<sup>836</sup>, en virtud del cual quedaba prohibida “la realización de obras o el establecimiento de servicios distintos en relación con los terrenos o bienes expropiados a aquellos que motivaron la expropiación”, nuestra actual legislación positiva admite la mutación del fin o afectación que legitimó la adquisición de los bienes expropiados, siempre que sea declarada su utilidad pública o interés social, sin derecho de reversión<sup>837</sup>.

Afirma GALLEGO CÓRCOLES que no procede el derecho de reversión cuando la afectación al fin que justificó la expropiación se sustituye por la afectación a otro fin que haya sido declarado, asimismo, de utilidad pública o interés social, a fin de evitar “un desgaste procedimental innecesario”, ya que a la reversión seguiría una nueva expropiación para alcanzar un mismo destino sustantivo, como es el fin de utilidad pública o interés social, necesariamente presente en ambos casos. Dicha argumentación responde a razonamientos obvios de economía procedimental<sup>838</sup>. Según la citada autora, resulta dogmáticamente admisible, en tales casos, la supresión del derecho de reversión. Por un lado, afirma, porque la afectación inicial es inmediatamente sustituida por otra afectación a un fin de utilidad pública o interés social, lo que supone una limitación razonable del derecho de reversión para la salvaguarda de otros principios constitucionales, en concreto el principio de eficacia (art. 103.1 CE). Y por otro, continúa, porque concurren los tres requisitos necesarios para la convalidación del acto (acto inválido que convalidar, conservación íntegra del contenido del acto que se convalida, y efectos retroactivos de la convalidación), dado que el acto que convalida el “acto de expropiación” es precisamente aquél mediante el que se acuerda la nueva afectación del bien expropiado a otro fin declarado de utilidad pública o interés social.

---

835 El citado artículo es modificado por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

836 Por la Disposición Derogatoria Segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, según la cual los arts. 64 a 70 de dicho Reglamento seguirían vigentes en cuanto no se opusiesen o resultaren incompatibles con lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la citada Ley, por la que se modifican los arts. 54 y 55 de la LEF.

837 GARCÍA-TREVIJANO, con anterioridad a la aprobación de la Ley 38/1999, se mostró contrario a la admisión de las que denominó “expropiaciones por economía”, al entender que son los fines que determinaron la expropiación, y no otros, por muy de utilidad pública que fueran, los únicos que legitiman la persistencia de los efectos de la expropiación, por lo que admitir estas “mutaciones” en los fines perseguidos conllevaría una clara merma de las garantías del expropiado e impediría en multitud de casos la operatividad de la reversión. (GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: “Cambio de afectación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 107, 1985, p.p. 164-165).

838 GALLEGO CÓRCOLES, I.: El derecho de reversión en la expropiación forzosa, Editorial La Ley, Madrid, 2006.

Las anteriores argumentaciones justifican la legalidad de la tramitación del expediente de cambio de sistema de actuación urbanística (expropiación-sanción), así como la simultánea “reafectación del bien”<sup>839</sup>, según GIRALT FERNÁNDEZ, a otro fin de utilidad pública, dirigido, en concreto, a la adecuación paisajística. Obviamente, ello no sería posible sin una modificación del planeamiento urbanístico y sin la aprobación de los preceptivos proyectos de ejecución, que comprenderían las obras de demolición y regeneración ambiental y paisajística que resultaren precisas.

Hecha la anterior precisión jurídica, completamente necesaria, en la realidad práctica nos encontramos con que las cargas financieras y de gestión que tendrían que soportar los Ayuntamientos de asumir como propia la gestión del sistema expropiatorio, y la dificultad para justificar la utilización de dicho sistema para la consecución de objetivos distintos a los que fundamentaron la *causa expropriandi*, aconsejan plantear, como alternativa más factible, el recurso a la gestión indirecta. A través de dicha gestión, terceros ajenos a la Administración ejecutarían la actividad urbanística y asumirían los riesgos derivados de la misma. Una fórmula de gestión indirecta podría ser el recurso al agente urbanizador, tal y como se ha expuesto con anterioridad, previsto, entre otras legislaciones autonómicas, en el art. 94 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía. Dicho agente sería la persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad frente a ésta de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística. A cambio de asumir y costear el desarrollo urbanístico (obras de urbanización, redacción de proyectos técnicos, gestión del suelo), el agente urbanizador recibiría de los propietarios del suelo la retribución adecuada al ejercicio de su actividad, incluido el beneficio industrial.

Sin embargo, una de las características definitorias de la urbanización inacabada es, precisamente, la insolvencia o dificultad de promotores y propietarios para asumir las cargas económico-financieras inherentes al proceso urbanizador. Por tal motivo, más adecuado que recurrir al agente urbanizador sería utilizar la figura del concesionario o beneficiario de la expropiación, tercero no propietario que abonaría el justiprecio a los interesados (desvinculando a la Administración de esta obligación financiera)<sup>840</sup>, y, como propietario ya de los terrenos expropiados, procedería a parcelar, a entregar a la Administración Local las dotaciones procedentes, a costear y a ejecutar la urbanización, y recibiría a cambio, como retribución de su actividad, los terrenos urbanizados restantes<sup>841</sup>. Como indica VÁZQUEZ OTEO, representa éste un medio de participación privada en un sistema de ejecución esencialmente público, en el que, abonado el justiprecio, desaparecerán por completo las relaciones que pudieran establecerse entre beneficiario y propietarios de los terrenos<sup>842</sup>.

---

839 GIRALT FERNÁNDEZ, F.: “El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 30, 2003, p.p. 729-751.

840 En los términos previstos en el art. 48.2 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

841 GARRIDO MAYOL, V.; COLLADO BENEYTO, P.: “Gestión urbanística y agente urbanizador”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 186, 2011, p.p. 266-267.

842 SÁNCHEZ GOYANES, E.; VÁZQUEZ OTEO, A.J.: El agente urbanizador, especial referencia al urbanizador particular no propietario, “Antecedentes legislativos del agente urbanizador. La participación de la iniciativa particular no propietaria en la ejecución del planeamiento”, El Consultor de los Ayuntamientos, 2005.



La concesión tendrá que otorgarse mediante concurso, que se tramitará con arreglo al procedimiento de contratación previsto en la legislación reguladora de contratos del sector público (art. 212.1 RGU). Entre los derechos y obligaciones del concesionario, en relación a la Administración y a los terceros, que habrán de fijarse en las bases del concurso para la concesión, estarán comprendidos: el plan cuya ejecución se conceda, las obras e instalaciones que el concesionario debe ejecutar, expresando las que ha de entregar a la Administración y las que no se transfieran a ésta, el plazo de ejecución de las obras, la determinación de los factores a tener en cuenta para la fijación de los precios de venta de los solares resultantes, los deberes de conservación de las obras hasta su entrega, las sanciones por incumplimiento y demoras, los casos de resolución y caducidad y sus consecuencias, la garantía de la concesión a cargo del concesionario, y otras circunstancias previstas en la legislación vigente (art. 212.2 RGU).

El art. 183.4 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias prescribe que tendrán la consideración de beneficiarios del sistema de expropiación las personas físicas o jurídicas subrogadas en las facultades de la Administración actuante para la ejecución de planes u obras determinadas. De modo análogo, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, establece en su art. 144.1 que en la ejecución del planeamiento urbanístico por unidades mediante actuaciones urbanizadoras en régimen de gestión indirecta, el urbanizador tendrá en todo caso la condición de beneficiario de las expropiaciones que sea necesario llevar a cabo.

En el art. 119.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se indica que la concesión de la gestión del sistema de expropiación se otorgará mediante concurso, convocado sobre la base del pliego de condiciones, en las que se determinará, con precisión y con arreglo al planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución, las características técnicas, jurídicas y económicas de la actuación a ejecutar, así como los compromisos y las obligaciones, sustantivas y temporales, a asumir por el adjudicatario en su condición de urbanizador. En el concurso podrán participar entidades urbanísticas de urbanización (constituidas por los propietarios afectados por la actuación que representen, como mínimo, el 50% de la total superficie), así como terceras personas que contribuyan a la financiación de la urbanización o que asuman la realización de las obras en calidad de contratistas (art. 119, 2 y 3). La concesión se formalizará en convenio urbanístico.

En opinión del autor del presente trabajo, la gestión indirecta del sistema de expropiación, mediante concesionario, representa la fórmula jurídica más adecuada para hacer frente a la compleja problemática generada en los paisajes de los entornos urbanos como consecuencia de la urbanización paralizada tras la burbuja inmobiliaria. Posiblemente tengamos que renunciar a la aspiración, ciertamente un tanto utópica, de restaurar paisajísticamente espacios ubicados en el medio rural, hoy en día a medio urbanizar. Pero si finalmente se llevan a cabo las obras y actuaciones pendientes, entendemos que se habrá contribuido con ello a ejecutar el planeamiento, en sus precisos y debidos términos, no siendo éste un logro menor. Y ello sin perjuicio de que en el pliego de condiciones reguladoras de la adjudicación de la concesión puedan contemplarse (previa aprobación de los instrumentos de planeamiento y proyectos de urbanización que resulten necesarios), y deban contemplarse si es posible, actuaciones específicas, a ejecutar por el beneficiario de la expropiación, que, integradas en el

proceso urbanizador, contribuyan a armonizar y a mejorar el tránsito entre el mundo urbano y el entorno que le circunda.

Consideramos que el convenio urbanístico, a través del que se formaliza el contenido del contrato concesional, puede constituir una excelente vía para lograr dicho objetivo, haciendo posible el acuerdo de voluntades entre Administración y personas jurídico-privadas titulares de derechos urbanísticos, encontrando su fundamento en el principio de participación de los particulares en el urbanismo y en el principio que fundamenta la capacidad negocial de la Administración<sup>843</sup>.

## VIII. LOS CAMINOS EN LAS PERIFERIAS: INVENTARIADO Y NECESARIA REGLAMENTACION

En opinión de PONCE SOLÉ, el crecimiento urbano en bajas densidades y de forma dispersa sobre el territorio provoca, por un lado, un peligro de pérdida de los caminos existentes (debido a la nueva urbanización), y por otro, un acceso más fácil a los caminos que permanecen (dada la proximidad de las áreas urbanizadas) y, en consecuencia, un mayor uso de éstos y mayores accesos al medio natural, con el consiguiente incremento correlativo de los riesgos ambientales<sup>844</sup>.

El art. 23, letra b), de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, prescribe que en el ámbito de las infraestructuras locales, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (configurado en su art. 5.1 como instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, elaborado en coordinación con las Comunidades Autónomas, en el que se concretan los objetivos, planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas) podrá establecer medidas orientadas a mejorar la red viaria rural. El objetivo último pretendido por dicho Programa es garantizar unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial. Por otra parte, la mayoría de los Estatutos reconocen la competencia autonómica exclusiva en materia de caminos, dentro de su ámbito territorial<sup>845</sup>, y los que no los citan de forma expresa los consideran de modo indirecto al hacer referencia a otras materias<sup>846</sup>. A pesar de ello, salvo algunas excepciones (Extremadura, Baleares, y en menor medida Castilla La Mancha<sup>847</sup>), son escasas las Comunidades Autónomas que han desarrollado a nivel legislativo dicha competencia funcional.

---

843 BÉRTOLO GARCÍA, U.: “Los convenios urbanísticos”, *REGAP, Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 43. 2012, p.p. 203-204.

844 PONCE SOLÉ, J.: “Algunas consideraciones jurídicas sobre los caminos de uso público y titularidad municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, Núm. 15, 2007, p. 30.

845 Con algunas excepciones, como pueden ser los casos del Estatuto de Autonomía para Galicia (L.O. 1/1981, de 6 de abril), o para Cataluña (L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

846 Es el caso, p.ej. del art. 140.5.a) del Estatuto de Autonomía Catalán, que reconoce la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación, planificación y gestión integrada de la red viaria de Cataluña.

847 A través de la Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, que contiene una regulación bastante parca sobre los caminos, pese a citarlos expresamente en su título.

El art. 25.2.d) LRBRL atribuye a los municipios la competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de infraestructura viaria, dentro de la cual se entienden comprendidos, entre otros viales, los caminos públicos de uso local, cuya conservación y policía les corresponde (arts. 74.1 TRRL y 3.1 RBEL).

Sin embargo, no todos los municipios tienen reglamentada la utilización de los mismos, entre otros motivos porque tampoco existe una obligación legal en tal sentido. La consecuencia inevitable que de ello se sigue es una gran heterogeneidad y una multiplicidad de regímenes jurídicos diferenciados en lo que a regulación de estas vías se refiere. En tales condiciones, circunstancias como las estudiadas, relativas a las alteraciones del trazado de los caminos, tránsito de vehículos a motor, o usos complementarios realizados sobre los mismos, son tratadas de modo distinto en cada ente local, en función de la mayor o menor permisividad de sus autoridades y de las finalidades últimas perseguidas por cada municipio. Asimismo, no se hacen distinciones en función de la localización de cada camino, según se encuentren en la periferia de los núcleos urbanos o en el medio rural o natural, cuestión sumamente relevante, pues debe requerir un tratamiento diferenciado. Se propone una triple solución a estas situaciones.

En primer lugar, puesto que existe habilitación competencial para ello, debería aprobarse una legislación autonómica que regulara, en profundidad y con el debido detalle, las diferentes problemáticas que afectan a los caminos, en particular los nuevos usos impuestos por la sociedad actual y la necesidad de conservar sus valores culturales y paisajísticos tradicionales, aspectos no regulados suficientemente en las escasas leyes aprobadas hasta la fecha.

En segundo lugar, sería necesario registrar estas vías en un Inventario Municipal de Caminos, en el que se definieran sus trazados y características, en orden a una mejor defensa y protección de los mismos, y que, al mismo tiempo, sirviera como herramienta eficaz para regular su utilización a través del planeamiento urbanístico, como uno más de los elementos territoriales a tener en cuenta. Para ello, resultaría imprescindible que la legislación urbanística de cada Administración autonómica estableciera la obligatoriedad de contemplar, entre las determinaciones generales sobre uso del suelo urbanizable y no urbanizable de los PGMOU, o en los Estudios de Paisaje (en las Comunidades Autónomas en que estuvieren previstos), referencias precisas a los usos y a la integración paisajística de los caminos, dada su condición de elementos vertebradores del territorio, diferenciando su naturaleza en razón a su situación en el territorio.

En tercer lugar, en defecto o ante la insuficiencia de las anteriores propuestas, debería generalizarse la aprobación de ordenanzas sobre caminos por parte de los Ayuntamientos, incluyendo muchos de los contenidos mínimos a los que se ha hecho anterior mención. La Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP<sup>848</sup>, en coordinación con las Administraciones estatal y autonómicas, podría desempeñar un papel fundamental en tal sentido, facilitando a los municipios ordenanzas-tipo que contemplaran soluciones uniformes y homogeneizadoras para el conjunto del territorio nacional.

---

848 Asociación constituida por los municipios, islas, provincias y otros Entes Locales integrados voluntariamente para la promoción y defensa de sus intereses comunes, la cual goza de personalidad jurídica plena para el desarrollo de las funciones que le son inherentes (arts. 1 y 2 Estatutos FEMP).

## IX. ESCOMBRERAS ESPONTANEAS: LA OPCION POR LA EXPROPIACION-SANCION

El 8 de noviembre de 2018, la Comisión Europea instó al Estado español, mediante dictamen motivado, a cumplir con la legislación de la UE (Directiva 2008/98) sobre residuos, debido a la existencia, como mínimo, de “1.513 vertederos incontrolados”, pendientes de cierre, sellado y regeneración, lo que estaba provocando una degradación importante del medio ambiente. De no corregir tal situación, en el plazo de dos meses concedido a tales efectos, la Comisión anunció que podría llevar a nuestro país ante el TJUE<sup>849</sup>. No es a esa tipología de vertederos, de grandes dimensiones, pendientes de legalizar o de imposible legalización, a los que va dirigido este trabajo, sino a los innumerables puntos de depósito incontrolado de residuos que, dispersos por la geografía nacional, degradan el paisaje en las inmediaciones de los espacios habitados. En todo caso, una cifra tan elevada como la citada ha de hacernos reflexionar y ponernos sobre aviso acerca de la importancia de esta problemática en las pequeñas escalas, aquéllas que resultan de nuestro interés.

La legislación urbanística y sectorial, y las ordenanzas locales (complemento o desarrollo de aquéllas) ofrecen soluciones aceptables, mediante el dictado de órdenes de ejecución, a la problemática generada por los depósitos incontrolados de residuos. Lo que no impide que se nos planteen serias dudas acerca de la eficacia, en determinadas circunstancias, de dicho mecanismo jurídico de intervención, de las bondades de la reglamentación municipal allí donde existe, o de la adecuación del procedimiento a seguir para su aprobación.

Se ha hecho referencia a la dificultad de identificación de los propietarios de las fincas sobre las que se depositan los residuos, responsables últimos directos de su limpieza y acondicionamiento. No menos frecuente resulta el que, por motivos diversos (falta de transmisión de la propiedad, no adjudicación de herencias, concurrencia de una pluralidad de herederos, acumulación de deudas pendientes de pago, no satisfacción de los tributos municipales, y similares), se desconozca por completo a quién corresponda la titularidad de los terrenos. En tales situaciones, ante la imposibilidad de exigir a los propietarios de los inmuebles el restablecimiento de los mismos a su estado original, la única opción posible sería hacer uso de los propios medios personales y materiales de la Administración, o contratar servicios externos. En ambos casos debería existir disponibilidad presupuestaria suficiente para dichos fines. En último término, la Administración habría de resignarse a la pasividad, la permisividad o la tolerancia, supuesto éste bastante habitual en la realidad fáctica, que aumentaría exponencialmente el problema. Ninguna de las alternativas planteadas resultaría acertada. Las dos primeras porque repercutirían en el erario público, directa o indirectamente, el coste de unas actuaciones que, en ningún caso, debiera asumir el municipio, con el inconveniente añadido de no tener ninguna seguridad de que en el futuro no puedan repetirse los mismos depósitos irregulares de residuos. La última, por razones obvias. La consecuencia de este estado de cosas sería la aparición de unos terrenos abandonados, mal conservados, ocupados por ingentes acumulaciones de desechos.

---

849 <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/la-comision-europea-da-un-ultimatum-a-espana-por-sus-vertederos-ilegales/10004-3806966>.

Un paisaje deprimente, una realidad propia de numerosas poblaciones, que suscita una serie de reflexiones que pasamos a exponer.

La primera reflexión postula como solución inmediata a la problemática generada la tramitación del correspondiente expediente administrativo y el dictado de una orden de ejecución para preservar el cumplimiento de la disciplina urbanística.

Las órdenes de ejecución no se configuran en nuestro ordenamiento jurídico como una mera potestad de ejercicio facultativo, sino como un auténtico deber de la Administración, que debe dictarlas cuando concurren los supuestos legales que las amparan. Si no se cumple con dicho deber, y si la conducta omisiva causa lesiones, daños o perjuicios a particulares que no tengan obligación de soportarlos, sería aceptable la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración incumplidora. El daño producido tendría que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. Esta exigencia de responsabilidad, que en nuestro derecho presenta un marcado carácter objetivo, se fundamenta en el art. 106.2 CE y en el art. 32 y ss. LRJSP<sup>850</sup>. Habría de justificarse, en todo caso, el daño o lesión alegado por el particular. Tratándose de acumulaciones incontroladas de residuos, tal vez resultaría más sencillo probar los perjuicios sanitarios que los perjuicios paisajísticos de tales conductas. Si no existiera propietario conocido, se deberían practicar las notificaciones mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado, en los términos previstos en el art. 44 de la LPACAP.

