Estructurada de manera fácilmente asequible a la intuición en las búsquedas, va precedida de una «Guía de la obra», donde se da cumplida cuenta de cómo manejar la herramienta en la que consiste este diccionario. En su parte final, encontramos una recopilación de máximas y aforismos jurídicos; «latinajos» que no conviene erradicar —según Muñoz Machado— puesto que, frente a opiniones contrarias, resultan inevitables pues, al estar tan incorporados a nuestro acervo, mantienen su utilidad y permiten explicar de manera muy concisa conceptos muy arraigados. Termina la obra con una amplísima bibliografía especializada complementaria.

Tal y como ha sido concebida, y como el propio director ha señalado, el trabajo ahora reseñado se convierte en una tarea «inacabable», pues «no hay obra más incompleta que un diccionario, que es un libro vivo, necesitado de puestas al día».

Hay que felicitar y agradecer, una vez más, al profesor y académico Muñoz Machado, que hace bien poco ha publicado, además, otro monumental trabajo que merecería una atención específica; se trata de *Hablamos la misma lengua (Historia política del español en América, desde la Conquista a las Independencias)*. Ed. Crítica, Madrid, 2017.

Edorta COBREROS MENDAZONA

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.15>

SERRANO LASA, Iñaki, *La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas*, HAAE/IVAP, Oñati, 2017, 564 págs.

El incremento de la desigualdad, las migraciones forzadas, la expansión de los asentamientos informales o el cambio climático son algunos de los desafíos clave que, según augura el último *Informe Mundial de las Ciudades* publicado en 2016 por ONU-Habitat, agencia de las Naciones Unidas encargada del desarrollo urbano, habrán de afrontar las ciudades en las dos próximas décadas.

Con la idea de proporcionar una respuesta a los citados desafíos y bajo el auspicio de la mencionada agencia, en el seno de la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible *Habitat III*, se adopta en Quito, en octubre de ese mismo año, la *Nueva Agenda Urbana*, que es refrendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante su Resolución 71/256, de 23 de diciembre de 2016. Esta Nueva Agenda Urbana promueve una ciudad compacta, conectada, integrada e incluyente, en el ámbito de una urbanización sostenible, para cuya consecución propugna como pilares básicos la estructura legal y reglamentaria y el planeamiento urbano (planificación y diseño urbano), junto con la sostenibilidad del modelo económico y financiero.

Precisamente, la Declaración adoptada el 13 de febrero de 2018 con ocasión de la clausura de la no-

vena sesión del Foro Urbano Mundial (*World Urban Forum*), celebrada en Kuala Lumpur bajo el título «Ciudades 2030, ciudades para todas las personas: implementando la Nueva Agenda Urbana», insiste en la necesaria adopción de un desarrollo territorial integrado, canalizado a través de los apropiados instrumentos de planificación y diseño urbano, en orden a asegurar una gestión y uso sostenibles de los recursos naturales (y del suelo, de modo específico), una compacidad y densidad urbanas apropiadas, la diversidad de usos y la revitalización del patrimonio cultural.

La compacidad de las áreas urbanas es, así, un objetivo asumido actualmente al más alto nivel planetario, que tiene también su reflejo en la legislación autonómica reciente (Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias; 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; Ley catalana 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias; Ley 12/2017, de 19 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears), cuya apuesta comparten unánimemente otras iniciativas legislativas autonómicas en tramitación (Proyecto de Ley de urbanismo y suelo de la Comunidad de Madrid o Anteproyecto de Ley para un urbanismo sostenible en Andalucía).

La ciudad compacta o «*de pequeñas distancias*», propugnada desde las instituciones europeas, es el horizonte ideal hacia el que se dirige la investigación doctoral que, sumándose

a una tendencia que se ha afianzado con posterioridad, nos presenta SERRANO LASA en esta obra, ubicada en el contexto socio-económico de «*post-burbuja inmobiliaria*» y cuyas indiscutibles protagonistas son las dotaciones urbanísticas, sobre las cuales recae la ambiciosa tarea de (coadyuvar a) alcanzar ese horizonte de la compacidad. Así, en el escenario de la ciudad compacta, en el cual nos ubica clarificadoramente el primer capítulo, los siguientes van perfilando las virtudes de sus protagonistas (las dotaciones) desde diferentes prismas. Pues bien, a pesar de la omnipresencia de la compacidad a lo largo de toda la trama, el autor huye de erigir un «*elogio a la densidad*», sino que, antes bien, pretende «*priorizar una ciudad «razonablemente» compacta*».