Seguidamente, ante la persistencia de la situación por la previsible falta de ejecución de la orden dada, lo procedente sería llevar a cabo una doble intervención. Por un lado, como respuesta inmediata, acordar la ejecución subsidiaria de la medida adoptada. Por otro, existiendo unos terrenos en situación de abandono y de titular desconocido, debería incoarse un segundo expediente, orientado a la expropiación de los inmuebles por incumplimiento de la función social de la propiedad, para evitar el mantenimiento de una situación cuya perpetuación en el tiempo a nada conduce. Como pone de manifiesto la sentencia 2414/2008, de 11 de diciembre, del TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 1164/2007), “del contenido estatutario del derecho de propiedad se deduce que el mismo está configurado por la norma jurídica que concede al propietario una serie de facultades y derechos, y también de obligaciones, cuyo incumplimiento dará lugar a la pérdida de la función social y a la desprotección del propio derecho de propiedad. Es en este supuesto donde se enmarca la potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas, cuya finalidad no puede ser otra que la del restablecimiento de tal función social del derecho de propiedad, y que en el supuesto del incumplimiento grave y reiterado de los deberes de conservación del inmueble, se sustenta en la desconfianza en que el actual propietario cumpla con dichos deberes enmarcados en la propia función social del citado derecho”.

Por consiguiente, estimamos que la ausencia de titular conocido no puede ser causa que justifique el incumplimiento del deber de conservar la propiedad en las debidas condiciones, pues de ser así perdería su función social. En semejantes términos viene contemplada esta circunstancia en la legislación autonómica, que en aplicación de lo dispuesto en el art. 148.1.3 CE ha concretado las motivaciones en base a las que procede la expropiación forzosa por razón de urbanismo, actuación que aquí proponemos. Uno de esos supuestos, *causa expropiandi* cuya concurrencia justificaría la utilidad pública

---

850 GIRALT FERNÁNDEZ, F.: “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 3, 2001, p.p. 35-71.

de la intervención, es el incumplimiento de los deberes urbanísticos del propietario de conservar y mantener los inmuebles, previa declaración definitiva en vía administrativa<sup>851</sup>. Por tanto, de existir una indeterminación o desconocimiento de los titulares, se notificará el acuerdo de necesidad de la ocupación mediante edictos publicados en los boletines oficiales y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radiquen los bienes<sup>852</sup>. Cuando, efectuadas estas publicaciones, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal<sup>853</sup>, a quien corresponderá la asunción de la representación de los desconocidos o ausentes.

Sin embargo, pese a lo común de esta problemática, no suele resolverse en esos términos por la Administración municipal, tal vez por las reservas que, desde siempre, se han tenido en relación a la institución expropiatoria.

La segunda reflexión nos pone sobre aviso de que, pese a las ventajas que supone la reglamentación municipal de los depósitos y acumulaciones de residuos en suelos públicos y privados, ello no impide llevar a cabo un análisis crítico de la misma, conveniente para proceder a su mejora.

Una de las principales deficiencias que se aprecian es la escasa cuantía de las sanciones previstas por incumplimiento de los preceptos reglamentarios, lo que las priva del necesario efecto coercitivo y disuasorio. El art. 139 LRBRL reproduce el principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades locales, previsto en el art. 25.1 LRJSP. Conforme a dicho principio, el art. 141 LRBRL señala que, salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías: hasta 3.000 euros para las infracciones tipificadas como muy graves, hasta 1.500 euros para infracciones tipificadas como graves, y hasta 750 euros para infracciones tipificadas como leves. Por ello, salvo que la legislación sectorial fije los importes de las sanciones para cada infracción previamente tipificada, los Ayuntamientos pueden establecer en sus ordenanzas aquellas cuantías económicas que, de forma razonada y equitativa, consideren más acordes con la situación y realidad de cada municipio, dentro de los citados límites máximos. Sin embargo, en nuestra opinión, los escasos importes de las sanciones previstas, y su desactualización en muchos de los casos, hacen que su eficacia compulsiva resulte mermada y hasta inútil o prácticamente inoperativa<sup>854</sup>.

Otra de las carencias de estas ordenanzas es la no asunción de responsabilidades por los Ayuntamientos en lo que concierne a la habilitación de los medios técnicos y de los recursos económicos precisos para solventar estas problemáticas. A los mecanismos coercitivos deberían sumarse compromisos municipales materializados en medidas preventivas disuasorias, orientadas a evitar la proliferación de estas conductas. Las nuevas tecnologías de la información, y particularmente los sistemas inteligentes de análisis de imágenes, podrían facilitar en gran medida la labor policial de detección y

---

851 Así se dispone, entre otras legislaciones, en el art. 138.1.c) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; en el art. 143.1.c) del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; o en el art. 235.3.b) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

852 Art. 20.4 REF.

853 Art. 5 LEF.

854 Puede citarse como ej. el art. 46.5 de la Ordenanza de Limpieza Urbana de Cartagena, de 1984, que considera infracción grave “la formación de vertederos o depósitos”, sancionada en el art. 48 con multa de hasta 100.000 pesetas (600 €), texto reglamentario vigente a fecha 01/03/2021.

vigilancia, *ex originem*, de la formación de escombreras y vertederos sin control. La utilización de drones para estos cometidos, en zonas identificadas como sensibles, representaría un considerable potencial dirigido a impedir la aparición de acumulaciones residuales, ofrecer información sobre los materiales depositados (inflamables, peligrosos, nocivos para la salud) y evitar la producción de accidentes (desplomes por falta de estabilidad de los materiales). La información suministrada a través de las TIC, procesada por los cuerpos de seguridad, permitiría una rápida actuación de los responsables municipales. Similares consideraciones pueden hacerse acerca de la utilización de otros aliados tecnológicos como las cámaras de fototrampeo o los sensores de movimientos. Y todo ello sin olvidar las ventajas que podría ofrecer una participación activa de la ciudadanía en orden a denunciar, en las redes sociales y plataformas digitales, ante los servicios competentes, con la máxima celeridad, situaciones de generación espontánea de residuos. Ligado a lo anterior está la disfunción que supone la falta de compromisos económicos por parte de los Ayuntamientos. Sería digna de ser destacada aquella municipalidad que recogiera en su reglamentación el compromiso de destinar una partida presupuestaria específica para hacer frente a estas problemáticas, de modo que permitiera la adquisición de medios técnicos y materiales suficientes y adecuados a tal fin.

Otra cuestión a tener en cuenta guarda relación con el modelo de desarrollo urbanístico surgido tras la expansión de la ciudad dispersa. La proliferación de viviendas unifamiliares aisladas, muchas de ellas segundas residencias, ha contribuido enormemente a la acentuación del fenómeno de la acumulación residual espontánea, tanto en el medio rural como en los entornos de las ciudades. El art. 25.2.b) de la LRBRL concede a los municipios competencias propias en materia de gestión de los residuos sólidos urbanos. Lo que, *ad sensu contrario*, significa que no existe obligación municipal de prestar dicho servicio para atender las demandas de las viviendas ubicadas en el medio rural o en espacios insuficientemente urbanizados. Los titulares de las mismas tendrían que depositar sus desechos y basuras en los puntos establecidos a tales efectos en el suelo urbano<sup>855</sup>. Sin entrar a analizar esta cuestionable política local, imbuida, qué duda cabe, de una gran vocación de servicio público, sería deseable que se recogiera en el articulado de las ordenanzas sobre limpieza y recogida de residuos una referencia expresa al régimen aplicable a los depósitos en los extrarradios. Algunas ordenanzas, como es el caso de la Ordenanza reguladora de la Gestión de los Residuos Urbanos de Irún (Guipúzcoa)<sup>856</sup>, hacen referencia a esta cuestión. En concreto, el art. 20.6 de dicho texto reglamentario especifica que en las edificaciones situadas en el extrarradio o zonas rurales, la recogida se hará vertiendo las bolsas de basura directamente en los contenedores que a tal efecto se sitúen en los puntos más asequibles, evitando los usuarios de los mismos que se produzcan esparcimientos en el entorno.

---

855 Resultan habituales los comportamientos irresponsables de los ocupantes de dichas viviendas, o de terceros, al depositar desechos domésticos en descampados, cunetas y caminos próximos. Con el paso del tiempo degenerarán en vertederos ilegales. La extensión del servicio de recogida de residuos a zonas no urbanas no es competencia municipal, y tampoco es claro que lo sea de la Administración autonómica. Una “tierra de nadie” reclama la atención de los poderes públicos, dando origen a una problemática de difícil solución por el encarecimiento de la prestación de dicho servicio fuera de su ámbito natural de desarrollo. En la práctica, la mayoría de municipios habilitan contenedores de residuos, o instalaciones similares, para dar servicio a estas viviendas, desconociendo la legislación vigente. A cambio, se aprueban unas tasas de recogida superiores a las establecidas para el medio urbano, aunque sin cubrir, en ningún caso, los costes de estos servicios excepcionales, asumidos por las arcas municipales vía financiación impositiva.

856 B.O.G. Núm. 206, de 26 de octubre de 2001.

<https://www.irun.org/es/ordenanzas/474-ordenanza-reguladora-de-la-gestion-de-los-residuos-urbanos?ido=105>.

Otras ordenanzas, como la Ordenanza de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Monesterio (Badajoz)<sup>857</sup>, prescriben (art. 24) que se evitará el vertido de despojos, desperdicios o escombros fuera de los emplazamientos autorizados, debiendo observar un especial cuidado, conservación y protección en el extrarradio y en las zonas de descanso y esparcimiento en suelo rústico.

En cualquier caso, no nos parecen suficientes estas menciones, impregnadas de buenos propósitos, pero carentes de una más exigente regulación, teniendo en cuenta la experiencia de que se dispone en aquellos municipios que han implantado el servicio de recogida en medios no urbanos.

Por último, la tercera y última reflexión cuestiona la escasa o nula importancia que, hasta la fecha, han concedido los Ayuntamientos a la participación ciudadana en el procedimiento de redacción y aprobación de las ordenanzas que se ocupan de las temáticas relacionadas con la limpieza pública, higiene y/o residuos. En los arts. 49.1 y 70.2 de la LRBRL se regula el procedimiento para aprobación de las ordenanzas, que básicamente incluye dos actos de naturaleza administrativa (una aprobación inicial y otra definitiva por el Pleno, aunque esta última solo si se presentan reclamaciones y sugerencias) y un proceso intermedio de información pública en los boletines oficiales de la provincia y de audiencia a los interesados. Dicho procedimiento, burocrático y oficializado, no facilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre unos aspectos que guardan relación con la convivencia en comunidad. Si a la escasa difusión de los acuerdos sobre aprobación de los textos reglamentarios se une la débil publicidad que supone la publicación de los mismos en los boletines oficiales, y la falta de campañas de información institucional a las personas, actores y colectivos sociales (a los que no se les hace partícipes en la redacción de esas normativas), el resultado final no será otro sino la existencia de una ciudadanía a la que se la priva de poder pronunciarse sobre cuestiones de su interés. Consideramos que los interesados deberían tener la posibilidad de pronunciarse acerca de los problemas que podría minimizar una acertada normativa sobre residuos. O sobre la definición de derechos y obligaciones en materia de limpieza pública y salubridad en las distintas zonas del municipio. O sobre la protección paisajística y ambiental de los espacios urbanos, periurbanos y los no urbanizables. O sobre la graduación de los cuadros de infracciones y sanciones por depósito incontrolado de residuos. O sobre la responsabilidad municipal frente a contingencias que afectan a la salubridad pública y deterioran el paisaje urbano y natural. O, para finalizar, sobre la adquisición de compromisos acerca de futuras dotaciones presupuestarias municipales.

En la actualidad, la inclusión *ex novo*, en el art. 133.1 de la LPACAP<sup>858</sup>, del trámite previo consistente en sustanciar una consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma reglamentaria podría contribuir a asegurar la audiencia y participación ciudadana en la redacción de estas ordenanzas. A través de dicha consulta podrán considerarse las aportaciones realizadas, atendiendo al interés general de las opiniones vertidas, sin que resulte necesario que por los Ayuntamientos se de contestación a las

---

857 B.O.P.B. de 29 de junio de 2001.

<https://monesterio.es/documentos/20220830115113.pdf>.

858 Mediante sentencia TC 55/2018, de 24 de mayo, se ha declarado contrario al orden constitucional de competencias la totalidad de dicho artículo 133, con dos únicas excepciones. En lo que aquí interesa, únicamente se ha salvado la redacción contenida en el inciso del apartado primero, que establece: “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de... reglamento, se sustanciará una consulta pública”.



mismas. Como afirma CASADO CASADO<sup>859</sup>, la incorporación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias locales debe valorarse de forma muy positiva, al reforzar y garantizar la participación ciudadana en una fase muy temprana, desde el inicio de la elaboración de la norma, cuando todavía no existe una propuesta normativa redactada y todas las opciones están aún abiertas. De esta forma, se reforzaría la legitimidad democrática de la norma, se mejoraría su calidad, reduciendo la discrecionalidad administrativa, y se ampliarían las posibilidades de su control<sup>860</sup>.

---

859 CASADO CASADO, L.: “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 52, 2018, p. 203.

<sup>860</sup> La potenciación de la participación ciudadana en la redacción de estas ordenanzas requeriría de una previa labor de motivación a los agentes sociales (asociaciones culturales, deportivas, ecologistas, juveniles, asistenciales, sindicatos agrarios y ganaderos, profesionales, urbanistas, constructores, técnicos paisajistas, hosteleros, industriales, policías locales...), de modo que el proceso fuera lo más democrático y transparente posible. La atracción de dichos actores podría llevarse a cabo a través de los medios de comunicación tradicionales, anuncios en publicaciones locales, cartelería, folletos informativos, creación de páginas web e inserción de enlaces en otras existentes, y, por supuesto, por medio de las redes sociales. Tras una primera sesión informativa, en la que se facilitaría un proyecto de ordenanza, se constituirían mesas de trabajo y estudio. En cada sesión se abordaría una específica temática. Podrían impartirse charlas coloquio, participativas, por técnicos y expertos, para analizar las distintas problemáticas y las alternativas a plantear. En las charlas podrían hacerse comparativas y extraerse ejemplos de experiencias y soluciones puestas en práctica en otros municipios. Podrían ponerse en marcha foros de participación online en las redes sociales. Se guardarían los archivos de todas las sugerencias e iniciativas. Además, por medio de una encuesta abierta, elaborada por especialistas, podrían recogerse las opiniones y propuestas de los distintos actores sociales. Una última mesa de trabajo se reuniría con el objeto de recopilar, valorar las aportaciones más relevantes y elevar propuestas ordenadas y estructuradas a las autoridades municipales responsables de la tramitación y aprobación de las ordenanzas.

En definitiva, sólo mediante instrumentos dinámicos de participación, de las características de los expuestos, podría obtenerse un resultado satisfactorio, asumible por los responsables de la redacción de las ordenanzas.



## CONCLUSIONES

El 1 de marzo de 2008 entró a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno el Convenio Europeo del Paisaje, tratado internacional que al considerar como paisaje “cualquier parte del territorio” obliga a los poderes públicos a proteger los paisajes destacados, aunque también los ordinarios, los banales e incluso los degradados, dañados y contaminados. En aplicación del principio de jerarquía normativa, dicho tratado se sitúa por encima de las leyes estatales y autonómicas, que deben respetar y no contradecir sus disposiciones. El Convenio dirige señaladamente su atención a los niveles territoriales básicos (cita expresamente el principio de subsidiariedad y la Carta Europea de Autonomía Local), reconociendo en particular el protagonismo de los municipios en el desarrollo de los compromisos paisajísticos contraídos por el Estado. Tanto la legislación básica sobre régimen local como la legislación urbanística otorgan un papel relevante a los Ayuntamientos en la regulación de los paisajes urbanos y periurbanos, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, pudiendo desarrollar competencias propias en distintas materias relacionadas con el medio ambiente urbano (arts. 4, 25.2 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

Este trabajo centra su objeto de estudio en el análisis de algunas de las problemáticas que afectan a los espacios urbanizados sometidos a importantes procesos de degradación y contaminación paisajística, y en la búsqueda de soluciones a las mismas mediante disposiciones reglamentarias de distinta naturaleza, a fin de garantizar el derecho colectivo al disfrute del paisaje heredado de las generaciones que nos precedieron. A lo largo del mismo son continuas las referencias al planeamiento urbanístico y a las ordenanzas municipales, en una búsqueda constante del “deber ser”, de la mejor sociedad y del mejor contexto en el que se incardina, “aquella que convierte en normas legales a los preceptos nacidos de la cultura, de la ética civil, de aquello que, aún sin ser ley formal, induce los comportamientos de la gente, articula las creencias que se comparten y sin las cuales no es posible la vida en comunidad, y refleja las ideas que son fruto de la razón” (Norberto Bobbio). Las ideas que se exponen, con mayores o menores grados de originalidad y complejidad en su ejecución, pretenden, modestamente, aportar iniciativas para hacer frente a la existencia de esos paisajes urbanizados degradados, dañados y contaminados que contemplamos en nuestro cotidiano acontecer. A modo de conclusión, se esbozan seguidamente, con carácter general, algunas de las principales propuestas y recomendaciones.

### **Primera.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes urbanos degradados**

En opinión de quien suscribe, el planeamiento urbanístico general no suele definir cuáles han de ser las líneas de crecimiento del territorio, a fin de coordinar el desarrollo urbanizador con la probable evolución de la ciudad histórica, a la vista de su actual estado de deterioro constructivo y del previsible en el futuro. Existe una falta de previsión en los planes municipales de operaciones de reforma interior, tanto de carácter sistemático como individualizadas. Consideramos esencial, por tanto, que el PGMOU defina las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas a

emprender, así como aspectos de las mismas tales como la diferenciación en función de las áreas de intervención, la procedencia de rehabilitaciones integrales, parciales o sustitución de edificios, la priorización de unas áreas sobre otras, la previsión de aprobación de planes de reforma interior, la exención del deber de realizar entregas de suelo (estándares urbanísticos) en casos justificados, las obras de rehabilitación a realizar, y los requisitos, condiciones, tipología, plazos de ejecución y mecanismos de seguimiento y control periódico de las mismas.