Para comenzar, bajo el título de «*El modelo de ciudad compacta como arquetipo del desarrollo urbano sostenible*», el Capítulo I centra su foco de atención en el desarrollo urbano sostenible y en su plasmación en un modelo de ciudad (la «*ciudad compacta*»).

Ante la carencia de competencias expresas en la materia, la Unión Europea incide en la regulación de los usos del suelo de los Estados miembros basándose en sus competencias sectoriales (medio ambiente, transporte, política energética) o a través de los fondos estructurales y de cohesión. Así, documentos europeos de *soft law* como la *Estrategia Territorial Europea* o la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* propugnan criterios y objetivos que han sido tomados como referencia por la nor-

mativa estatal y autonómica de suelo en lo que al modelo de ciudad compacta se refiere.

El autor se cuestiona la compatibilidad de las libertades económicas comunitarias con el patrón de medio ambiente urbano y, para analizar la cuestión, se centra en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), que supedita la exigencia de autorización a una razón imperiosa de interés general (como puede ser la protección del medio ambiente y del entorno urbano). En consecuencia, examina la invocación de la defensa del modelo de ciudad compacta en el momento de efectuar la transposición autonómica de la citada Directiva en lo referente a la instalación de grandes establecimientos comerciales. Por otra parte, analiza también las resoluciones judiciales dictadas que ponderan si la justificación autonómica del modelo de ciudad resulta proporcional en relación con la libertad de comercio.

En el plano de la normativa estatal, SERRANO LASA observa que el modelo de ciudad compacta se ajusta al orden constitucional (en concreto, a los artículos 45-47 de la Constitución de 1978), aunque en la práctica el urbanismo posterior se haya orientado decididamente en la dirección opuesta, tal y como han ido advirtiendo las instituciones comunitarias. Tras el giro hacia el urbanismo sostenible, que, iniciado por la legislación autonómica, no se produce en el ámbito estatal hasta la Ley del Suelo

de 2007, la obra analiza la articulación actual (a partir del Real Decreto Legislativo 7/2015, del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana) del reparto competencial entre las instancias estatal, autonómica y local, en aras de la realización de la sostenibilidad del desarrollo urbano, cuya garantía se residencia, en última instancia, en el control de los órganos judiciales, los cuales llegan a anular instrumentos de planeamiento que, sin la necesaria justificación en la previsión de crecimiento de la población, crean nuevos suelos urbanizables para usos residenciales o que contienen previsiones de desarrollos urbanísticos discontinuos.

El Capítulo II del libro, titulado *«La ordenación de las dotaciones urbanísticas en la ciudad compacta»*, nos proporciona una perspectiva general de la conexión entre el planeamiento y las dotaciones urbanísticas. Dado que éstas son piezas que articulan y vertebran la ciudad, el planeamiento urbanístico ha de asegurar su suficiencia (tanto la de las ya existentes, como la de las nuevas dotaciones).

Oportunamente, comienza por definir y concretar los conceptos principales (destaca, especialmente, la distinción entre «dotación pública» y «parcela dotacional»), para centrarse posteriormente en las dotaciones urbanísticas de titularidad pública municipal (dotaciones locales).

Analiza, a continuación, los preceptos legales a los que queda supeitado el planificador en la ordenación de las dotaciones urbanísticas en calidad de estándares urbanísticos.

En este ámbito detecta una tendencia autonómica a la reducción progresiva de porcentajes o módulos de reservas dotacionales obligatorias o mínimas, a la eliminación o disminución de tales reservas en determinados casos o a su sustitución por otros modos de satisfacción de los estándares urbanísticos dotacionales, lo cual, estima, no tiene por qué ser incompatible con la ciudad compacta. Es más, entiende SERRANO LASA que, a pesar de la necesidad de establecer unos estándares mínimos, la normativa debería establecer estándares con máximos o una horquilla de valores en relación con las dotaciones urbanísticas.

Se detiene particularmente en la detección de reglas y principios que puedan limitar cualitativamente la discrecionalidad del planificador, desde el punto de vista del modelo de ciudad compacta, a la hora de determinar tales dotaciones, analizando si se trata de normas de aplicación directa o de criterios de valoración complementarios a los estándares urbanísticos. En particular, deriva los siguientes principios y reglas: acomodo a un previo proyecto de ordenación urbana; localización adecuada —accesibilidad, proximidad y movilidad sostenible—, funcionalidad; calidad; suficiencia y proporcionalidad en relación con las necesidades sociales y la edificabilidad lucrativa existente; red adecuada y suficiente de espacios libres y zonas verdes; y, finalmente, eficacia y eficiencia en la gestión del gasto público.