Otra de las carencias de las actuaciones de reforma interior, tanto en la legislación autonómica como en la reglamentación municipal, es su absoluta desconexión con el tratamiento del paisaje urbano circundante. Al menos en el planeamiento urbanístico, estimamos necesaria la regulación, con la suficiente precisión y nivel de detalle, de algunos de los aspectos con mayor incidencia paisajística (fachadas, barandillas, persianas, toldos, instalaciones de aire acondicionado, captadores de energía solar, antenas, acometidas de suministros, instalaciones en terrazas y azoteas, rótulos publicitarios, vallados, andamios de obras, o publicidad, entre otros). Por ello, suscribimos en su integridad el posicionamiento sostenido por AGUDO GONZÁLEZ, quien afirma que aunque las soluciones que los planes de ordenación urbana pueden aportar para el tratamiento paisajístico de las zonas urbanas son más bien de “maquillaje”, en modo alguno pueden menospreciarse, ya que, “estas medidas son fundamentales para que la visualización de las siluetas y bordes urbanos se integre adecuadamente en el marco de las medidas estructurales de gestión paisajística. En este sentido, los problemas más importantes afectarán a la imagen de conjunto de los núcleos urbanos (incluyendo su silueta, colores y distribuciones volumétricas dominantes), a las áreas de contacto o de borde urbano, a los accesos a las zonas urbanas, y a las fachadas urbanas (esto es, espacios no edificados en los que la ausencia de construcciones permite admirar la fachada marítima o las riberas de los ríos, etc.). Asimismo, dentro de las zonas urbanas, y en una labor más epidérmica, deberían prohibirse los artefactos que distorsionen la perspectiva visual, como podrían ser antenas, compresores de aire acondicionado, cableado, placas solares, etc., siempre y cuando no existan soluciones técnicas que permitan su disimulación. Del mismo modo, es importantísimo que en esas zonas se actúe decididamente para restaurar la legalidad urbanística, demoliendo cualquier construcción que no se integre adecuadamente en el ambiente”<sup>861</sup>.

La aprobación de ordenanzas reguladoras de la ocupación provisional de solares sin edificar, para darles los usos específicos previstos en las mismas, al tiempo que evita la degradación de los vacíos urbanos, permitiría además ampliar la dotación de instalaciones y servicios públicos. Una solución ésta, de naturaleza normativa, que, aunque se ha puesto en práctica en numerosos municipios, no resulta acorde, sin embargo, con las determinaciones de la legislación urbanística, que establece que el único instrumento legitimador de la ordenación detallada del suelo urbano, del uso de los terrenos y de su edificación, es el planeamiento urbanístico, en el que se ha de precisar la localización y características de las dotaciones urbanísticas al servicio de la comunidad (sistema de equipamientos y espacios libres de ser edificados). En efecto, aunque la ocupación de solares vacíos para fines de interés general no interfiriera la gestión urbanística, consideramos que en la práctica puede llegar a posponerla o diferirla excesivamente en el tiempo, entorpeciendo la adecuada ejecución del

---

<sup>861</sup> AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Paisaje y gestión del territorio”... op. cit., 2007, p. 216.

planeamiento. Lo más adecuado sería hacer un uso restringido de dicho recurso, generando “suelo dotacional, espontáneo y coyuntural” únicamente en aquellos supuestos, debidamente justificados, en que resulte difícil o compleja la gestión urbanística, y siempre que esta posibilidad viniera expresamente contemplada en el PGMOU, pues de lo contrario se estaría vulnerando el principio de jerarquía normativa de las ordenanzas respecto del Plan, al contradecir o alterar aquéllas las determinaciones de éste<sup>862</sup>.

Los instrumentos en que consisten los Planes de Movilidad y Peatonalización, al potenciar el tránsito a pie en determinados espacios urbanos, han revitalizado paisajes en claro proceso de degradación. La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética obliga a las Entidades Locales, en el marco de sus competencias, a adoptar medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO<sub>2</sub>, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria (art. 14.1). Según dicha ley, los municipios de más de 50.000 habitantes tendrán que adoptar, antes de 2023, Planes de Movilidad Urbana Sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos, entre otras, medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas. Idéntica obligación corresponderá a los municipios de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la Mejora de la Calidad del Aire (art. 14.3, letra b). Según la Disposición Final Octava de la ley, con objeto de reforzar y complementar el cumplimiento de las medidas de promoción de la movilidad sin emisiones establecidas en la misma, el Gobierno queda obligado a presentar a las Cortes Generales un proyecto de ley de movilidad sostenible<sup>863</sup>. Sin embargo, la restricción del tráfico en las áreas centrales ha producido una intensificación del mismo en los bordes urbanos y en los emplazamientos próximos a dichas áreas, y ha generado fenómenos de colmatación de los estacionamientos periféricos. Lamentablemente, un nuevo paisaje urbano degradado ha sustituido al anterior. En nuestra opinión, peatonalizar significa intervenir urbanísticamente en la ciudad consolidada mediante ejecución de actuaciones integrales, que no queden circunscritas a determinados espacios cerrados al tráfico. La peatonalización, en su componente jurídico, consideramos que debe formar parte integrante de una extensa planificación, tanto urbanística como paisajística, en la que se aborden actuaciones tales como la creación de “sendas peatonales” o “itinerarios urbanos”, se resuelva la problemática de los aparcamientos de los residentes y de los

---

<sup>862</sup> LÓPEZ ARIAS, F.: “El planeamiento urbanístico derivado: planes especiales, planes de mejora urbana...”, op. cit., 2009.

El principio de jerarquía normativa de las ordenanzas respecto de los planes de urbanismo queda claramente puesto de manifiesto en la redacción del art. 71.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, según el cual los Ayuntamientos, de acuerdo con la legislación de régimen local, pueden aprobar ordenanzas de urbanización y de edificación para regular aspectos que no son objeto de las normas de los planes de ordenación urbanística municipal, sin contradecir ni alterar sus determinaciones.

<sup>863</sup> Publicado en el B.O. del Congreso de los Diputados, de 27 de enero de 2023, un Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, pendiente de tramitación parlamentaria, en cuyo artículo 25.1 se establece que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicha ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 habitantes deberán dotarse de un plan de movilidad sostenible simplificado de entidades locales, que deberá ser revisado, al menos, cada seis años, salvo que la legislación autonómica establezca otra periodicidad.

vehículos desplazados a la periferia (mediante estacionamientos subterráneos, o en altura, o disuasorios), y, sobre todo, se aprueben ordenanzas sobre viales y sobre áreas de uso peatonal (regulación del mobiliario, la señalización, el arbolado, la iluminación urbana, el diseño del área peatonal, el tránsito de vehículos no motorizados, o los horarios de carga y descarga de mercancías, entre otros aspectos).

## **Segunda.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes urbanos contaminados visualmente**

Los Planes de Paisaje, aunque carentes de obligatoriedad jurídica, son instrumentos puestos en marcha en algunos municipios para favorecer la mayor integración paisajística de las fachadas de los edificios, supliendo las carencias y falta de regulación del planeamiento urbanístico en esta materia y sirviendo de inspiración a las eventuales futuras ordenanzas sobre paisaje urbano. Configurados como documentos consultivos de carácter transversal, representan una herramienta operativa fundamental para ofrecer una imagen unitaria en los nuevos acabados de las fachadas, la mayor parte de las veces concebidos sin atender a un plan de conjunto. Ni que decir tiene que la mejor de las situaciones sería aquella en la que a través de ordenanzas municipales se evitara que las fachadas constituyeran agentes contaminantes de la percepción visual. En cuanto a las medianeras, valoramos muy positivamente la solución que pueden ofrecer los Estudios de Detalle, en su modalidad de ordenación de los volúmenes, allí donde existen conjuntos de edificaciones de diferentes alturas, al permitir la renovación de las barriadas como consecuencia de la igualación de las alturas de los inmuebles, alcanzando todas las construcciones la altura máxima prevista en el planeamiento, lo que, entre otros efectos, evitaría la aparición de medianeras a la vista.

El negativo impacto visual producido por las antenas de televisión instaladas en las cubiertas de los edificios puede ser resuelto mediante la sustitución de las mismas, total o parcialmente. La fórmula jurídica más adecuada para llevar a cabo esta intervención sería el recurso a la potestad reglamentaria municipal, unido a la actividad de fomento, concediendo subvenciones a los particulares que voluntariamente aceptaren el desmantelamiento de las instalaciones de su propiedad para ser sustituidas por antenas de nueva generación, de pequeño tamaño y mínimo impacto visual. A la experiencia del Ayuntamiento de Peñíscola, ya citada, puede añadirse la del Ayuntamiento de Cilleros (Cáceres), que al amparo de lo dispuesto en la correspondiente ordenanza municipal<sup>864</sup>, aprueba anualmente convocatorias de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la ejecución de diversas actuaciones, entre otras la retirada de antenas de televisión en desuso, en las edificaciones situadas en la zona del casco antiguo, catalogadas o no, siempre que tengan una antigüedad superior a diez años y justifiquen el interés o la necesidad de actuación.

Por otra parte, si bien es cierto que la técnica de fomento, mediante concesión de subvenciones, puede ser válida asimismo para dar solución a la contaminación paisajística producida por la masiva presencia de aparatos de aire acondicionado en las fachadas de los edificios, proponemos como recurso jurídico más apropiado a tales efectos la regulación en el planeamiento urbanístico de una doble intervención: de un

---

<sup>864</sup> Ordenanza reguladora de las bases para la concesión de subvenciones en materia de Acondicionamiento de Fachadas del Casco Antiguo de Cilleros (B.O.P.C. Núm. 80, de 27-04-2016).

lado, la prohibición de estas instalaciones en las fachadas (prohibición que también puede contemplarse en las ordenanzas municipales); de otro, la declaración en situación de fuera ordenación de las preexistentes.

Asimismo, para contrarrestar la contaminación visual producida por la proliferación de publicidad exterior en las ciudades una vez más deberemos acudir a la solución jurídico-normativa que ofrecen las ordenanzas municipales. En las mismas deben ponerse límites al número de elementos publicitarios, han de establecerse restricciones a su instalación y ha de exigirse su sostenibilidad.

En cuanto a la problemática del cableado urbano en edificios, viales y lugares de tránsito y uso común, la técnica jurídica más habitual para su tratamiento, a posteriori, no puede ser otra sino el ejercicio de la orden de ejecución, que autoriza a los Ayuntamientos a requerir a las empresas titulares de las redes e instalaciones para que ejecuten obras o tomen medidas que mejoren la calidad del medio urbano, del que el paisaje inequívocamente forma parte integrante. Adicionalmente, podrían adoptarse otras medidas que, de incorporarse a los instrumentos de planificación urbanística, o a las ordenanzas municipales, contribuirían sin duda a reducir el impacto visual del cableado, antes de su instalación (mimetización de los colores y formas de las redes e instalaciones, materiales adaptados a las características constructivas de los edificios y a las condiciones físicas de los lugares en que se ubican, etc.). En la normativa sobre patrimonio cultural se prohíben las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior en el entorno de los monumentos, debiendo el planeamiento prever la realización de aquellas actuaciones necesarias para la eliminación de elementos, construcciones e instalaciones que alteren el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, perturben la contemplación del monumento o atenten contra la integridad del mismo<sup>865</sup>. La más eficaz de las actuaciones, sin duda, pasaría por que el planeamiento urbanístico impusiera el soterramiento, a las empresas titulares, del cableado eléctrico o de telecomunicaciones existente, previo abono del correspondiente justiprecio, por implicar tal actuación el ejercicio de una potestad expropiatoria.

No cabe duda de que la inundación de los espacios públicos por terrazas y veladores produce unos indeseados efectos en el paisaje urbano, efectos que, asimismo, pueden corregirse a través de la reglamentación municipal. A las clásicas medidas consistentes en la limitación del mobiliario o el establecimiento de condicionamientos técnicos para su instalación pueden sumarse otras, más novedosas, cuyo común denominador reside en la diferenciación espacial de las ubicaciones. Por un lado, podría recogerse en las ordenanzas municipales la categorización de “zona de concentración de terrazas”, espacios en los que, en atención a su amplitud, condiciones del entorno, o escasa población residencial, resultara admisible la ocupación por dichas instalaciones, con impactos controlados sobre el paisaje. Por otro, podría también incluirse en las ordenanzas la categoría de “zona de saturación paisajística”, que habilitaría a los Ayuntamientos para intervenir en ciertas áreas o ámbitos de la ciudad cuando, en relación a determinados índices previamente establecidos, se excedieren o sobrepasaren

---

<sup>865</sup> En tal sentido se pronuncia el art. 42, aptdos. 2 y 3, de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

los niveles o estándares máximos permitidos, revocando por razones de interés general las autorizaciones concedidas o restringiendo las condiciones del aprovechamiento.

Lejos de los objetivos estéticos y recreativos a los que tradicionalmente se ha orientado la zonificación del espacio urbano mediante la plantación de arbolado, las nuevas orientaciones que se derivan de la irrupción del concepto jurídico de Infraestructura Verde requieren de la confección, a través de la planificación urbanística, de un “mapa verde urbano”, un sistema de áreas verdes arboladas con un enfoque completamente integrado. Un sistema en el que, por un lado, se fijen unos estándares, porcentajes o requisitos que obliguen a mantener el potencial arbóreo actual y al mismo tiempo orienten el crecimiento futuro. Y por otro, se establezca una adecuada conjunción entre los elementos que integran la silvicultura urbana y las formas definidoras y características de la imagen y diseño del paisaje urbano, huyendo de un paisajismo excesivamente programado, rígido, artificial, demasiado articulado. Adicionalmente, el planeamiento debería completarse con la reglamentación de detalle, básica para implementar las fórmulas más adecuadas de naturalización del espacio urbano, aplicando diferentes criterios según la zona de que se trate, evitando la artificiosidad de las formas simétricas y geométricas, e incluso, en determinadas circunstancias, renunciando a plantar. En relación al concepto de Infraestructura Verde, puede traerse a colación la aportación de FARIÑA TOJO, quien afirma que si atendemos a lo preceptuado en la mayor parte de la legislación autonómica del suelo parece que las cosas no han cambiado apreciablemente desde la ley del 56. Las ventajas de la Infraestructura, sin embargo, son incuestionables: está demostrada su capacidad del control del microclima urbano, reduce la contaminación acústica, la visual, y, de forma muy importante, la aérea, y son innegables sus beneficios desde el punto de vista de la salud. Por tales motivos la Comisión Europea ha sido taxativa al referirse a su necesidad en los siguientes términos: “elementos urbanos como parques, fachadas y cubiertas verdes que alberguen biodiversidad y faciliten la conexión entre zonas urbanas, periurbanas y rurales, mejorando el funcionamiento de los ecosistemas y la prestación de servicios socioecosistémicos”. Es sumamente relevante el cambio producido en el concepto de “zona verde” en el planeamiento urbano español, siguiendo las directrices comunitarias, pasando de su consideración como equipamiento a parte de una Infraestructura Verde, considerando como tal “una red de espacios verdes interconectados que ofrecen una serie de servicios ecosistémicos”<sup>866</sup>.

Los Planes Especiales de Reforma Interior constituyen un instrumento jurídico esencial para prevenir y hacer frente a la contaminación lumínica en el medio urbano, al regular los parámetros a los que ha de ajustarse la iluminación de viales, espacios públicos y edificios de relevancia histórica, arquitectónica o cultural, mitigando el negativo impacto que sobre los mismos ejercen los alumbrados inadecuados. En dichos Planes se contemplan reglas sobre objetivos a conseguir y prohibición o limitación de actuaciones o actividades. Su ámbito de actuación puede afectar a una manzana, a un barrio e incluso a todo el núcleo urbano, pudiendo ser éste continuo o discontinuo. Tienen un carácter abierto y flexible, lo que facilita su ejecución, pudiendo desarrollarse por actuaciones aisladas o integradas. Por último, dichos instrumentos permitirían detectar deficiencias y ofrecer soluciones a la contaminación lumínica en el suelo urbano sin sustituir al planeamiento general en su función de ordenación territorial de todo el municipio.

---

<sup>866</sup> FARIÑA TOJO, J.: “Zonas verdes urbanas, de equipamiento a infraestructura”, *Práctica Urbanística*, Núm. 164, 2020, Wolters Kluwer.



En lo que a rotulación comercial se refiere, la mayoría de municipios opta por no intervenir en la materia, permitiendo la existencia de una multiplicidad de tipologías en el paisaje urbano. Más acertada nos parece la recomendación política, que debiera de plasmarse en la formulación de una propuesta jurídica de carácter normativo, que obligue, a través de las ordenanzas municipales, a conservar los rótulos comerciales que cada ciudad posee en razón a su carácter típico, propio y exclusivo, y a “uniformizar” los que en el futuro se instalen, que tendrían que ajustarse a unos mismos patrones compositivos, incluso implantando un modelo único de diseño que armonizara con los materiales del entorno arquitectónico.

Por último, se señalan a continuación las fórmulas jurídicas de actuación e intervención que consideramos más adecuadas para que los municipios resuelvan la problemática que genera en sus paisajes urbanos la contaminación visual derivada de la transgresión de las normas de convivencia.

Para evitar los negativos efectos que produce la profusión de pintadas y graffiti en los espacios públicos y privados se propone la prohibición de las mismas en la correspondiente ordenanza municipal reguladora, con la sola excepción de las pinturas murales de carácter artístico realizadas con el permiso de los propietarios o las autorizadas por los Ayuntamientos.

La fórmula jurídica propuesta para evitar la práctica del “botellón”, constatados los negativos efectos que sobre el paisaje urbano producen, asimismo, los denominados “botellódromos”, pasa por que en las ordenanzas municipales se prohíba la venta, distribución y suministro de bebidas alcohólicas en los espacios públicos desde automóviles, caravanas, carros o tenderetes, o en neveras portátiles, a título oneroso o gratuito, salvo en las celebraciones populares y culturales al aire libre en que fuere autorizada. En cuanto al consumo, debería asimismo prohibirse la ingesta de bebidas alcohólicas con fines de ocio en reuniones o concentraciones de varias personas, en los espacios públicos, parques, plazas, vías públicas, y otros ámbitos similares, al igual que en el interior de los vehículos, o en su entorno inmediato, cuando estuvieren estacionados en espacios de uso público.

En relación al ejercicio de la prostitución callejera se sostiene la limitación y restricción de esta actividad mediante disposiciones reglamentarias más comprometidas que las actuales. En la línea seguida por el Ayuntamiento de Murcia, desarrollada en la exposición, se defiende un “prohibicionismo suave” que tipifique como infracción leve el ofrecimiento de servicios sexuales retribuidos en espacios y lugares públicos, y como infracción grave la solicitud, negociación o aceptación de servicios sexuales retribuidos en espacios públicos, la realización de estas conductas en lugares situados a menos de 300 metros de distancia de centros docentes o educativos u otros espacios con afluencia de público infantil y/o juvenil, o en lugares, en general, con gran afluencia de público. Deberían exigirse, además, en las ordenanzas municipales, unos requisitos mínimos a quienes ejercen estas prácticas, previa autorización de las mismas, así como la asunción por los Ayuntamientos de compromisos específicos sobre habilitación de medios personales, técnicos y materiales.

Por otra parte, a resultas de la trascendental sentencia 1692/2013, de 8 de octubre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León de Valladolid, es incuestionable que vulnera los derechos fundamentales de las personas la regulación prohibitiva del ejercicio de la mendicidad, sin hacer distinciones, contenida en numerosas ordenanzas de convivencia ciudadana. Unas ordenanzas que, por tal motivo, debieran ser objeto de revisión en un considerable número de municipios. A

nuestro entender, la orientación más acertada es aquélla que propone la aceptación de la visibilidad del fenómeno social en que consiste la mendicidad y el sinhogarismo, apostando por la puesta en marcha, mediante ordenanzas municipales, de políticas decididas de integración y rehabilitación social, lo que propiciaría, con el paso del tiempo, la disminución de su presencia en los espacios públicos, en la línea seguida, por ejemplo, por el Ayuntamiento de Alicante<sup>867</sup>.

Además, para hacer frente a la presencia de excrementos de origen animal en los espacios públicos de uso común, principalmente procedentes de perros como animales de compañía, la solución más factible es la que ofrece el método del ADN canino, que permite analizar las deposiciones, identificar el ADN de la mascota y verificar quién pueda ser su dueño. Y ello aún siendo conscientes de las dificultades que, en el orden jurídico, conlleva la puesta en marcha de un procedimiento en el que deben adoptarse numerosas cautelas para evitar la contaminación de las muestras obtenidas. La regulación del proceso, a través de ordenanzas municipales, resulta esencial para garantizar la eficacia de la medida. En cuanto a los excrementos de palomas en parques y jardines públicos, resultaría aconsejable la elaboración periódica de planes de control poblacional, que tendrían que ser exigidos en las ordenanzas municipales, en los que se asumieran compromisos específicos en materia de salud pública, medio ambiente urbano y defensa del patrimonio cultural y paisajístico. Dichos planes irían orientados a la reducción poblacional de estas aves, su concentración en lugares adecuados, la evitación del anidamiento y producción de daños en monumentos y edificios públicos y privados, y, en general, al mantenimiento de aquéllas dentro de unos límites tolerables.

Tanto en el planeamiento urbanístico como en las ordenanzas municipales deberían establecerse modelos y tipologías homogéneas de mobiliario, con diseños adaptados a las peculiaridades de cada ciudad y, dentro de la misma, de cada espacio. Entendemos que las modas, características, resistencia o funcionalidad de cada material deben ceder ante la obligada adaptación al entorno y al menor impacto paisajístico. Al adquirir nuevo mobiliario tendrían que exigirse unos concretos condicionamientos técnicos y de diseño, los propios de cada municipio, acordes con su historia, tradición e identidad cultural. En el mismo sentido habría de actuarse cuando se adjudicaran concesiones

---

<sup>867</sup> Ordenanza de Convivencia Cívica en el Término Municipal de Alicante (B.O.P.A. Núm. 43, de 03-03-2022). *Artículo 23 bis.- Intervenciones de carácter social dirigidas a personas que ejerzan la mendicidad. 1- El Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias y en el marco de los planes y programas vigentes, coordinará las actuaciones de atención social dirigidas a las personas que se encuentran ejerciendo la mendicidad en el municipio de Alicante. 2- El Ayuntamiento adoptará todas las medidas sociales a su alcance para erradicar el ejercicio de la mendicidad en cualquiera de sus formas en el municipio de Alicante. 3- Los agentes de la autoridad, o en su caso, el personal de los servicios sociales, informarán a las personas que ejerzan la mendicidad en lugares de tránsito público, de los servicios de atención social a los que puedan acudir para recibir el apoyo que sea necesario para el abandono de estas prácticas. 4- En casos de mendicidad ejercida por menores las autoridades municipales prestarán a éstos, de forma inmediata, la atención que sea precisa, sin perjuicio de que se adopte el resto de las medidas que prevé, en su caso, el ordenamiento jurídico.*

*Artículo 23 ter. Intervenciones de carácter social dirigidas a personas sin hogar. 1- El Ayuntamiento en el ámbito de sus competencias y en el marco de los planes y programas vigentes, coordinará las actuaciones de atención social dirigidas a las personas sin hogar en el municipio de Alicante. 2- Los agentes de la autoridad, o en su caso, el personal de los servicios sociales, informarán a las personas sin hogar, de los servicios de atención social a los que puedan acudir para recibir el apoyo que sea necesario. 3- En aquellos casos graves o urgentes y con el único objeto de que la persona pueda recibir lo antes posible la atención social o sanitaria, los agentes de la autoridad solicitarán la intervención inmediata de los servicios sociales o sanitarios adecuados, acompañándola si fuera necesario. 4- El Ayuntamiento adoptará todas las medidas sociales a su alcance para dotar a todos los ciudadanos de Alicante de una vivienda digna.*

sobre el dominio público municipal<sup>868</sup>. Por último, en esas mismas ordenanzas tendrían asimismo que potenciarse políticas favorecedoras de una economía circular que fomentaran la rehabilitación, reaprovechamiento o reciclado del mobiliario deteriorado existente<sup>869</sup>.

### **Tercera.- Fórmulas jurídicas de actuación e intervención de los municipios en los paisajes periurbanos degradados**

Una vez analizada la problemática generada por la presencia de una pluralidad de edificaciones residenciales formando núcleos poblacionales en entornos periurbanos, entiendo que han de ponerse límites a la existencia de la ciudad difusa, prohibiendo todo proyecto de edificación del suelo contiguo a los espacios habitados, incluidos aquéllos ligados a la explotación racional de los recursos naturales. Si el planeamiento urbanístico general categorizara como “suelo no urbanizable de entorno urbano” el próximo a los núcleos de población, podría estrangular el crecimiento disperso del territorio, evitar los procesos de urbanización incontrolada y preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales. Solo si surgieran necesidades reales de expansión urbana procedería la revisión, con criterios restrictivos, de estos planteamientos.

Asimismo, el instrumento de planeamiento en que consiste el Plan Especial, a través del mecanismo de ordenación y gestión en que consiste el Parque Agrario, puede reducir la presión ejercida por las superficies artificiales sobre la agricultura y los espacios naturales próximos a los núcleos urbanos, asegurando su permanencia mediante proyectos de puesta en valor del territorio desde una perspectiva multifuncional. Estos proyectos, al tiempo que hacen posible la conservación de los valores tradicionales de estos suelos, mantienen los paisajes agrícolas, y permiten el desarrollo en los mismos de actividades recreativas, educativas, ambientales y socioculturales, pudiendo alcanzarse unos óptimos resultados si se garantizara un amplio proceso participativo de los sectores sociales interesados.

En cuanto a las construcciones e instalaciones próximas a las poblaciones, representativas de antiguas formas de hábitat rural y de extintas arquitecturas agrarias e industriales, expresión de la idiosincrasia de los pueblos y de paisajes ancestrales,

---

<sup>868</sup> Según la Ordenanza General sobre Mobiliario Urbano, de 1 de marzo de 1985, del Ayuntamiento de Madrid, todo el mobiliario urbano que se vaya a instalar en la vía pública deberá corresponder a modelos previamente homologados o singularizados por el Ayuntamiento de Madrid (artículo 11). El mobiliario urbano deberá armonizar con el ambiente y carácter del entorno en que se pretenda instalar, pudiendo el Ayuntamiento aprobar diseños específicos para cada una de las zonas en que, a tales efectos, clasifique el territorio municipal, sin perjuicio de señalar, al tiempo de la homologación de mobiliario urbano, las zonas en que el mismo pueda ser instalado (artículo 12). Por último, en su artículo 18.1 dispone que el mobiliario urbano habrá de atenerse a las normativas específicas para cada elemento o tipo de material, así como, en su caso, a lo que dispone el Pliego de Condiciones Técnicas Generales y los criterios estéticos y de diseño del mobiliario urbano para las distintas zonas de Madrid, aprobados por el titular del Área de Gobierno competente en materia de mobiliario urbano.

<sup>869</sup> Así, el artículo 26.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular dispone que con objeto de cumplir los objetivos de la ley y de contribuir hacia una economía circular europea con un alto nivel de eficiencia de los recursos, las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias, a través de los planes y programas de gestión de residuos, para garantizar que se logran los siguientes objetivos: c) Para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55% en peso; al menos un 5% en peso respecto al total corresponderá a la preparación para la reutilización, fundamentalmente de residuos textiles, residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, muebles y otros residuos susceptibles de ser preparados para su reutilización.

previa catalogación de las mismas, podrían ser singularmente protegidas mediante el planeamiento urbanístico, evitando su colapso y desaparición del suelo periurbano. Su cercanía a los núcleos habitados abre un sin fin de oportunidades de intervención, atendiendo a los criterios de la mayor integración paisajística y compatibilidad con los usos tradicionales. La existencia de una regulación autonómica, de base cultural, que ampare estas actuaciones, facilitará considerablemente el proceso de protección municipal, a través del planeamiento. En tal sentido, merece ser destacado, por la especificidad de su contenido, el tratamiento que la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia, hace en su artículo 87 de los que denomina “bienes que integran el patrimonio arquitectónico”, entendiendo por tales “los inmuebles y los conjuntos de éstos, y las obras de la arquitectura y la ingeniería histórica a las que se les reconozca un papel relevante en la construcción del territorio y en su caracterización cultural y que sean testimonio de una época histórica o de los cambios en la forma de entenderla”. Dicho patrimonio, que forma parte integrante de los denominados legalmente como “bienes culturales específicos”, se caracteriza por las técnicas constructivas, los volúmenes, los espacios y los usos, los lenguajes formales y la expresividad de las estructuras y los colores y las texturas de los materiales, apareciendo integrado de forma armónica en el territorio, formando parte de las ciudades, los núcleos urbanos y rurales tradicionales, sus entornos naturales o construidos, así como en los ámbitos territoriales que ha contribuido a transformar y caracterizar<sup>870</sup>. Eventualmente, podría procederse, incluso, a la adquisición directa de estos inmuebles, justificada en razón de su protección urbanística, de mútuo acuerdo o mediante expropiación forzosa. Además, la figura de protección del Parque Patrimonial, en la arquitectura industrial, resulta igualmente interesante para valorizar este recurso de una forma integral y sistemática, protegiéndolo de su deterioro, siempre que no se incurra en el error de su excesiva “artificialización”.

Por otra parte, a diferencia de los anillos verdes, concebidos a pequeña escala como parques o espacios naturales aislados para el desarrollo de actividades de ocio y tiempo libre, la Infraestructura Verde (europea), diseñada a raíz de la Comunicación de la Comisión Europea relativa a “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” (COM 249, 2013), adoptada en 2013, si fuera delimitada por el planeamiento urbanístico general, podría ofrecer, tal y como refiere la Federación Española de Municipios y Provincias (F.E.M.P.), soluciones integrales y de conjunto a la degradación de los espacios periurbanos. Una vez especificadas las líneas de actuación por las Administraciones estatal y autonómicas, las acciones municipales deberían ir orientadas hacia la gran cantidad de espacios existentes dentro de su ámbito de actuación que forman parte de la Infraestructura Verde, tanto verdes (ecosistemas terrestres) como azules (ecosistemas acuáticos). En los terrestres, esta infraestructura está presente en los entornos rurales y también en los urbanos. Siendo los elementos más conocidos de la Infraestructura Verde los parques y jardines (mayoritariamente públicos) y dado que según el artículo 25 de la LRBRL los municipios deben ejercer competencias en materia de parques y jardines públicos y medio ambiente urbano, estas

---

<sup>870</sup> Más específicamente, el artículo 88.1, letra d) de dicha ley, dispone que a los efectos de lo establecido en el artículo anterior, se presume que concurre un significativo valor arquitectónico, para su inclusión en este capítulo, en los siguientes bienes: d) Los edificios destinados al uso privado o los conjuntos de dichos edificios, de carácter rural o urbano, construidos con anterioridad a 1803, que constituyan testimonio relevante de la arquitectura tradicional rural o urbana o que configuren el carácter arquitectónico, la fisonomía y el ambiente de los centros históricos de las ciudades, villas y aldeas y de los núcleos tradicionales.

Reconociendo lo acertado de la regulación, únicamente nos surge la duda de la oportunidad de haber fijado una fecha tan concreta, antes de 1803, para la protección de estas tipologías arquitectónicas.

Administraciones son las responsables del mantenimiento de los espacios verdes, o sea, de los parques y jardines, y de la gestión de servicios básicos a la ciudadanía y del patrimonio verde. Por tanto, dentro de esa responsabilidad, el gestor público municipal tiene que asegurar la creación, mantenimiento y conservación de los espacios verdes de las ciudades y, desde el prisma contemporáneo, de la Infraestructura Verde. En la Estrategia europea en materia de Infraestructura Verde (2013) se resalta la importancia de la integración de estos planteamientos en las urbes, donde vive más del 60 % de la población de la UE. De hecho, es en el contexto urbano donde se debe incidir en mayor medida para cambiar la forma de planificar las ciudades y pasar de una gestión de parques y jardines a una gestión integral de la Infraestructura Verde para lograr la optimización de los servicios ecosistémicos que proporciona. Los espacios periurbanos, en particular, representan zonas de transición con los espacios más naturales o de explotación agroforestal, se trata de zonas de contacto y tensión entre elementos de diferentes ecosistemas, ecotonos, de especial importancia por funcionar como zonas tampón y donde existe un elevado número de bosques y parques periurbanos que proporcionan una gran cantidad de servicios a la población<sup>871</sup>. En la línea seguida por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, el que suscribe propone la redacción de un Plan de Infraestructura Verde, específicamente diseñado para el ámbito periurbano, que defina los elementos que la conforman, y establezca las actuaciones necesarias para conservar o fomentar su biodiversidad y asegurar su multifuncionalidad, incluyendo su encaje en el planeamiento urbanístico<sup>872</sup>. La Infraestructura debe integrar los usos del suelo, desde el espacio urbano al rural, para la consecución de objetivos sistémicos y multifuncionales tales como la evitación de los procesos de implantación urbana en suelos sujetos a riesgos naturales, el favorecimiento de la continuidad territorial y visual de los espacios abiertos, la vertebración de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural y de los hitos que conforman la imagen e identidad urbana, así como, en general, la conexión paisajística de la ciudad con su periferia, de las estructuras antrópicas con las naturales (gris, verde y azul). Sería deseable que una legislación estatal de carácter básico obligara a las restantes Administraciones territoriales a disponer de un mínimo nivel de desarrollo de dichas infraestructuras en sus instrumentos de planificación. En la actualidad, la LS 2015 solamente hace mención a la Infraestructura de forma muy general, al hacer referencia a los principios generales.

El apantallamiento vegetal, previsto en los proyectos de urbanización para ocultar e invisibilizar estructuras y espacios degradados perceptibles desde los accesos a los

---

<sup>871</sup> FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (F.E.M.P.): Guía de la Infraestructura Verde Municipal, [https://redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA\\_Biodiversidad\\_CAPITULOS1\\_5.pdf](https://redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA_Biodiversidad_CAPITULOS1_5.pdf), p.p. 10-21. (Consultado: 03-01-2024).

Tal y como se ha expuesto en el tratamiento del tema, el concepto de Infraestructura Verde y la previsión de la Estrategia estatal derivan directamente del Derecho y la Política Ambiental de la UE, específicamente de la Comunicación de la Comisión relativa a “Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa” (COM 249, 2013), adoptada en 2013, en la que se sientan las bases para el desarrollo de una Estrategia de la UE sobre esta infraestructura, entendida en ese documento como “una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos”. En julio de 2017, la UE aprobó un nuevo Plan de Acción de Medio Ambiente en pro de la naturaleza, las personas y la economía, para mejorar la aplicación de las Directivas Hábitats y Aves y la Red Natura 2000. Este Plan plantea 4 ámbitos prioritarios de actuación y 15 medidas. La medida nº 12 hace alusión directa a la Infraestructura Verde. Así pues, la UE busca la integración de la Infraestructura Verde en las políticas de la Unión, considerando sistémicamente esta infraestructura en los procesos de planificación y toma de decisiones para reducir la pérdida de los servicios ambientales asociados con la futura ocupación de suelo, y ayudar a mejorar y restaurar las funciones de los ecosistemas.

<sup>872</sup> GUERRA JIMÉNEZ, E.; TEJERA MÚJICA, N.; HERNÁNDEZ TORRES, S.; MORALES MATOS, G.: “Infraestructura Verde en Las Palmas de Gran Canaria”, *Práctica Urbanística*, Núm. 172, Wolters Kluwer, 2021.

núcleos de población, constituye una intervención *ex post*, una vez producido el daño en el paisaje, que consideramos adecuada para restaurar espacios y ambientes tradicionales. Más importante si cabe será la incorporación al planeamiento urbanístico de un catálogo de protecciones para garantizar la conservación y puesta en valor, individualmente o en su conjunto, de aquellos elementos que, aunque carentes de valor cultural o artístico significativo, están sin embargo estrechamente asociados a procesos históricos, etnológicos, ambientales o estéticos que les confieren un gran interés paisajístico. Se citan como tales los elementos vegetales preexistentes (arbolado lineal o en hilera), o los elementos singulares de reconocido valor etnológico (ermitas, humilladeros, puentes, muros de piedra, casetas de peones camineros, casetas forestales, puestos de vigía, puertas de entrada, cruceros, hitos señalizadores de caminos o hechos pasados, mojones, etc.). Ni que decir tiene que dicha inclusión en el planeamiento, aunque posible, sería exclusivamente discrecional, al no existir prescripción expresa alguna que obligue al planificador en tal sentido.

En relación a la problemática de la urbanización y edificación paralizada, característica del paisaje periurbano surgido tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, la gestión indirecta del sistema de expropiación constituye, en nuestra opinión, y pese a su complejidad, la fórmula más adecuada para hacer frente a esta problemática. El concesionario o beneficiario de la expropiación, a cambio de abonar el justiprecio al promotor (liberando a la Administración de esta carga), de ejecutar la urbanización, de entregar las dotaciones al municipio, y de edificar, recibe los terrenos urbanizados y edificados. La concesión ha de otorgarse mediante concurso, tramitado conforme a la legislación reguladora de la contratación del sector público, subrogándose el concesionario en las facultades de la Administración expropiante en orden a la ejecución de los planes urbanísticos o de las obras singulares. La finalización de las actuaciones que estaban suspendidas permitirá la ejecución, en sus precisos términos, del planeamiento urbanístico. Si adicionalmente, en el pliego de condiciones reguladoras de la concesión, se obligara al beneficiario a ejecutar obras que armonicen y mejoren el tránsito entre el suelo urbano y su entorno, el objetivo último estaría plenamente cumplido.

En lo que concierne a la degradación que sufren los caminos próximos a los núcleos urbanos, debido a los nuevos usos que impone la sociedad actual, deben adoptarse medidas para su protección y defensa que permitan conservar sus valores tradicionales, culturales y paisajísticos, siendo la más eficaz, a nuestro entender, el registro de los mismos en un Inventario Municipal de Caminos, anexo al Inventario General de Bienes Inmuebles, en el que se definan con precisión sus trazados y características, sirviendo esta herramienta para mejorar el régimen de uso de los mismos (a través del planeamiento urbanístico) y para ejercitar acciones encaminadas a su recuperación y defensa.