Para finalizar el capítulo, estudia las implicaciones jurídicas del *ius variandi* que puede discrecionalmente

ejercer el Ayuntamiento (siempre de acuerdo con el principio de racionalidad). Por una parte, subraya la posibilidad del ente municipal de definir y revisar las dotaciones urbanísticas de carácter local (determinaciones de ordenación pormenorizada) a través de Planes Parciales y Planes Especiales, lo que permite obviar la ardua tramitación de una revisión o modificación de planeamiento en lo que se refiere a determinaciones de carácter estructural (éstas deberían limitarse a establecer las previsiones relativas a las principales infraestructuras dotacionales y sistemas públicos). Por otra, propone que el planeamiento prevea la polivalencia de usos dotacionales, con una calificación genérica, para facilitar posibles cambios de uso entre los sistemas de dotaciones, debidos a cambios de las necesidades reales del municipio.

Pues bien, ante la posibilidad de que se produzca una confrontación entre la necesidad de mayor compactación de la ciudad y el mantenimiento de la red dotacional, SERRANO LASA mantiene que la solución estriba en que no empeore la debida calidad urbana y propugna como límite infranqueable la intangibilidad de la red existente de zonas verdes y espacios libres públicos. Declara, asimismo, el principio de equilibrio y proporcionalidad entre usos dotacionales y usos privativos, un principio derivado de la necesidad legal de sustitución con nuevas dotaciones públicas en caso de reducción de las existentes y de compensación si hay aumento de edificabilidad, medidas legales que, insiste, son especialmente estrictas en lo que se refiere

a sistemas de espacios libres y zonas verdes. Ahora bien, el autor subraya determinadas excepciones establecidas por la legislación autonómica al citado principio, siempre por causas justificadas y que flexibilizan las medidas de compensación o sustitución, las cuales, al parecer, pueden tener amparo en los fundamentos de la ciudad compacta.

La cuestión que trata el Capítulo III es el de «*La gestión urbanística de las parcelas dotacionales de la ciudad compacta*», en el que, inicialmente, se examinan los medios de adquisición más habituales de las parcelas dotacionales (en este punto, se remarca particularmente la entrega obligatoria y gratuita de dotaciones públicas).

Seguidamente, analiza, con carácter general, las reglas de reparcelación principales en relación con los bienes públicos preexistentes y, de modo particular, las dotaciones urbanísticas públicas ya materializadas. Propone que determinados bienes (a modo de ejemplo, el curso fluvial o las líneas de ferrocarril) sean excluidos de la reparcelación y que, en relación con el aprovechamiento que corresponde al Ayuntamiento en los supuestos de reducción de las superficies dotacionales en relación con las ya existentes, se incorpore una «nueva regla de juego» pág. 278 que consiste en regular su destino de modo más estricto: la previsión expresa, por parte de la normativa autonómica, de la incorporación de los derechos de aprovechamiento al patrimonio municipal o, su sustitución (en caso de no alcanzar para disponer de una parcela edificable, por una indemnización en me-

tálico que se destinaría al fondo del patrimonio municipal del suelo para obtener reservas dotacionales). Identifica, al respecto, los mecanismos compensatorios previstos, e indaga la posibilidad de que un potencial exceso de aprovechamiento atribuible a la Administración constituya una quiebra, en la fase de gestión urbanística, del equilibrio dotacional. Sugiere, en este sentido, que la normativa minimice los supuestos en que las superficies demaniales resultantes sean inferiores a las preexistentes o, en caso contrario, que se clarifique que dicho aprovechamiento pasará a integrar el patrimonio municipal de suelo, con fines de interés social que abonen un incremento de superficies dotacionales de dominio y uso público.

En la parte final del capítulo, el autor sondea, en un escenario de «*tránsito (o paso) del macrourbanismo al microurbanismo*», el tratamiento que el marco normativo actual, otorga al deber de cesión de parcelas dotacionales, de modo específico, en las actuaciones de dotación y en las nuevas actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En las primeras, que el autor califica como «*operaciones de microcirugía urbana*», se flexibiliza su regulación, permitiendo que la obligación de nuevas dotaciones se sustituya por el aporte de su equivalente económico. En las segundas, aunque no se llega a la supresión de los deberes de cesión, además de suavizar los estándares normales de reservas dotacionales, se satisfacen de otro modo las cesiones obligatorias (a través de indemnizaciones económicas sustitutorias a integrar en el patrimonio municipal

del suelo, en orden a la adquisición de suelos dotacionales, o de la entrega de superficie edificada en un complejo inmobiliario) y se prevén otra serie de medidas en la normativa autonómica (exención de determinados deberes de urbanización, previsión de un porcentaje de aprovechamiento materializable mayor para los propietarios que para la Administración o de densidades superiores a los límites establecidos, entre otras). El autor observa que, en muchos casos, los estándares dotacionales ceden ante el elemento negociador.