Finalmente, en cuanto a la acumulación incontrolada de residuos, el artículo 18.1, letras k) y m) de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, obliga a las autoridades competentes a adoptar medidas para prevenir la generación de residuos, y entre ellas, la identificación de los productos que constituyen las principales fuentes de basura dispersa, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir y reducir la basura dispersa procedente de esos productos, así como a desarrollar y apoyar campañas informativas de sensibilización sobre la prevención de residuos y el abandono de basura dispersa. También la legislación autonómica, allí donde existe, ha abordado esta problemática, citándose como ejemplo de tal regulación la prescripción contenida en el artículo 6.1 de la Ley 5/2022, de 29 de

noviembre, de Residuos y Suelos Contaminados para el fomento de la Economía Circular en la Comunitat Valenciana, que establece que la política de residuos se rige, entre otros, por el principio de protección de la salud humana y el medio ambiente, a cuyo efecto las autoridades competentes deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente, sin generar riesgos para el agua, el aire, el suelo o el clima, ni generar riesgos para la biodiversidad, la fauna y la flora; no causar incomodidades por ruido, olores o humos; y no afectar negativamente a paisajes, espacios naturales, espacios agrarios ni a lugares de especial interés legalmente protegidos. En los extrarradios de la ciudad, la principal de las actuaciones a llevar a cabo por los Ayuntamientos no es otra sino el dictado de una orden de ejecución, prevista en la legislación urbanística. De no materializarse la misma, ha de acordarse su ejecución subsidiaria a costa de los obligados. De persistir la situación de abandono, o si el propietario fuera desconocido, podría incoarse un segundo expediente para expropiación de los terrenos por incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>873</sup>. Además, las ordenanzas municipales reguladoras de esta materia aumentarían sus efectos coercitivos y disuasorios si en las mismas se incrementaran las cuantías de las sanciones previstas en su articulado, si se asumieran compromisos específicos en el sentido de habilitar mayores y más avanzados medios tecnológicos para detectar focos contaminantes, y, sobre todo, si se asumiera la obligación expresa de destinar una partida presupuestaria específica para hacer frente a estas problemáticas, en aquellos casos en que, por afectar a terrenos públicos, la responsabilidad última de su solución corresponde directamente a los Ayuntamientos.

Para concluir, tal como se indica en la parte introductoria de esta tesis, el objeto de la misma ha sido analizar, en el ámbito municipal, algunas de las principales deficiencias y carencias que afectan al paisaje urbano y periurbano de nuestras ciudades, en ningún caso con pretensión de exhaustividad. Al mismo tiempo, se han formulado posibles fórmulas de intervención, siempre circunscritas a la escala municipal, para hacer frente a esas disfunciones. En la medida en que, al cabo de unos años, este estudio pueda haber quedado un tanto desfasado, por haberse dado solución a algunas de las problemáticas expuestas, o haber mejorado sustancialmente sus actuales características, estaríamos en condiciones de afirmar que se han ido alcanzando, progresivamente, las metas fijadas en su momento en el Convenio Europeo del Paisaje, vigente en nuestro país desde hace ya más de quince años.

---

<sup>873</sup> El artículo 49.1 de la LS 2015 dispone que el incumplimiento de los deberes establecidos en dicha ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Los referidos “deberes” vienen expresamente contemplados en su artículo 6, siendo éstos: a) El deber de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia. b) El deber de cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados. c) El deber de respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos. d) El deber de respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.





## BIBLIOGRAFÍA

ABADÍA PÉREZ, J.: El fenómeno periurbano: caracterización y propuestas de regulación en el marco del área metropolitana de Barcelona, Institut de Estudis Territorials, URL

ACOSTA BONO, G.: “El paisaje en los instrumentos de planificación sectorial y de ordenación del territorio”

, Actas I Congreso Paisaje e Infraestructuras, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2007.

ACOSTA, D.: “El valor del Diseño Sostenible en la Arquitectura”, IDEC 40 Años, *Tecnología y Construcción*, 2015.

AGUADO MORALEJO, I.; BARRUTIA LEGARRETA, J.M.; ETXEBARRÍA MIGUEL, C.: “Anillos verdes: algunas experiencias europeas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 73, 2017.

AGUADO MORALEJO, I.; BARRUTIA LEGARRETA, J.M.; ETXEBARRÍA MIGUEL, C.: “El Anillo Verde de Vitoria-Gasteiz. Una práctica exitosa para un planeamiento urbano sostenible”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 61, 2013.

AGUDO GONZÁLEZ, J.: “La „intercambiabilidad“ del suelo urbanizable y no urbanizable”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 36, 2010.

AGUDO GONZÁLEZ, J.: “Paisaje y gestión del territorio”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 2007.

AGUDO TORRICO, J.: “Agricultura tradicional. Mercado y discursos identitarios”. En *Agricultura vernácula en el mundo ibérico: Actas del Congreso Internacional sobre Arquitectura Vernácula*, coord. Ana María Aranda Bernal, 2007.

ALBA DORADO, M.I.: “Nuevos modos de intervención en viejos paisajes industriales”. En *I Congreso Internacional de Patrimonio Industrial y de la Obra Pública: Nuestras estrategias en la gestión del Patrimonio Industrial*, Huelva, 2016.

ALBERDI COLLANTES, J.C.: “Bases para una correcta ordenación del espacio periurbano: Proyecto Sudoe”, *Lurralde: Investigación Espacial*, Núm. 35, Universidad del País Vasco, 2012.

ALCÁZAR AVELLANEDA, J.M.: “El Real Decreto Ley 17/2012 y su incidencia en la potestad sancionadora local”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 15, 2012.

ALMODÓVAR INIESTA, M.: *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Editorial Civitas, Madrid, 2003.

ALONSO ALONSO, C.; MORENA OLÍAS, J.: “Capítulo VIII. Emisiones atmosféricas”, *Revista Ecoiuris, Edit. Wolters Kluwer España*, 2013.

ALONSO ALONSO, C.; MORENA OLÍAS, J.; MUÑOZ AMOR, M.M.: “Capítulo VI. La gestión ambiental municipal”, *Revista Ecoiuris, Edit. Wolters Kluwers España*, 2013.

- ALONSO CLEMENTE, A.: “Edificación de viviendas en suelo no urbanizable”, *Práctica Urbanística*, Núm. 117, 2012.
- ALONSO CONCELLÓN, I.: “El deber de conservación, su materialización en las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 19, 2002.
- ÁLVAREZ RIZO, M.F.; GALO CRUZ, A.E.; RUIZ GALO, N.E.: Análisis del exceso de la contaminación visual y acústica publicitaria, en la ciudad de Estelí, y los efectos en los habitantes, en el IV trimestre del año 2018 y I trimestre del año 2019, Universidad Nacional Autónoma de Managua, Nicaragua, 2019.
- ALVENTOSA DEL RÍO, L.M.: “El fenómeno del „botellón“ desde una óptica jurídica”, *Revista Española de Drogodependencias*, Sección Jurídica, Núm. 31, 2006.
- AMAT MONTESINOS, X.: “Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado. El caso de la provincia de Alicante”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 54, Núm. 2, 2015.
- ANDRADES MÁRQUEZ, R.: “El grafiti en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *LegalToday*, Portal Jurídico de Aranzadi, <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/el-grafiti-en-la-jurisprudencia-del-tribunal-supremo/>.
- ARCE MONZÓN, L.: Los Planes Especiales. XVII Temas de Derecho Urbanístico, Oviedo, 1980.
- ARELLANO, M.; BENTOLILA, S.: “La burbuja inmobiliaria: causas y responsables”, *Revista Digital CEMCI*, 2009.
- ARAZO SILVA, R.: Lineamientos de diseño urbano en la gestión de proyectos de renovación en la ciudad de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (Colombia), 2011.
- ARENAS CASAS, A.: “Control de excrementos de perro en los espacios públicos municipales”, Universidad de Córdoba (Facultad de Veterinaria) e Ilustre Colegio Oficial de Veterinarios de Córdoba, 2021.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.; RECODER VALLINA, T.: “La legislación medioambiental de la Comunidad de Madrid: la protección y fomento del arbolado urbano (Ley 8/2005, de 26 de diciembre)”, *Ecosostenible*, Núm. 13, Sección Artículos, 2006, Editorial Ecoiuris.
- ARMENGOL BUTRÓN DE MÚJICA, D.; BRIONES ALCAÑIZ, M.: El medio ambiente urbano en Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente, 1997.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, G.; MARISCAL URETA, K. E.: Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo, *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, vol. 3, 2015.
- ARRANZ MARINA, T.: “Planes Especiales. Normas comunes (1ª parte)”, *Práctica Urbanística*, Núm. 82, Editorial La Ley, 2009.
- ARRANZ MARINA, T.: “Planes Especiales de Reforma Interior (3ª parte) y otros planes de desarrollo de reforma interior”, *Práctica Urbanística*, Núm. 86, 2009.

ARROYO GARCÍA, J.; CHOROT NOGALES, F.; LLISSET BORRELL, F.; LÓPEZ PELLICER, J.A.: Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos, Tomo I, Publicaciones Abellá, Madrid, 1987.

ATXAGA ARNEDO, K.: Tipografía popular urbana: los rótulos del pequeño comercio en el paisaje de Bilbao, Universidad del País Vasco, 2007.

ÁVILA SÁNCHEZ, H.: “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades”, *Estudios Agrarios*, Núm. 41, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

AYUGA TÉLLEZ, F.: “Reutilización de edificios abandonados”, Fundación Alfonso Martín Escudero, 2005.

BACHILLER, S.: “Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, REIS, Núm. 128, 2009.

BAIGORRI, A.J.; CHAVES CARRILLO, M.M.: “Botellón: más que ruido, alcohol y drogas (la Sociología en su papel)”, *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, Núm. 6, 2006.

BAIGORRI, A.J.; FERNÁNDEZ DÍAZ, R.: Botellón: un conflicto postmoderno, Editorial Icaria, 2004.

BALLESTEROS ARRIBAS, S.; CASTELAO RODRÍGUEZ, J.; CORRAL GARCÍA, E.; CASTRO ABELLÁ, F.; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: Administración Local: estudios en homenaje a Ángel Ballesteros, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*: Wolters Kluwer, 2011, p.p. 29-52.

BARTLETT BURGUERA, D.: “Las ordenanzas locales y sus limitaciones”, *Noticias Jurídicas*. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12904-las-ordenanzas-locales-y-sus-limitaciones/>.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia”, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.

BARRANCO PÉREZ, M.T.: “El paisaje como elemento vertebrador de un desarrollo urbanístico sostenible. Análisis jurisprudencial”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 35, 2017.

BASSOLS COMA, M.: La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible, Derecho del Medio Ambiente y Administración Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.

BEHRENS, R.: “Cada prostituta en su lugar. La sexualidad para definir el espacio urbano”, *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, Núm. 11, 2014.

BELLET SANFELIU, C.: “La activación de solares urbanos: de práctica alternativa a objeto de programas municipales”, *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 2014.

BENEDETTI, G.; CAMPO DE FERRERAS, A.: “Arbolado de alineación: el mapa verde de un barrio en la ciudad de Bahía Blanca, Argentina”, *Papeles de Geografía*, Núm. 45-46, 2007.

BENITO MOLINA, V.L.: “Los Corredores Verdes; su importancia en la estructuración ambiental y urbanística en entornos metropolitanos. El caso práctico del Suroeste

Metropolitano de Madrid”, XVI Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica 25, 26 y 27 de Junio de 2014, Alicante, 2014.

BERGUA, F.: “Árboles en la ciudad, árboles para vivir”, Asociación Española de Parques y Jardines Públicos.

[https://www.aepjp.es/wpcontent/uploads/2017/09/images\\_pdf\\_20170918\\_articulo\\_gestion\\_arbolado\\_urbano-FBPDF.pdf](https://www.aepjp.es/wpcontent/uploads/2017/09/images_pdf_20170918_articulo_gestion_arbolado_urbano-FBPDF.pdf).

BERNABÉ CRESPO, M.B.; GÓMEZ ESPÍN, J.M.: “Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015)”, *Cuadernos Geográficos*, Núm. 55, 2016.

BÉRTOLO GARCÍA, U.: “Los convenios urbanísticos”, REGAP, *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 43. 2012, p.p. 203-204.

BLASCO SÁNCHEZ, M.C.; MARTÍNEZ PÉREZ, F.J.; ESTEVE AGUADO, C.; FRESNEDA COLOMER, A.; GASCÓN HERNÁNDEZ, A.M.: *Accesos urbanos. Escenarios de oportunidad*, Editorial Universitat Politècnica de València, 2016.

BOZA MORENO, E.: “La prostitución en España: el limbo de la alegalidad”, *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, 2019.

BRANDIS GARCÍA, D.; DEL RÍO LAFUENTE, I.: “Paisaje y espacio público urbano. El deterioro de las plazas del centro histórico madrileño (1945-2015)”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 55, Núm. 2, 2016.

BRAVO CARIQUEO, E.: Análisis de la localización de vertederos ilegales y microbasurales presentes en la comuna de Lampa, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile (Santiago de Chile), 2019, p. 7.

BREVA FRANCH, E.; MUT CAMACHO, M.: “El desarrollo de las ciudades desde la publicidad exterior y las neurociencias”, *Opción*, Año 32, Núm. Especial 7, 2016.

BRICEÑO ÁVILA, M.; CONTRERAS MIRANDA, W.; OWEN DE CONTRERAS, M.: “Atributos eco-estéticos del paisaje urbano”, *Revista Luna Azul (en línea)*, Universidad de Caldas, Núm. 34, 2012 (Enero-Junio).

BRUYELLE, P.: “Périurbanisation, rururbanisation, suburbanisation”. Actes du Colloque Pluridisciplinaire sur la Periurbanisation, 1981.

BULLEJOS CALVO, C.; ORTEGA MARTÍN, E.: “Deber de conservación, órdenes de ejecución y declaración de ruina”, *Enciclopedia de Administración Local, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

BULLEJOS CALVO, C.; ORTEGA MARTÍN, E.: “Ordenanzas urbanísticas”, *Enciclopedia de Administración Local, La Ley 3305/2008*, p.p. 1-3, 2008.

BURRIEL DE ORUETA, E.L.: “El estallido de la burbuja inmobiliaria y sus efectos en el territorio”. En ALBERTOS PUEBLA, J.M.; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (Coords.): *Geografía de la crisis económica en España*, Universidad de Valencia, Servicio de Publicaciones, 2014.

BUSQUÉ BONAMUSA, J.: “La contaminación lumínica. Efectos, retos y soluciones”, *100Cias@uned*, Facultad de Ciencias, UNED, Núm. 8, 2015.

BUSTILLO BOLADO, R.O.: “La clasificación y calificación del suelo”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico (Tomo I)*, Aranzadi, Navarra, 2009.

- CABRERA, P.J.; RUBIO, M.J.: *Personas sin techo en Madrid. Diagnóstico y propuestas de actuación*, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2003.
- CABRERA ACEVEDO, L.: “La tutela de los intereses colectivos o difusos”, XIII Jornada Iberoamericana de Derecho Procesal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CALAZA, P.; CARIÑANOS, P.; ESCOBEDO, F.J.; SCHWAB, J.; TOVAR, G.: “Crear paisajes urbanos e infraestructura verde”, *Unasybla 250, Revista Internacional sobre Bosques y Actividades e Industrias Forestales*, Vol. 69, 2018.
- CALVO CHARRO, M.: “El derecho a ver las estrellas. Análisis de la contaminación lumínica desde una perspectiva jurídica”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 187.
- CALVO SALES, T.: *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación. Aspectos urbanísticos y recaudatorios*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.
- CANCER POMAR, L.A.: *La degradación y la protección del paisaje*, Ed. Cátedra, 1999.
- CANO MURCIA, A.: “La contaminación lumínica: perspectiva legal”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 14, 2019.
- CANTÓ LÓPEZ, M.T.: “La ordenación de la Infraestructura Verde en el Sudeste Ibérico (Comunidad Valenciana, España)”, *Cuadernos de Biodiversidad*, Núm. 45, 2014.
- CANTÓ LÓPEZ, M.T.: “La planificación y gestión de la Infraestructura Verde en la Comunidad Valenciana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 43-44, 2014.
- CANTÓ LÓPEZ, M.T.: *La vivienda familiar en el suelo no urbanizable*, Iustel, Madrid, 2007.
- Cañete SÁNCHEZ, A.: “Delimitación de competencias en materia de movilidad urbana sostenible. Especial consideración a Andalucía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Núm. 18, 2016.
- CAPEL SÁEZ, H.: “La geografía y las periferias urbanas: reflexiones para arquitectos”, *Anthropos: Boletín de Información y Documentación*, Núm. 43, 1994.
- CAPEL SÁEZ, H.: “La rehabilitación y el uso del patrimonio histórico industrial”, *Documents D’Anàlisi Geogràfica*, Núm. 29, 1997.
- CARBONERO GALLARDO, J.M.: “Ordenanzas municipales: principio de legalidad y límites; derechos y libertades fundamentales; potestad reglamentaria municipal”, *El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley 1214/2015*, 2015.
- CARRA, A.: “Writing Europe”, *Paperback*, Núm. 1, 2006.
- CASADO CASADO, L.: “El papel de los municipios en la prevención, ordenación y control de la contaminación lumínica”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 304, 2007.
- CASADO CASADO, L.: “La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 52, 2018.

CASADO CASADO, L.: “Las competencias ambientales de los entes locales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: breve apunte”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, Núm. 25, 2014.

CATALÁN SENDER, J.: “El coste de cambiar el cableado de aéreo a subterráneo debe sufragarlo la Administración local y no las compañías suministradoras. Especial referencia a los cascos históricos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 7, Ref. 1190/2000, tomo 1.

CHAVES MARTÍN, M.A.: Ciudad y comunicación, Grupo de Investigación Arte, Arquitectura y Comunicación en la Ciudad Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016.

CHECA ARTASU, M.M.: “El paisaje como bien común y como un derecho. Algunas reflexiones”, Biblio3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universitat de Barcelona*, vol. XXIII, Núm. 1251, 2018.

CHOROT NOGALES, F.; LLISSET BORRELL, F.; ARROYO GARCÍA, J.: Ley del Suelo, Publicaciones Abellá, Madrid, 1977.

CLICHEVSKY, N.: Tierra vacante en ciudades latinoamericanas, Lincoln Institute of Land Policy, Canadá, 2002.

CONTRERAS SALDAÑA, E.D.: El modelo Barcelona de espacio público y diseño urbano. Arte en el paisaje urbano: medianeras como elementos para potenciar el espacio público, Universidad de Barcelona, 2014, p. 31.

CORCHERO PÉREZ, M.; SÁNCHEZ PÉREZ, L.: “El urbanismo de la ciudad consolidada”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, Núm. 138, 2016.

CORNEJO NIETO, C.; MORÁN SÁEZ, J.; PRADA TRIGO, J.: Ciudad, territorio y paisaje: reflexiones para un debate multidisciplinar, CSIC, 2010.

CORRAL GARCÍA, E.: “La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión”. En SÁNCHEZ GOYANES, E.: Derecho urbanístico de Castilla y León, Editorial La Ley, Madrid, 2005.

CORTÉS MORENO, A.: “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz”, *Revista La Ley, Práctica Urbanística*, Núm. 109, 2011.

COSTOYAS FANDIÑO, F.X.: “El deber legal de urbanizar. Su incumplimiento en el sistema de compensación gallego”, [jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2015/03/fernando-costoyas](http://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2015/03/fernando-costoyas).

COYULA, M.; SÉNECA, J.C.: Diseño Urbano, Editorial Ediciones, La Habana, 1985.

CUADRADO RUIZ, M.A.: “Derecho y Medio Ambiente”, Medio Ambiente y Derecho, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, Núm. 21, 2010.

DÉJEANT-PONS, M.: “El Convenio Europeo del Paisaje: la calidad del entorno. Valoración del periodo 2000-2010”. En Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias. Reflexiones en relación con el 10º Aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje, Gobierno de Canarias, 2011.

DE KUNA, G.: “Que las medianeras potencien el paisaje”, *Revista Arquitectura Clarín*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

- DE LA CRUZ MERA, A.: “La vivienda en el campo: ¿una especie en extinción?”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 10, Enero-Marzo 2011.
- DEL REAL WESTPHAL, P.: “El mobiliario urbano como objeto de uso público: implicaciones para su diseño”, *Trilogía Ciencia-Tecnología-Sociedad*, Núm. 25, 2013.
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E.; GONZÁLEZ GARCÍA, I.: “Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 120, 2018.
- DE VICENTE DOMINGO, R.: *Los Planes de Reforma Interior. Evolución histórica y regulación en el derecho urbanístico valenciano*, La Ley, Las Rozas, Madrid, 2010.
- DE VICENTE GONZÁLEZ, J.L.: “Normas de aplicación directa y protección del paisaje en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio. ¿Límites a la discrecionalidad de la Administración o conceptos jurídicos indeterminados?”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 292-293, 2011.
- DÍAZ, M.J.: *Comunicación visual en la ciudad de Buenos Aires*, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires, 2005.
- DÍAZ, M.J.; MARTÍN, R.; PIÑEIRO, C.; PALAVECINOS, M.; BENAYAS, J.; ALONSO, L.E.: “Los impactos socio-ambientales del fenómeno „botellón”: el caso de la ciudad de Madrid”, *Revista Medio Ambiente y Comportamiento Humano*, Editorial Resma, 2009.
- DIOS LEMA, R.; ANDRÉS ORIVE, L.: “Ciudad y naturaleza en Vitoria-Gasteiz: historia revivida de un Anillo Verde”. En *Renaturalización de la Ciudad*, Colección Estudios, Diputación de Barcelona, 2019.
- DURÁN SÁNCHEZ, J.L.: “El nuevo concepto jurídico de paisaje: nuevas oportunidades para su defensa”, *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible, Cuides*, Núm. 9, 2012.
- EGUÍA, S.; BAXENDALE, C.A.: ““Infraestructura Verde“. Concepto y enfoque integrador en la práctica del ordenamiento territorial”, *Fronteras*, Núm. 17, 2019.
- ELIZALDE CASTAÑEDA, R.; MORALES ARZATE, C.: “Los derechos difusos en México. Una mirada desde el Derecho Comparado”, *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Núm. 23, 2018.
- ELORRIETA SANZ, B.; GARCÍA MARTÍN, M.; CERDÁN SCHWITZQUÉBEL, A.; TORRES DELGADO, A.: “La „guerra de las terrazas“. Privatización del espacio público por el turismo en Sevilla y Barcelona”, *Cuadernos de Turismo*, Núm. 47, 2021.
- ELORRIETA SANZ, B.: “Paisaje y territorio: un binomio con horizontes comunes”, Centro Universitario Internacional de Barcelona, Universitat de Barcelona.
- EMBED IRUJO, A.: “El soterramiento de las líneas eléctricas: problemática jurídica general”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 163, 2004.
- EMBUENA MANUEL, G.M.: “Los estándares urbanísticos en la Rehabilitación Urbana: la realidad material de la ciudad construida”, *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, Núm. 138, 2016.
- ENTRENA RUIZ, D.: “La prevención contra la contaminación lumínica mediante la ordenación del territorio y urbanismo”, *Ecosostenible*, Núm. 5, 2005.

- ESPAÑOL ECHÁNIZ, I.: La carretera en el paisaje. Criterios para su planificación, trazado y proyecto, Junta de Andalucía, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, 2008.
- ESTEBAN NOGUERA, J.: La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2011.
- FALCHI, F.; CINZANO, P.; DURISCOE, D.; KYBA, C.C.; ELVIDGE, C.D.; BAUGH, K.; FURGONI, R.: “The New World Atlas of Artificial Night Sky Brightness”, *Science Advances*, Vol. 2, Núm. 6, 2016.
- FARIÑA TOJO, J.; HERNÁNDEZ AJA, A.: “Ciudad, desarrollo y territorio sostenibles”, *Urban: Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Universidad Politécnica de Madrid*, Núm. 3, 1999.
- FARIÑA TOJO, J.: “Contaminación visual”, 2016. <https://elblogdefarina.blogspot.com/2016/05/contaminacion-visual.html>.
- FARIÑA TOJO, J.: “Zonas verdes urbanas, de equipamiento a infraestructura”, *Práctica Urbanística*, Núm. 164, 2020, Wolters Kluwer.
- FERNÁNDEZ ÁÑEZ, V.: “Vacíos urbanos. Un derecho. Una oportunidad”, *N-Aerus*, Núm XII, 2011.
- FERNÁNDEZ FERRERAS, C.: “Régimen del suelo rústico de Castilla y León”, formando parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Editorial La Ley-Actualidad, Wolters Kluwer, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Contaminación lumínica”, *Revista Ambientico, UNA*, Universidad Nacional de Costa Rica. [https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/19153/183\\_11-12.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/19153/183_11-12.pdf).
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R.: “Despliegue de las redes de telecomunicaciones y ocupación del dominio público local”, Fundación Democracia y Gobierno Local, *QDL* 22, febrero 2010.
- FERNÁNDEZ MUERZA, A.: “Contaminación visual. El exceso visual de carteles, antenas, tendidos eléctricos o elementos arquitectónicos inadecuados perjudica a los ciudadanos y al medio ambiente”. <https://www.consumer.es/medio-ambiente/contaminacion-visual.html>.
- FERNÁNDEZ PABLOS, E.M.; YÁÑEZ CONDE, E.: “El valor de las áreas periurbanas como espacios multifuncionales en el suroeste de Madrid”, *Tecnología@ y Desarrollo, Revista de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente*, Universidad Alfonso X El Sabio, Vol. XIII, 2015.
- FERNÁNDEZ REBOLLOS, M.: “La ciudad como marca. Mobiliario urbano: un elemento diferenciador en las ciudades”, *Qej*, Núm. 125, 2004.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: “El estreno de nuestro Derecho en la ordenación paisajística: a propósito de la ordenación y protección del paisaje en la legislación valenciana”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 172, 2007.
- FERNÁNDEZ TABALES, A.; SANTOS PAVÓN, E.: “La difícil convivencia ente paisaje urbano y turismo: clasificación de conflictos y propuestas de regulación a partir del análisis comparativo de normativas locales”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2018, Núm. 78.
- FERRARESI, G.; ROSSI, A.: *Il Parco come cura e coltura del territorio. Un percorso di ricerca sull'ipotesi del parco agricolo*, Brescia (Italia), 1993.



FERRER I AIXALÁ, A.: “La valoración y gestión del paisaje urbano: Estrategias de actuación”, Paisaje y Ordenación del Territorio, 2002.

FIGUEROA ARANGO, C.: *Guía para la integración de las Soluciones Basadas en la Naturaleza en la planificación urbana. Primera aproximación para Colombia*, Alexander Von Humboldt Stiftung, Ecologic Institute, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, 2020.

FOLCH, R.; BRU, J.: Ambiente, territorio y paisaje, Ed. Barcino, Barcelona/Madrid, 2017.

FOLGADO CERVERA, F.: Espacios de transición campo-ciudad. Los parques agrarios metropolitanos como modelo de sostenibilidad territorial, Escola Tècnica Superior D'Arquitectura, Universitat Politècnica de València, 2019.

FORTES MARTÍN, A.: “La creciente preocupación normativa por la protección ambiental del medio nocturno”, *Ecosostenible, Editorial Ecoiuris*, 2005.

FREIRE TRIGO, S.: “El Parque Agrario de Sabadell. Contención del crecimiento urbano mediante la recuperación de un espacio agrícola para la ciudadanía”, Biblioteca CF+S, Ciudades para un Futuro más Sostenible, Universidad Politécnica de Madrid, Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad, 2011. FROLOVA IGNATIEVA, M.: “La evolución reciente de las políticas de paisaje en España y el Convenio Europeo del Paisaje”, *Proyección*, Año 5, Vol. 1, Núm. 6, 2009.

GALLEGO CÓRCOLES, I.: El derecho de reversión en la expropiación forzosa, Editorial La Ley, Madrid, 2006.

GALLEGO GAMAZO, C.: “Procesos innovadores que permitan un planeamiento participativo: participación-puente entre agentes socioeconómicos y base ciudadana”, *Práctica Urbanística*, Núm. 97, 2010.

GALVEZ PETZOLDT, C.S.: Regeneración de vacíos urbanos por medio de diseño participativo Caso Previ N° 3-Callao, Tesis doctoral, Universidad de Lima, Perú, 2019.

GARCÍA ÁLVAREZ, G.: La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. XVI, Zaragoza, 2016.

GARCÍA BELLIDO, J.: “La cuestión rural. Indagaciones sobre la producción del espacio rústico”, *Ciudad y Territorio. Ciencia Urbana*, Núm. 69, 1986.

GARCÍA CARRIZO, J.: “Publicidad exterior sostenible: una propuesta de implementación en la ciudad”, *Arte y Ciudad: Revista de Investigación*, Núm. 11, Universidad Complutense de Madrid, 2017.

GARCÍA COLL, A.; LÓPEZ VILLANUEVA, C.: “El fenómeno de la dispersión residencial en la Región Metropolitana de Barcelona. Espacios, actores y tendencias”, *Papers 2017*, 2017.

GARCÍA GARCÍA, M.J.: “Desarrollo urbano sostenible versus crecimiento descontrolado: una vuelta a la rehabilitación urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 33, 2008.

GARCÍA GARRIDO, S.: Diseño contra contaminación visual, Asociación Andaluza de Diseñadores, D.L., Sevilla, 2007.

GARCÍA MARTÍN, L.: La protección administrativa frente a actuaciones que atentan contra el espacio público de la Comunidad de Madrid. Especial referencia al municipio de Madrid, Publicaciones del Ayuntamiento de Madrid, 2020.

GARCÍA MARTÍN, L.: “La sociedad y el espacio público”, *Quaderns de Ciències Socials*, 2019, Núm. 41.

GARCÍA MORALES, V.Y.: “Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, Núm. 32, 2013.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.; LÓPEZ DE FORONDA PÉREZ, O.: “Análisis de la burbuja inmobiliaria en España y su impacto sobre Castilla-León: un estudio jurídico-económico”, *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, Núm. 9, 2006.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F.: “Problemática jurídica de la regeneración y renovación urbana a la luz de su teoría y praxis: en particular, su falta de definición por el legislador estatal. Una propuesta delimitadora”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, Núm. 147, 2017.

GARCÍA MORUNO, L.: “Integración de edificios agroindustriales en el paisaje: la vegetación como elemento integrador”, Universidad de León, Departamento de Ingeniería Agraria, 1999.

GARCÍA RUBIO, F.: “El control de la publicidad exterior como fórmula de preservación de los cascos históricos. La policía administrativa de conservación y la estética en los suelos urbanos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 7, Sección Colaboraciones, 2007.

GARCÍA RUBIO, F.: “Régimen jurídico particular del paisaje urbano. Entre las determinaciones de adaptación al ambiente, las normas sectoriales y la regulación de la estética en el ámbito de la autonomía local”. En *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés/Judith Gifreu i Font* (dir.), Martín Bassols Coma (dir.), Ángel Menéndez Rexach (dir.), Manuel Ballbé Prunés (hom.), 2016.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E.: “Cambio de afectación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 107, 1985.

GARCÍA VILLANOVA, J.; SERÓN DE LA TORRE, A.: “El centro histórico: un proyecto de ciudad amable”. [http://www.programaseuropeos-malaga.com/subidas/archivos/arc\\_2091.pdf](http://www.programaseuropeos-malaga.com/subidas/archivos/arc_2091.pdf).

GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen II (Parte General: Conclusión)*; reimpresión de la 7ª impresión, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

GARRIDO MAYOL, V.; COLLADO BENEYTO, P.: “Gestión urbanística y agente urbanizador”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 186, 2011, p.p. 266-267.

GASPARI FERNANDA, J.; SENISTERRA GABRIELA, E.: “Funciones y pautas de convivencia con el arbolado urbano en dunas costeras, Argentina”, *Revista de Tecnología*, Volumen 16, Núm. 2, Universidad Nacional de La Plaza, Argentina, 2017.

GEHL, J.: *La humanización del espacio urbano. La vida social entre los edificios*, Estudios Universitarios de Arquitectura, Editorial Reverté, Barcelona, 2006.

- GIAMMONA FLORENCIA, M.: “Contaminación visual: graffitis y pintadas. Sus diferencias”, *Creación y Producción en Diseño y Comunicación*, Núm. 15, 2008.
- GIFREU FONT, J.: “Incidencia y desarrollo de la Ley de Suelo de 2007 en punto al desarrollo urbanístico sostenible y la garantía del derecho a la vivienda”, *Práctica Urbanística*, Núm. 146, 2017.
- GIFREU FONT, J.: “La activación de la temporalidad urbana como paradigma de una gestión adaptativa y participativa”. En: El uso temporal de los vacíos urbanos, Diputació de Barcelona, Serie Urbanismo y Vivienda, Colección Estudios, Barcelona, 2016.
- GIFREU FONT, J.: “La tutela jurídica del paisaje en el Décimo Aniversario de la Ratificación Española del Convenio Europeo del Paisaje. Especial referencia a la integración de prescripciones paisajísticas en el Derecho Urbanístico”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VIII, Núm. 1, 2017.
- GIRALT FERNÁNDEZ, F.: “Deber urbanístico de conservación de inmuebles y órdenes de ejecución de obras”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 3, 2001.
- GIRALT FERNÁNDEZ, F.: “El derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 30, 2003.
- GÓMEZ ARCINIEGAS, C.H.: “El Parque Agrícola: paradigma para la salvaguarda y valorización del patrimonio rural. El caso del área sur de Milán (Italia)”, *Revista de la División de Ingenierías y Arquitectura, Universidad Santo Tomás*, Colombia, Vol. 7, Núm. 2, 2010.
- GÓMEZ OREA, D.: Recuperación de espacios degradados. Artes Gráficas Cuesta, 2004, Barcelona.
- GÓMEZ PORTILLA, P.; CABARGA-VARONA, A.; NOGUÉS LINARES, S.: “La regeneración urbana integrada. Una respuesta a la crisis urbana”, Congreso Latinoamericano Rehabend, 2014, Santander, España.
- GÓMEZ PUERTO, A.: “Consideraciones constitucionales y administrativas sobre el medio ambiente. El papel de los Ayuntamientos”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 9, 2013.
- GÓNZÁLEZ GARCÍA, J.V.: “Aspectos urbanísticos de la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en la Ley del Suelo y Urbanismo del País Vasco”. En SÁNCHEZ GOYANES, E. (dir.): Derecho Urbanístico del País Vasco, Editorial La Ley, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, M.J.; RAMÍREZ ROSETE, N.M.: “La rehabilitación urbana sostenible en centros históricos: los casos de León (España) y Puebla (México)”, *Estudios Geográficos*, Núm. 279, 2015.
- GONZÁLEZ MADRIGAL, J.; SOLANO LAMP HAR, H.; RAMÍREZ, M.: “La contaminación lumínica como aproximación a la planeación urbana de ciudades mejicanas”, *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. 46, Núm. 138, 2020.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: Comentarios a la Ley del Suelo, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1981.

GONZÁLEZ RÍOS, I.: “La contaminación lumínica: implicaciones urbanísticas, demaniales y de eficiencia energética”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 307, 2008.

GRACIA RETORTILLO, R.: “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *QDL, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2008.

GUARDIOLA CANO, A.: “Imagen social de la prostitución en los medios de comunicación escritos de la ciudad de Valencia: análisis del diario Las Provincias”, *Tsnova-Trabajo Social y Servicios Sociales*, Núm. 9, 2014.

GUERRA JIMÉNEZ, E.; TEJERA MÚJICA, N.; HERNÁNDEZ TORRES, S.; MORALES MATOS, G.: “Infraestructura Verde en Las Palmas de Gran Canaria”, *Práctica Urbanística*, Núm. 172, Wolters Kluwer, 2021.

GUILLÉN NAVARRO, N.A.: “El régimen jurídico de la convivencia y de la protección del espacio público”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. 51, Zaragoza, 2018.

HAUPT, P.: “Diseño Sostenible-Creando un Paisaje Urbano Contemporáneo”, En Actas del I Congreso Internacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-Eficientes, Universidad de Sevilla, 2013.

HENNING, E.: “Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: Towards a European de-sprawling strategy”, *Land Use Policy*, Vol. 49, 2015.

HERMOSILLA PLA, J.; IRANZO GARCÍA, E.: “El diseño de un Parque Patrimonial Municipal como estrategia de desarrollo local. Los casos de Cortes de Pallás y de Arcos de las Salinas”, En El desarrollo regional en periodos de cambio, Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional, XXXV Reunión de Estudios Regionales, IV Jornades Valencianes D'Estudis Regionals, 2009.

HERNÁNDEZ AJA, A.; RODRÍGUEZ SUÁREZ, I.: “De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada”, *Ciudades*, 20, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, 2017.

HERNÁNDEZ BLANCO, J.: “Técnicas de estudio, localización e inventario de edificios abandonados”, *Construcciones rurales antiguas: conservación y recuperación*, Universidad de Extremadura, 2003.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, V.; OCÓN MARTÍN, B.; VICENTE GUILLÉN, J.: “Espacios periurbanos, transición de la ciudad al campo”, *Ecosostenible*, Núm. 9, 2009.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M.: “Incumplimiento de obligaciones urbanísticas. Medidas de reacción administrativa”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 10, Sección Urbanismo, 2015.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H.M.: “Legitimidad de las órdenes de vallado de solares”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, 2019.

HERNÁNDEZ PUIG, S.: *El espacio periurbano: alternativas de ordenación, regulación y gestión desde el mundo local en Catalunya*, Universitat de Barcelona, 2015.

HERRERA DEL REY, J.J.: “Botellón, alcohol y ruido: ¿son los Ayuntamientos, jurídicamente, responsables y competentes?”, *Diario La Ley* Núm. 6.578, Editorial La Ley, 2006.

HILDENBRAND SCHEID, A.: “Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional”. En ZOIDO NARANJO, F.; VENEGAS MORENO, C.: Paisaje y ordenación del territorio, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2002.

IRRIBARA VELÁSQUEZ, R.: Sendas espontáneas de uso público en ciudades de tamaño pequeño. Caso de estudio ciudad de Quirihue, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 2017.

JAIME LÓPEZ, F.: “La contaminación visual o perceptiva en el patrimonio histórico. Una breve aproximación para el caso de Osuna”, *Cuadernos de los Amigos de los Museos de Osuna*, Núm. 14, 2012.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: Convivir en la ciudad: la convivencia ciudadana en el espacio público, Fundación Democracia y Gobierno Local, D.L., Madrid, 2011.