En definitiva, concluye SERRANO LASA que, si se trata de evitar la necesidad de ceder más suelos dotacionales, a la Administración corresponde optimizar al máximo sus parcelas dotacionales, con una eficiente gestión patrimonial.

Pero antes de analizar al aspecto estrictamente patrimonial de las dotaciones urbanísticas, el Capítulo IV, rotulado «*La dimensión vertical y la dimensión temporal de los usos del suelo dotacional*», nos muestra inicialmente las virtudes genéricas de la proyección vertical en la ciudad compacta y, en él, el autor se muestra decididamente partidario de abandonar la visión estrictamente horizontal a favor de una proyección vertical y tridimensional.

A continuación, estudia las distintas vías recogidas en las disposiciones legales para la plasmación de la separación funcional entre los usos del suelo y del vuelo o subsuelo, especialmente en este último, cuya intensificación estimula la evolución

tecnológica. Concluye que son los Planes Especiales los instrumentos de planeamiento más adecuados para atribuir y reglamentar aprovechamientos o usos en el subsuelo, cuyos límites o condicionantes (además de los criterios de racionalidad en el diseño urbano) van a venir de la mano de la variable ambiental y sectorial, de los costes económicos y de los posibles impactos o afecciones a las propiedades colindantes (tanto por ruidos o riesgos de seguridad, como por impactos sobre los usos de las superficies superiores o inferiores).

El estudio se centra fundamentalmente en la determinación de las figuras jurídicas más idóneas en orden a la disociación del aprovechamiento de vuelo y subsuelo respecto al régimen público de la superficie y tras analizar una serie de instituciones (concesión administrativa, derecho de superficie, derecho de sobreedificación o subedificación, segregación o estratificación vertical, derechos reales limitados en cosa ajena) resuelve proponer la *concesión demanial* para el uso privativo cuando la superficie sea de dominio público y la constitución de un *derecho de superficie* cuando sea de naturaleza patrimonial, mientras que se decanta por el *complejo inmobiliario* cuando se quiera separar parcelas distintas y autónomas en la rasante y en el subsuelo o vuelo, manteniendo la Administración la titularidad del suelo. El planeamiento puede, por tanto, prever usos privados bajo parcelas dotacionales, siempre que no se perjudique el uso dotacional sobre rasante; es más, puede prever usos dotacionales en el subsuelo y vuelo

de sistemas de dotaciones públicas, pudiendo así justificar estándares dotacionales o incrementar superficies destinadas a uso dotacional.

Como se ha avanzado, también tiene en cuenta la dimensión temporal de la ciudad compacta y especialmente las posibilidades de aprovechamiento transitorio o provisional de parcelas vacantes y espacios urbanos intersticiales, en desuso o abandonados, a través del denominado, entre otros, «urbanismo adaptativo, táctico o transitorio». Se plantea, en este sentido, la compatibilidad entre los usos previstos por el planeamiento y potenciales usos transitorios. El interés general permite una gestión activa de suelos y solares vacantes (que con frecuencia requerirá únicamente pequeñas intervenciones), pero sometida a una serie de condiciones y limitaciones temporales. En orden a evitar que este tipo de gestión quede sumida en un limbo jurídico, SERRANO LASA propugna la conveniencia de una exhaustiva regulación normativa.

En su quinto y último Capítulo («*La vertiente patrimonial de las parcelas dotacionales en la ciudad compacta*»), de manera inusual, la obra se centra en la interacción y conexión entre urbanismo y bienes públicos, y, particularmente, en los bienes públicos dotacionales de titularidad municipal.

Por una parte, indaga el estado de titularidad, pública o privada, de las parcelas dotacionales que sirve mejor a una ordenación compacta de la ciudad, interrogante que resuelve con

una simple y llana opción por la titularidad pública (el autor se decanta, en este sentido, por una concepción dinámica y funcional de los bienes públicos, en especial, de los pertenecientes al patrimonio cultural e histórico). En cualquier caso, el autor dista de ver un problema en la titularidad o gestión privada de ciertos equipamientos, dado que son dotaciones de interés público, cuya implantación en parcelas de titularidad pública se promueve.