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, M.: “Corredores verdes y corredores ecológicos en la planificación espacial: historias y encuentros”, Dossier Ciudades, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2013.

JORDANO FRAGA, J.: “El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado: elementos para su articulación expansiva”, Medio Ambiente y Derecho, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, 2014.

JORNET JOVÉS, LL.: Aceptación social del mobiliario urbano como servicio público y soporte publicitario. Antecedentes, evolución e integración de las distintas concesiones municipales de 1986 a 2005 en Barcelona, Universitat Ramon Llull, 2007.

KOZAK, D.; WILLIAMS, F.: “Medianeras”, Editorial Piedra, Papel y Tijera, *Revista Plot*, Edición Especial, 2017.

LAMAS, M.: “Trabajo sexual en la calle: un desafío al espacio público democrático”, <https://www.cidur.org/wp-content/uploads/2022/02/4-Trabajo-sexual-en-la-calle.pdf>.

LAPALMA, M.L.; LEVRAND, N.E.: “¿Cómo regular lo que percibimos? Avances y dificultades en la tutela del paisaje como bien jurídico”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, Año II, Núm. 1, 2013.

LAYUNO ROSAS, A.: “Sobre las periferias industriales: transformación y conservación patrimonial de la arquitectura y el paisaje de la industria”. En LAYUNO ROSAS, A.; PÉREZ PALOMAR, J.V.: Patrimonio Industrial en las periferias urbanas, Excmo. Ayuntamiento de Alcalá de Henares, 2016.

LEÓN VALLEJO, J.: “Patologías de fachadas urbanas”, IIIª Jornadas sobre Rehabilitación de Edificios, Escuela de Edificación Roberto de Molesmes, Bilbao, 18 y 19 de diciembre de 2012.

LIPOVETSKY, G., ROUX, E.: El lujo eterno. De la era de lo sagrado al tiempo de las marcas, Anagrama, Barcelona, 2004, p. 19.

LLOP, J.M.: “Las transformaciones de las Ciudades Europeas Intermedias”. Documento de trabajo (copia digital), 2007. [www.sestosg.net/CmsReply/ImageServlet/JM\\_Llop.pdf](http://www.sestosg.net/CmsReply/ImageServlet/JM_Llop.pdf).

LLOBET ANGLÍ, M.: “¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario. Sesgos empíricos, contradicciones de *lege lata* y aciertos de *lege ferenda*”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC*, Núm. 19, 2017.

LOIS GONZÁLEZ, R.C.: “Presentación a edición galega”, en PETSIMERIS, P.: *As redes urbanas. Una nova xeografía das cidades*, Universidad de Santiago de Compostela, 1997, 188 p.

LÓPEZ ARIAS, F.: “El planeamiento urbanístico derivado: planes especiales, planes de mejora urbana, planes parciales y planes parciales de delimitación. Catálogos de bienes protegidos y ordenanzas municipales”. En *Derecho Urbanístico de Cataluña*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2009.

LÓPEZ DE LUCIO, R.: *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Universitat de Valencia, Servei de Publicacions, 1993.

LÓPEZ GARCÍA, C.: “Ordenanzas Locales en materia de Telecomunicaciones”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 19, 2005.

LÓPEZ GOYBURU, P.: “La planificación del borde urbano-rural: el caso del Plan Finger 2007 de Copenhague (Dinamarca)”, *Labor & Engenho*, Campinas, Brasil, Vol. 11, Núm. 1, 2017.

LÓPEZ, S.; NARVÁEZ, P.: “Fachadas vegetales: moda o alternativa sostenible”, Universidad del Azuay (Ecuador), Escuela de Arquitectura, 2015.

LÓPEZ URBANEJA, A.; AZPEITIA SANTANDER, A.; LALANA ENCINAS, L.; MARAÑA SAAVEDRA, M.; ZELAIA ARROYABE, Z.; AZPIROZ ZABALA, V.; ERQUICIA OLACIREQUI, J.M.: *Guía de buenas prácticas en materia de paisaje. Desarrollos residenciales 1950-1975*, Universidad del País Vasco, Cátedra UNESCO Paisajes Culturales y Patrimonio, 2020.

LOZANO CUTANDA, B.; GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, F.: “Examen de la nueva Ley de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente”, *Estudios de Derecho Judicial*, Núm. 137, 2014.

LUQUE FLORIDO, A.; HUESO GONZÁLEZ, P.; MARTÍNEZ-MURILLO, J.F.: “Gobernanza y planificación de la Infraestructura Verde en España”, RIUMA, Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga, Universidad de Málaga, 2018.

LYNCH, K.: *La ciudad como medio ambiente*, Editorial Alianza, Madrid.

LYNCH, K.: *La imagen de la ciudad*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1984.

MACHÍN GIL, H.: *Elementos peatonales de las ciudades medias españolas: tipos, orígenes, relaciones y articulaciones*, Universidad Politécnica de Madrid, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Madrid, 2015.

MADERUELO, C.L.: “España, el país europeo con mayor consumo medio por farola”, *Práctica Urbanística*, Editorial La Ley, 2015.

MAGRO SERVET, V.: “La actividad del graffiti: ¿Arte o ilícito penal? ¿Delito, falta de daños o falta de deslucimiento?”, *Diario La Ley*, Núm. 7.306, Sección Doctrina, 2009.

MARCO FABRE, M.: *De transeúntes, vagos y mendigos: un estudio sociológico de la indigencia en Zaragoza en el tránsito de siglo*, Universidad de Zaragoza, 2000.

MÁRQUEZ, F.: “Bosque urbano. Otro modo de entender el arbolado de la ciudad y su paisaje”, *Revista Conceptos*, UMSA, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2016.

MARTÍNEZ DE CARVAJAL, A.I.: “La Ley del Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el Patrimonio Urbanístico”, *Revista E-rph, Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, semestral, diciembre 2008, 2008.

MARTÍNEZ NIETO, A.: “La contaminación del paisaje”, *Actualidad Administrativa*, tomo 2, 1998.

MARTÍNEZ RULL, E.: “El aire acondicionado caliente el planeta”.  
<https://www.larazon.es/medioambiente/20200731/moqj7qwow5cwjdgjg5by3akxqi.html>

MASCARÓ, J.L.; MASCARÓ, L.; MARTINS, L.; WESSHEIMER, M.: “Arbolado urbano: aspectos ambientales”, *Anales Linta*, Vol. II, Núm. 5, 2001.

MATA OLMO, R.: Bases para una estrategia de paisaje de Mallorca. Desarrollo del Convenio Europeo del Paisaje. Fundamentos, criterios, objetivos y líneas de acción, Consell de Mallorca, Departamento de Territorio, 2009.

MATARÁN RUIZ, A.: “Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 63, 2013.

MATAS BENDITO, M.: “Limitaciones al derecho de propiedad en suelo rústico: construcciones, parcelaciones y transmisiones”, en XXIV Encuentros del Foro de Derecho Aragonés, 2014.

MAZZA, A.: “Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 62, 2009.

MEDINA BORREGO, R.: “Las carreteras y el paisaje”, 2016,

MELERO ALONSO, E.: “Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social: la regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, Núm. 6, 2016.

MÉNDEZ VELANDIA, C.M.: “La contaminación visual de espacios públicos en Venezuela”, *Revista Gestión y Ambiente*, vol. 16, Núm. 1, 2013.

MENDOZA ARGOMEDO, J.: “El derecho fundamental a la protección frente a la contaminación visual”, *Gaceta Constitucional*, Tomo 117, Perú, 2017.

MENÉNDEZ REXACH, A.: “Autonomía urbanística municipal: planeamiento, disciplina y obras públicas”, *Anuario de Derecho Municipal 2007*, 2007.

MICHELINI, J.J.: “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 54, 2010.

MINGO DE MIGUEL, A.: “Problemática de los Planes Especiales de Reforma Interior”. En Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión, Madrid, 1984.

MIRANDA BARROSO, C.: “Anillos verdes: actuaciones para contener los paisajes urbanos”, Máster en Planificación y Arquitectura del Paisaje, Universidad del País Vasco (UPV-EHU), 2012.

MONCLÚS FRAGA, J.: “Regeneración urbana integrada”. En Regeneración Urbana. Propuestas para el Barrio de San Pablo, Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza, 2014.

- MONCLÚS FRAGA, F.J.: “Ríos, ciudades, parques fluviales, corredores verdes”. En DE LA CAL, P.; PELLICER, F. (Coords.): Ríos y ciudades. Aportaciones para la recuperación de los ríos y riberas de Zaragoza, Institución Fernando El Católico (C.S.I.C.), Excma. Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2002.
- MONTASELL DORDA, J.: L’espai agrari: un territori provocador. Consideracions i propostes per a la preservació, la gestió i el desenvolupament dels espais d’interès agrari de Catalunya, Institució Catalana d’Estudis Agraris, Barcelona, 2001.
- MORELL ECHEVARRÍA, J.C.: El derecho al disfrute del paisaje: Alcance, límites y técnicas para su protección en el ordenamiento argentino, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2015.
- MORENO DEL VAL, G.: “Informe sobre el análisis de ADN de heces de perros en el ámbito municipal”, Colegio Oficial de Veterinarios de Alicante, 2018.
- MORGAN BAL, D.: “Los usuarios del espacio público como protagonistas en el paisaje urbano”, *Revista de Arquitectura Universidad Católica de Colombia*, Vol. 8, 2006.
- MOYA BLANCO, L.: “Estudio de medidas de movilidad ambiental en el entorno europeo”, *Cuadernos de Investigación Urbanística*, Núm. 49, 2006.
- MOYA GONZÁLEZ, L.; DÍEZ DE PABLO, A.: “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, *Urban*, Núm. 4, 2012.
- MULERO MENDIGORRI, A.: “Reflexiones en torno a las causas de la degradación ambiental en los espacios urbanos españoles”, *Estudios Regionales*, Núm. 51, 1998.
- MUÑOZ, F.: Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2008.
- NEGRO BALSAMEDA, J.J.: “Mejor en el lado oscuro: efectos de la contaminación lumínica sobre la biodiversidad y la salud humana”, *Chronica naturae*, Núm. 6, 2016.
- NOGUÉ I FONT, J.: “9. Geografía Política”. En Tratado de Geografía Humana, Anthropos Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2006.
- NOGUERA, J.E.: , “El paisaje en la planificación territorial y urbanística”. En Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje, Madrid, Ed. Ariel, 2009.
- OCHOA SANTAMARÍA, I.: Diccionario de Publicidad, Editorial Acento, Madrid, 1996.
- OCHOA GÓMEZ, M.P.: “La juridificación del paisaje o de cómo convertir un criterio esencialmente estético en un bien jurídico objetivable”, *Práctica Urbanística* Núm. 89, 2010.
- OLALDE RAMOS, M.T.: “La interacción significativa de los gráficos urbanos de la ciudad en la identidad de sus habitantes”, *Miradas Semióticas*, 2021.
- OLIVARES DELGADO, F.: “¿Cidade limpa? y la contaminación publicitaria en la ciudad”, *ZER, Revista de Estudios de Comunicación*, Vol. 14, Núm. 26, 2009.
- OLMEDO PÉREZ, S.: “Ordenación, ejecución y régimen de deberes de las actuaciones en el medio urbano tras la STC 143/2017”, *Práctica Urbanística*, Núm. 159, 2019.



ORTÍZ GARCÍA, J.: “Predictores individuales de la participación en el „fenómeno del botellón“ en Guadalajara”, *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, Núm. 35, 2019.

ORTIZ RECIO, A; MURILLO GONZÁLEZ, S.: Contaminación visual: análisis del casco urbano de San José (Tesis de Maestría), Universidad de Costa Rica, San José, 2006. Recogido de [www.monografias.com/trabajos](http://www.monografias.com/trabajos), “Nuevas competencias en el Derecho Municipal Argentino y la Contaminación Visual”.

PACHECO RUEDA, M.: “El mobiliario urbano como vehículo de comunicación de los Ayuntamientos con los ciudadanos”, Universidad de Valladolid, 2006.

PACHECO RUEDA, M.: Proyección y posibilidades del medio exterior en España: una propuesta de desarrollo, Universidad Complutense de Madrid, 1999.

PACHECO RUEDA, M.: “Publicidad y falsedad en el paisaje urbano: hacia una convivencia sostenible”. En MÉNDIZ, A.; CRISTÓFOL, C. (coords.): Comunicación: publicidad engañosa, información falsa, imagen manipulada, Universidad de Málaga, 2007.

PAREJA I LOZANO, C.: “La utilización temporal de los vacíos urbanos en la legislación urbanística catalana”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de Urbanismo*, 2015.

PASSANTINO, L.D.: “La trama del peatón sobre la trama urbana. La impronta de las lógicas internas del desplazamiento a pie en la cualificación de los ámbitos urbanos”, *QRU: Quaderns de recerca en Urbanisme*, Núm. 7, 2017.

PAULA MONTES, A.: “La gestión del vacío urbano: contextos, casos y propuestas”, *Revista de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Costa Rica*, Vol. 5, Núm. 2, 2016.

PELLICER CORELLANO, F.: “El ciclo del agua y la reconversión del paisaje periurbano en las ciudades de la Red C-64”, en MONCLÚS, F.J. (ed.). *La ciudad dispersa*, Barcelona, 1998, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.

PEMÁN GAVÍN, J.M.: “Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de Civismo de Barcelona”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 2007.

PEÑA, J.: “Rótulos en la ciudad”, *Revista de Arquitectura*, Núm. 93, 1966.

PEÑA SALMÓN, C.A.; ROJAS CALDELAS, R.I.: “El paisaje: un recurso que debe legislarse hoy para conservarlo mañana”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 5, Núm. 10, 2012, pp. 169-170.

PEREIRA FERNÁNDEZ, J.: Fachadas vegetales: análisis del impacto medioambiental y aplicaciones, Universidad de A Coruña, 2016.

PÉREZ BUSTAMANTE, L.; PARRA PONCE, C.: “Paisajes culturales: el parque patrimonial como instrumento de revalorización y revitalización del territorio”, *Theoría*, Vol. 13, 2004.

PÉREZ-EGUÍLUZ, V.; FERNÁNDEZ-MAROTO, M.; RODRIGO GONZÁLEZ, E.: “Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León”, *Ciudades*, Núm. 20, 2017.

PÉREZ MARTÍN, C.: “Regulación del espacio público: impacto de las ordenanzas municipales en el ejercicio de la prostitución desde la voz de las trabajadoras del sexo”, *Revista Cuadernos de Trabajo Social*, 2015.

PÉREZ SOLA, N.: “El derecho-deber de proteger el medio ambiente”, UNED, *Revista de Derecho Político*, Núm. 100, 2017, pp. 949-986.

PICORNELL CLADERA, M.; RAMIS CIRER, C.I.; ARROM MUNAR, J.M.; REYNÉS TRÍAS, L.; CANOVES BAUCÀ, F.: “La función del paisaje como activo social y su uso como factor de producción”. En *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza, 2015.

PONCE SOLÉ, J.: “Algunas consideraciones jurídicas sobre los caminos de uso público y titularidad municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, Núm. 15, 2007, p. 30.

PONS PORTELLA, M.: “La acción popular en asuntos medioambientales”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 206, 2018.

PRADO FIGUEROA, D.: *Vigo. Entre ciudad compacta y ciudad difusa: fenómenos de transformación en su periferia*, Escola Superior Gallaecia, 2013.

PRATS RAMÓN, V.: “Regulación jurídico-urbanística del uso de vivienda familiar en suelo rústico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 249, 2009.

PRIEGO GONZÁLEZ DE CANALES, C.: “El paisaje y los espacios públicos urbanos en el desarrollo de las sociedades”, Centro Nacional de Educación Ambiental, 2004.

PRIORE, R.: “Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. Motivaciones sociales y objetivos políticos de la evolución de la aproximación al paisaje en el Derecho Europeo”, *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, Núm. 31, 2001.

PUEBLA, G.: “Caracterización del periurbano en países centrales y periféricos a través de cuatro autores. Breve recopilación y análisis bibliográfico”, *Breves contribuciones del I.E.G.*, Núm. 21, 2010.

QUINTERO GARCÍA, J.A.: “El entorno urbano degradado como proyección de un proceso socio-ambiental desde un sistema fractal: caso periferia sur de la ciudad de San Luis Potosí de 2010 a 2018”. En *Problemas urbanos y del territorio*, Vol IX de Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales, Comecso, 2018.

QUINTERO MORÓN, V; HERNÁNDEZ LEÓN, E: “Paisajes patrimoniales y percepciones locales”, XVII Congreso de Estudios Vascos: Gizarte aurrerapen iraunkorrerako berrikuntza = Innovación para el progreso social sostenible, Vitoria-Gasteiz, 2012.

QUINTERO QUICENO, V.; DÍAZ RINCÓN, G.M.: *El espacio público y la integración de los rótulos y fachadas en el espacio comercial de la carrera Junín*, Universidad Pontificia Bolivariana, 2013.

RAMÍREZ KURI, P.: “El resurgimiento de los espacios públicos en la Ciudad de México. Diferencia y conflictos por el derecho al lugar”. En *Las disputas por la ciudad. Espacio social y espacio público en contextos urbanos de Latinoamérica y Europa*, 2013, México: Miguel Ángel Porrúa.

RAPOPORT, A.: *Aspectos de la calidad del entorno*, Colegio Oficial de Arquitectos de Catalunya y Baleares, Barcelona, 1974.

RETORTILLO GRACIA, R.: “Convivencia ciudadana, prostitución y potestad sancionadora municipal. El caso de Barcelona”, *Estudios QDL, Fundación y Democracia Local*, Núm. 17, 2008.

REY MAZÓN, P.: Ponencia para el IIIº Congreso de Tipografía, celebrado en Valencia, del 20 al 28 de junio de 2008.

[https://numeroteca.org/arquitectura\\_y\\_tipografia/congreso\\_tipografia/080526\\_ponencia\\_congreso\\_tipografia\\_1.pdf](https://numeroteca.org/arquitectura_y_tipografia/congreso_tipografia/080526_ponencia_congreso_tipografia_1.pdf).

REYES REYES, H.A.: “Paisaje cultural: Imagen, identidad y Memoria a través del Arbolado Urbano”, *Boletín CF+S*, Núms. 42-43, Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad, Santiago de Chile, 2010.

REYES SÁNCHEZ, F.: “Graffiti. ¿Arte o vandalismo?”, *Pensar la Publicidad, Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 6, Núm. Especial, 2012.

RIVERA CRUZ, A.; CACHAY DÍAZ, R.O.: Evaluación de los impactos generados por los proyectos de peatonalización: estudio de un caso en la ciudad de Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias e Ingeniería, 2013.

ROCA FERNÁNDEZ, A.I.: “Problemática, clasificación y gestión de los residuos sólidos urbanos”.

Infoagro.com, [https://www.infoagro.com/documentos/problemativa\\_clasificacion\\_y\\_gestion\\_residuos\\_solidos\\_urbanos.asp](https://www.infoagro.com/documentos/problemativa_clasificacion_y_gestion_residuos_solidos_urbanos.asp).

RODRÍGUEZ, R.: “Un acercamiento al paisaje urbano”, *Revista Arquitectura y Urbanismo*, Vol. XXVIII, Núm. 3, 2007.