Por otra parte, examina cuál es la naturaleza o calificación jurídica que sirve mejor al objetivo de la ciudad compacta, cuestión que resulta de resolución más compleja, dada la relatividad de la distinción entre bienes demaniales y patrimoniales, que en la práctica tienden a parecerse gradualmente (no sólo en relación con sus principios inspiradores o su afectación pública, sino también por la matización de los elementos distintivos de los bienes de dominio público).

El autor expone las distintas técnicas de utilización y disposición patrimonial de las parcelas dotacionales, según su naturaleza, que ponen en manos de la entidad local una serie de alternativas para obtener el mayor provecho en orden a la ciudad compacta.

Para empezar, recuerda que los bienes patrimoniales también se encuentran afectos a la satisfacción de fines públicos y que, en su caso, la Administración goza de una mayor libertad de disposición (tanto la propia transferencia a la titularidad privada

—a través de enajenación onerosa o gratuita, permuta— como otras fórmulas por las que no se transfiere la titularidad —cesión de uso, arrendamiento, derecho de superficie, propiedades temporales—).

Remarca SERRANO LASA la categoría de patrimonio público del suelo, en la que aconseja la legislación urbanística que se incluya toda parcela dotacional pública que no tenga carácter demanial, dado que aún la posibilidad de disposición (preferentemente a través del derecho de superficie, sin que la entidad pierda la propiedad) con el control de la finalidad pública asignada.

Resalta también la posibilidad de alteración del régimen jurídico demanial de las dotaciones locales, sin que ello dependa de la voluntad de otras Administraciones, a través de la modificación del planeamiento (recuerda la necesidad de compensación de los terrenos dotacionales desafectados y que estos últimos se integran en el patrimonio municipal del suelo). Ahora bien, aun manteniéndose el régimen demanial, tal carácter es compatible con una serie de técnicas que permiten obtener la máxima utilidad, como pueden ser la mutación demanial objetiva, la conversión del bien en otro elemento público distinto, los títulos de ocupación y aprovechamiento por personas privadas y otras figuras atípicas de aprovechamientos singulares (a través de derechos reales de aprovechamiento parcial, de la ocupación por terceros de edificios administrativos, o de los contratos públicos de

gestión de servicios y de servicios sobre bienes demaniales).

Concluye, así, subrayando la prioridad de la adquisición de parcelas dotacionales, para que la Administración (cuya actuación, además de ser racional y razonable, ha de acomodarse al interés público) pueda posibilitar o mejorar la configuración de la ciudad compacta, y de la consolidación de la titularidad pública de determinadas dotaciones, a través de la asignación, en mayor medida, de usos sociales o funcionales o de la obtención de beneficios económicos por la gestión de las mismas.

El libro culmina con un pulido y esclarecedor apartado de conclusiones y consideraciones finales, que completa un discurso claro y coherente, bien razonado y documentado, que evidencia que su autor dispone de un bagaje práctico importante, que lo faculta, más allá del dominio de los aspectos teóricos (de modo especial, aunque no único, los aspectos jurídico-administrativos y urbanísticos), para plantear y resolver los múltiples problemas que, a la vista de los intereses en presencia, se proyectan en relación con las dotaciones urbanísticas, con la mirada siempre puesta en la consecución de la ciudad compacta.

Por ello, no cabe duda de que el trabajo ha de resultar especialmente sugerente para toda persona interesada en el Derecho Urbanístico y, de modo particular, para quienes tienen encomendada la labor de elaborar y gestionar el planeamiento en los distintos Ayuntamientos, tal y como

destaca acertadamente en su Prólogo su directora Carmen AGOUÉS MENDIZABAL, con quien comparto que las indicaciones y sugerencias de la presente obra deberían ser tenidas bien en cuenta.

En una de sus conclusiones, SERRANO LASA nos dice que *«(l) a materialización de la ciudad compacta exige el solapamiento, la hibridación, la complementariedad y la compatibilidad de fórmulas jurídicas, inclusive la adopción de técnicas innovadoras y heterogéneas de aprovechamiento y reutilización de los*

elementos urbanos. Habrá que regular, planificar, ejecutar, gestionar y usar las dotaciones urbanísticas con dicha finalidad. La mayor dificultad es la de concebir una sistematización de las posibilidades prácticas para la configuración y transformación de la ciudad con las dotaciones urbanísticas como protagonistas». Pues bien, a pesar de la dificultad, la presente obra es prueba de que lo ha conseguido.

Jasone URKOLA

DOI:

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.110.2018.1.16>