RODRÍGUEZ ALONSO, R.; SIMÓN TENORIO, S.: “Oportunidades en la planificación del espacio periurbano. Los casos de Aranjuez y Ciudad Real”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 2016, Núm. 26.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R.: “La relación entre los Planes Especiales de Urbanismo y los Planes de Ordenación General”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 40-41, 1984.

RODRÍGUEZ CONCHA, M.I.: Regeneración urbana: la recuperación de las áreas urbanas centrales. Una metodología para la intervención territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso (Chile), 2015.

RODRÍGUEZ DE LA BORBOLLA, R.Y.: “El concepto de núcleo de población: apuntes jurisprudenciales”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, 2019.

RODRÍGUEZ FONT, M.: “La contaminación lumínica”. En ESTEVE PARDO, J. (coord.): *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006.

RODRÍGUEZ LAÍN, J.L.: “Protección ambiental frente al ruido procedente de terrazas o veladores: de la concepción demanialista del problema a la sensibilización medioambiental”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Junio 2013, Editorial La Ley.

RODRÍGUEZ LORITE, M.A.: Guía de iluminación eficiente de monumentos, Comunidad de Madrid, Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, 2016.

RODRÍGUEZ MONTEJANO, A.; POL MÉNDEZ, F.: Síntesis Ejecutiva del Plan de Paisaje de Madrid.

<https://patrimonioypaisaje.madrid.es/FWProjects/monumenta/contenidos/Monografias/ficheros/Plan.Paisaje.Madrid.pdf>.

ROGER FERNÁNDEZ, G.: Estudio sobre el urbanismo y la protección de los recursos naturales, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, 1996.

ROMERO GONZÁLEZ, J.: “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47, Núm. 2, 2010.

RUBIO DEL VAL, J.: “Nuevas iniciativas locales sobre rehabilitación urbana en el marco de la nueva Ley 8/2013: una nueva lectura de la ciudad construida. Hacia nuevos modelos de gestión”, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, Núm. 179, 2014.

RUBIO MARTÍN, M.J.: “Representaciones sociales sobre las personas sin hogar: una herencia aún no superada”, *OBETS, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 12, núm. 1, 2017.

RUBIO TERRADO, P.: “Desarrollo local y patrimonio cultural. El Parque Cultural de Albarracín”, *Geographicalia*, Núm. 53, 2008.

RUIZ ARNAIZ, G.: Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas, La Ley, Madrid, 2006.

RUIZ CENICEROS, M.: “Autorización de establecimientos industriales o comerciales en suelo rústico: una solución insostenible a la falta de suelo destinado a usos empresariales”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, Núm. 76, 2018.

RUIZ MIGUEL, C.: “La tercera generación de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 72, 1991.

RUSKIN. J.: Las siete lámparas de la Arquitectura, Editorial Alta Fulla, Barcelona, 1987.

SABORIDO CALDERÓN, M.L.: “Daños que provocan las palomas”, *Revista de Claseshistoria*, Núm. 6, 2009.

SÁEZ MÍNGUEZ, M.: “Urbanismo y medio ambiente: de la necesidad a la obligación de su interrelación en la consecución de un desarrollo urbano sostenible”, *Práctica Urbanística*, Núm. 153, 2018.

SÁEZ ROCA, M.A.: “Contaminación visual por antenas de televisión en el Albaicín. Una propuesta tecnológica para su corrección”, *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, Núm. 9, 2011.

SALAS HERNÁNDEZ, J.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “Los procedimientos de transferencias forzosas de la propiedad privada en el marco de la planificación urbanística”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 79, 1976.

SALBITANO, F.; BORELLI, S.; CONIGLIARO, M.; CHEN, Y.: *Directrices para la silvicultura urbana y periurbana*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Roma, 2017.

SÁNCHEZ AGUILERA, D.: Territorio, paisaje y patrimonio rural: Actas del XV Coloquio de Geografía Rural: Cáceres, 28 a 30 de abril de 2010, Universidad de Extremadura, Servicio de Publicaciones, 2010.

SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A.; MEDINA BARBERO, R.; BURGOS LLAMAS, I.: Acondicionamiento paisajístico de los accesos a pequeñas poblaciones. Ensayo

metodológico en el Valle de Lecrín (Granada), Junta de Andalucía, Consejería de Fomento y Vivienda, Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, Centro de Estudios Paisaje y Territorio, 2012.

SÁNCHEZ GOYANES, E.; VAZQUEZ OTEO, A.J.: El agente urbanizador, especial referencia al urbanizador particular no propietario, “Antecedentes legislativos del agente urbanizador. La participación de la iniciativa particular no propietaria en la ejecución del planeamiento”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2005.

SÁNCHEZ GOYANES, E.: “El tránsito al urbanismo sostenible”, *Práctica Urbanística*, Núm. 52, 2006.

SÁNCHEZ GOYANES, E.; SANTOS DíEZ, R.; CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: Ley del Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008, Editorial La Ley, Madrid, 2009.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, M.A.: “Marco teórico-referencial para la protección, gestión y ordenación del paisaje. El caso de la Región de Murcia”, *Espacio, tiempo y forma, Serie VI, Geografía*, 2017.

SANTASUSAGNA RIU, A.; TORT I DONADA, J.: “¿Ríos urbanos, corredores verdes? Una reflexión crítica sobre la regeneración de los espacios fluviales desde una óptica ambiental”, X Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento da Água, Coimbra, 6-8 setembro 2018, 2018.

SATUÉ, E.: El diseño gráfico en España, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1997.

SCHELOTTO, S.: La ciudad viva. (des) Bordes Urbanos: Políticas, proyecto y gestión sostenible en la ciudad de la periferia. Entrevista a Salvador Schelotto (en línea), 2014.

SEGRELLES SERRANO, J.A.: “Conservación ambiental y aprovechamiento agropecuario: el caso del Parque Natural Agrario „Los Carrizales” (Elche, Alicante)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Núm. 62, 2013.

SERRA, M.: “Explorando a forma da cidade periférica: uma abordagem sintáctica”, *Arquitetura e Arte*, Núm. 67.

SIERRA FRANCO, A.; GUEVARA GUEVARA, O.: “Contaminación visual en centros históricos: un problema estético y de valor social de las ciudades actuales”, *Procesos Urbanos*, Núm. 3, 2016.

SIMÓN ROJO, M.: “La protección del suelo agrícola en la Comunidad de Aglomeración de Montpellier (Francia)”. En *El espacio agrícola entre la ciudad y el campo (Tierra agrícola entre la ciudad y el interior)*, Universidad Politécnica de Madrid-Ayuntamiento de Vitoria, 2010.

SIMÓN ROJO, M.; ZAZO MORATALLA, A.; MORÁN ALONSO, N.: “Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos”, *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Núm. 15, 2012.

SOBRINO GARCÉS, C.: Prostitución callejera, barrios y percepción de seguridad. Un estudio en Barcelona, Universidad de Barcelona, 2017.

SOBRINO GARCÉS, C.: “Prostitución callejera y regulación jurídica española. Estado de la cuestión”, *Indret, Revista para el Análisis del Derecho*, Núm. 4, 2018.

- SOGAMOSO HERNÁNDEZ, C.; LÓPEZ RIVERA, N.E.: Programa alterno al manejo de residuos especiales para las heces de animales domésticos en Tres Parques Bosa, Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá, 2016.
- SOLÁ MORALES I RUBIO, I.: Territorios, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2002.
- SOLÉ I ARQUÉS, J. M.: Citado en SERRA, J. M.: Elementos urbanos. Mobiliario y microarquitectura, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1996.
- SUKÍA ARIZMENDI, T.: “Catálogos de bienes y espacios protegidos”. En Derecho Urbanístico del País Vasco, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008.
- TEJEDOR BIELSA, J.: “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Núm. Extra 15, 2013.
- TORRES MARTÍNEZ, J.: “El R.D.L. 7/2015, de 30 de octubre, por que el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Su especial incidencia en la regulación de la Rehabilitación Urbana”, *Práctica Urbanística*, Núm. 138, Editorial La Ley, 2016.
- TOVAR CORZO, G.: “Manejo del arbolado urbano en Bogotá”, *Revista Territorios*, 16-17, Bogotá, 2017.
- VALDÉS, C.: La traducción publicitaria: comunicación y cultura, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2004.
- VALDÉS, P.; FOULKES, M.D.: “La Infraestructura Verde y su papel en el desarrollo regional. Aplicación a los ejes recreativos y culturales de Resistencia y su área metropolitana”, *Cuaderno Urbano: espacio, cultura y sociedad*, Núm. 20, 2016.
- VALENZUELA RUBIO, M.: “Los espacios periurbanos”. En IX Coloquio de Geógrafos Españoles, Murcia, 16-21 de diciembre de 1985, Actas, discursos, ponencias y mesas redondas, Universidad de Murcia, 1986.
- VARELA GARRIDO, C.: “La protección del patrimonio histórico y cultural frente a grafitis y pintadas. El caso de Granada”, *Revista Digital CEMCI*, Núm. 45, 2020.
- VASAK, K.: "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights", UNESCO Courier 30:11, Paris: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Noviembre, 1977.
- VEGA PINTADO, P.: Los planes de movilidad urbana sostenible en España (PMUS): dos casos paradigmáticos: San Sebastián-Donostia y Getafe, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019.
- VELÁZQUEZ GARCÍA, J.M.: La Implementación de los Derechos Humanos de Tercera Generación en México, ¿Panacea o Realidad Incipiente? 2000-2010, Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional. ISBN: 978-607-475-274-8, 2015.
- VÉLEZ RESTREPO, L.A.: “Paisajismo y ecología del paisaje en la gestión de la arborización de calles”, *Revista Gestión y Ambiente*, Vol. 10, Núm. 1, Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Colombia), 2007.
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: “Ordenanza municipal reguladora de los caminos rurales y límites de la propiedad privada”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Núm. 23, Tomo 2, 2014, p. 2.582.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados”, *Revista de Estudios Penales y Criminológicos*, 2012.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “Prohibicionismo suave para abordar el trabajo sexual callejero: Ordenanzas Cívicas y Ley Mordaza”, *Revista del Laboratorio Iberoamericano para el Estudio Sociohistórico de las Sexualidades*, Núm. 4, 2020.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.; TORRES ROSELL, N.: “Políticas criminalizadoras de la prostitución en España. Efectos sobre las trabajadoras sociales”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2013.

VILLACRECES ARNEDO, S.; SAN ANTONIO GÓMEZ, J.C.; ARREDONDO RUIZ, F.; CASAS FLORES, R.; CENTENO MUÑOZ, A.: “Estudio del impacto visual y propuesta de mejora mediante la implantación de arbolado urbano del parque eólico „La Plata“”, VI Jornadas Ibéricas de Horticultura Ornamental: Las buenas prácticas agrícolas en horticultura ornamental, Valencia, 2014.

VILLAFÁÑEZ, G.; INCATASCIATO, G.: “El mobiliario urbano en el diseño del espacio público”, *TecYt*, Núm. 7, 2021.

VILLANUEVA LÓPEZ, A.: “Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana sobre las mismas”, *Práctica Urbanística*, Núm. 132, 2014.

WIESNER CEBALLOS, D.: “Metodología para la definición de la estrategia de arborización para Bogotá D.C”, *Memorias del Foro Arborización Urbana*, Bogotá, 2000.

YACAMÁN OCHOA, C.: “Agricultura periurbana: revisión crítica de los riesgos y desafíos en la actual agenda política de las interacciones agro-urbanas”, Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol XXIII, Núm. 1237, 2018.

YACAMÁN OCHOA, C.: “El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, Núm. 198, 2018.

YACAMÁN OCHOA, C.; ZAZO MORATALLA, A. (coords.): *El Parque Agrario: Una figura de transición hacia nuevos modelos de gobernanza territorial y alimentaria*, Heliconia S. Coop. Mad., Madrid, 2015.

YACAMÁN OCHOA, C.: “Guía para la elaboración de un diagnóstico participado en un espacio agrario periurbano”. <https://parqueagrariofuenlabrada.es/wp-content/uploads/2013/07/Guia-para-elaborar-el-Diagnosstico-agrario-participado.pdf>.

YNZENGA ACHA, B.: *Villaverde. Una imagen del Sur*, Comunidad de Madrid, Unión Europea, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1995.

ZÁRATE MARTÍN, M. A.: *El espacio interior de la ciudad*, Editorial Síntesis, 1996, Madrid.

ZÁRATE MARTÍN, M.A.; RUBIO BENITO, M.T.: *Fundamentos de Geografía Humana*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2018.

ZAZO MORATALLA, A.: “El Parque Agrario: preservación de la actividad agraria en espacios periurbanos (el caso del Bajo Llobregat)”, *Revista Territorios en Formación*, Núm. 1, 2011.

ZEITUNE, E.; POLITI, S.A.; CZYTAJLO, N.: “Los vacíos urbanos. Dinámicas urbanas y respuestas innovadoras frente al derecho a la ciudad”, Proyecto de investigación CIUNT „Rol estratégico del periurbano en el SIMET: Indicadores de sustentabilidad“ (2018-2019), PICT 2016/2027, Desafíos metropolitanos de Tucumán. Instrumentos para un nuevo programa urbano. Ciudad Inclusión Derechos.

ZOIDO NARANJO, F.: “El paisaje, patrimonio público y recurso para la mejora de la democracia”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, (50), 2004.

ZOIDO NARANJO, F.: “Paisaje urbano. Aportaciones para la definición de un marco teórico, conceptual y metodológico”. En Delgado, C., Juaristi, J. y Tomé, S. (Eds.), *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Santander, Estudio, 2012.

ZUBELZU MÍNGUEZ, S. y ALLENDE ÁLVAREZ, F.: “El concepto de paisaje y sus elementos constituyentes: requisitos para la adecuada gestión del recurso y adaptación de los instrumentos legales en España”, *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, vol. 24, Núm. 1, 2015.

ZULUAGA VARÓN, D.N.: “El paisaje: ¿un interés jurídicamente relevante?”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Núm. 8, 2012.

ZÚÑIGA MENDIZABAL, E.P.; LEÓN CÓRDOVA, D.; FALCÓN PÉREZ, N.: “Plagas urbanas: las palomas y su impacto sobre el ambiente y la salud pública”, *Revista de Ciencias Veterinarias*, Núm. 1, 2017.



## OTRA BIBLIOGRAFÍA

AJUNTAMENT DE BARCELONA: Árboles para vivir, Plan Director del Arbolado de Barcelona 2017-2037, Barcelona, 2017.

AJUNTAMENT DE BARCELONA: Guía de Buenas Prácticas para la Imagen Exterior de los Locales Comerciales que forman parte del Paisaje Urbano del Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 2021.

AJUNTAMENT DE TERRASSA: Cuaderno de Naturaleza y Paisaje Urbano Núm. 9. Limpieza de Grafitis y Pintado de Fachadas.

ANECPLA, Asociación Nacional de Empresas de Control de Plagas: Guía de buenas prácticas para la gestión de plagas de aves urbanas, 2013.

AYUNTAMIENTO DE ALICANTE, IDOM, Metodología tipo para la peatonalización de una zona/vía urbana consolidada, 2017.

AYUNTAMIENTO DE MADRID: Estudio de evaluación de los efectos de la ordenanza de terrazas en el espacio público, Dirección General de Intervención en el Paisaje Urbano y el Patrimonio Cultural del Área de Gobierno de Cultura y Deportes, 2016.

AYUNTAMIENTO DE MADRID: Gestión integrada de plagas. Gestión (limpieza y descontaminación) de palomares, palomas bravías, 2013.

AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA: Plan de Actuación contra las Pintadas Vandálicas.

[http://www.urbanismo.aytosalamanca.es/es/archivourbanistico/docs/Plan\\_actuacion\\_contra\\_pintadas\\_vandalicas.pdf](http://www.urbanismo.aytosalamanca.es/es/archivourbanistico/docs/Plan_actuacion_contra_pintadas_vandalicas.pdf).

AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, Plan Director Arbolado de Sevilla, Parte III, Nuevo Modelo de Arbolado y de Gestión, 2020.

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ, Centro de Estudios Ambientales, La Infraestructura Verde Urbana de Vitoria-Gasteiz, 2014.

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ: Estudio de censado de palomas y propuestas de actuación para el control de su población, 2020.

COMISIÓN EUROPEA: Construir una infraestructura verde para Europa, Unión Europea, 2014.

COMITÉ DE APOYO A LAS TRABAJADORAS DEL SEXO (CATS): Evaluación de la Ordenanza para luchar contra la Prostitución en el municipio de Murcia,

<http://www.asociacioncats.es/wp-content/uploads/2018/04/EVALUACION-DE-LA-ORDENANZA-CONTRA-LA-PROSTITUCION-EN-EL-MUNICIPIO-DE-MURCIA.pdf>.

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, C.A. ANDALUCÍA: El Medio Ambiente Urbano en Andalucía, V.V.A.A, Sevilla, 1997.

CONSORCI DEL PARC AGRARI DEL BAIX LLOBREGAT, FUNDACIÓ AGROTERRITORI, RED AGROTERRITORIAL TERRITORIOS CON PROYECTOS: Carta de la Agricultura Periurbana para la preservación, la ordenación,

el desarrollo y la gestión de los espacios agrarios periurbanos, redactada en Castelldefels, en septiembre de 2010.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: La contaminación visual del patrimonio histórico andaluz, Editorial Defensor del Pueblo Andaluz, 1998.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN REGIÓN DE MURCIA: Informe vertederos incontrolados en la Región de Murcia-2009, Marzo 2010, p. 7.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (F.E.M.P.): Guía de la Infraestructura Verde Municipal, [https://redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA Biodiversidad CAPITULOS1\\_5](https://redbiodiversidad.es/sites/default/files/GUIA_Biodiversidad_CAPITULOS1_5).

GENERALITAT DE CATALUNYA:

[https://mediambient.gencat.cat/es/05\\_ambits\\_dactuacio/atmosfera/contaminacioluminica/que-es-la-contaminacio-luminica/index.html](https://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/atmosfera/contaminacioluminica/que-es-la-contaminacio-luminica/index.html).

INSTITUTO DE ASTROFÍSICA DE CANARIAS:

<https://www.iac.es/es/observatorios-de-canarias/proteccion-del-cielo/contaminacion-luminica>.

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, Conferencia Internacional de Vías Pecuarias y Corredores Verdes, Chiclana de la Frontera, 21-24 Noviembre 2001.

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Líneas paisajísticas para la gobernanza del territorio: Ámbitos periurbanos, Proyecto Pays.Med.Urban, 2011.

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Agricultura y Pesca, Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.: Guía para la puesta en valor del patrimonio del medio rural, 2000.

JUNTA DE ANDALUCÍA, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Guía para el Tratamiento del Paisaje en la Planificación Urbanística. Manual de Buenas Prácticas, 2018.

JUSTICIA DE ARAGÓN: Informe del Justicia de Aragón sobre el fenómeno de la prostitución, septiembre 2009.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Estrategia de Medio Ambiente Urbano de España, Libro Verde de Medio Ambiente Urbano, 2007.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DE URUGUAY: “La influencia del arbolado en el paisaje y microclima urbano de la ciudad de Juan Lacaze”, Departamento de Colonia, 2020.