



## **TERRITORIO Y SOSTENIBILIDAD: ALGUNOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES EN ESPAÑA (I)<sup>1</sup>**

**José Antonio SOTELO NAVALPOTRO**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCM)  
Grupo de Investigación de la UCM: "Desarrollo y Gestión Ambiental del Territorio"  
jasotelo@ucm.es

**María SOTELO PÉREZ<sup>2</sup>**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCM)  
Grupo de Investigación de la UCM: "Desarrollo y Gestión Ambiental del Territorio"  
maria.sotelo.perez@ucm.es

**Ignacio SOTELO PÉREZ**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (UCM)  
Grupo de Investigación de la UCM: "Desarrollo y Gestión Ambiental del Territorio"  
ignaciumsotelo@gmail.com

Recibido: 19 de enero del 2015  
Enviado a evaluar: 26 de enero del 2015  
Aceptado: 15 de junio del 2015

### **RESUMEN**

Esta investigación tiene el objetivo de ofrecer una visión general sobre los Modelos de Desarrollo y Organización Territorial desde la perspectiva de las relaciones entre el medio urbano, "rururbano" y rural del estudio de caso concreto, en el ámbito del consumo de agua en España. Para ello, tras conocer y valorar los enfoques conceptuales y temáticos, se estudia el crecimiento urbano en España en las últimas décadas, analizando de manera pormenorizada la importancia que ha cobrado y cobra la aplicación legislativa de leyes, planes y normas, tanto en el propio crecimiento urbano como en la demanda de viviendas en las ciudades españolas y, de igual modo, la vinculación de ambas con el precio de las viviendas, relacionándolo con la problemática de la "rururbanización", y del medio rural. A su vez se tienen en cuenta las actividades que se han llevado y se están llevando a cabo para gestionar la demanda de agua mediante medidas de ahorro y eficiencia, amén de los usos de recursos no convencionales como las aguas residuales depuradas y las aguas pluviales.

**Palabras clave:** Medio Ambiente; Modelos de Desarrollo; Territorio; Suelo; Políticas de Medio Ambiente.

<sup>1</sup> El presente artículo se ha desarrollado en el ámbito del Proyecto MINECO: CTM2013-41750-P

<sup>2</sup> Investigadora en contrato. Becaria FPU (Formación del Profesorado Universitario).

## TERRITORY AND SUSTAINABILITY: SOME ENVIRONMENTAL PROBLEMS IN SPAIN (I)

### ABSTRACT

This work aims to provide an overview of the development models and Territorial Organization from the perspective of the relationship between the urban environment, "rururban" and rural case study, in the field of water consumption in Spain. Therefore, once know and appreciate the conceptual and thematic approach, is studied the urban growth in Spain in recent decades, analyzing in detail the importance which has claimed and charges the legislative implementation of laws, plans and policies, both in itself and urban growth in demand for housing in the Spanish cities and, similarly, linking both to the price of housing, relating to the issue of "rurbanization" and rural. At the same time takes into account the activities that have been and are being carried out to manage water demand through conservation and efficiency measures, in addition to the use of unconventional resources such as treated wastewater and stormwater.

**Keywords:** Environment; Development Models; Territory; Land; Environment Policy.

## TERRITOIRE ET DURABILITE : CERTAINS PROBLEMES ENVIRONNEMENTAUX EN ESPAGNE (I)

### RÉSUMÉ

Cette recherche vise à fournir un aperçu des modèles de développement et de l'organisation territoriale du point de vue de la relation entre l'environnement urbain, "rurbain" et étude de cas en milieu rural dans le domaine de la consommation d'eau en Espagne. Par conséquent, de savoir une fois et apprécier l'approche conceptuelle et thématique, la croissance urbaine en Espagne au cours des dernières décennies est étudié en analysant en détail l'importance acquise et charge la mise en œuvre législative des lois, des plans et des politiques, tant au sein du La croissance urbaine et la demande de logements dans les villes espagnoles et, de même, reliant à la fois pour le prix du logement, relative à la question de la "rurbanisation" et rural. Dans le même temps prend en compte les activités qui ont été et sont menées pour gérer la demande en eau grâce à des mesures de conservation et d'efficacité, en plus de l'utilisation des ressources non conventionnelles telles que les eaux usées et les eaux pluviales traités.

**Mots-clés:** Environnement; Modèles de développement; territoire; J'utilise; Politique de l'environnement.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque el espacio el español es eminentemente cultural, la base de esa realidad la encontramos en un medio físico, que si ayer era hostil, hoy transformado y en no pocos casos degradado, puede ser un punto de referencia fundamental en la búsqueda del tan ansiado "desarrollo sostenible", sobre todo si lo yuxtaponemos al medio humano y económico. En el espacio resultante, elementos como el paisaje, entendido como representación de la naturaleza, se nos presenta como una construcción de la imaginación que va conformando paulatinamente una memoria, y constituye la biografía de cada territorio, en continua mutación. De esta forma, el paisaje no es igual a la naturaleza, sino una interpretación de ella. La definición de paisaje está unida por lo tanto a la de horizontes y planos, pero también el paisaje entraña en sí elementos que representan la cultura territorial

tanto pasada como presente, siendo así el resultado de multitud de procesos naturales e históricos. Sin embargo, este hecho de ser una señal tan llena de contenidos, es a la vez una de las razones por las que el paisaje se muestra como algo tan frágil, afectado por multitud de variables de diferente orden. Lo fundamental para poder comprender el paisaje es que nada en los paisajes cambia al mismo tiempo, a la misma velocidad y en el mismo sentido. Por ello, el territorio analizado desde la realidad de sus paisajes, conforma una realidad base para que el ser humano se aproxime a él, como una referencia fundamental para el desarrollo, entendido éste, no tanto desde una perspectiva económica, sino como un espacio cultural. En definitiva, España.

En las últimas décadas, España ha experimentado un notable cambio; impresiona observar, como afirmaba Leoncio Urabayen “que la Tierra estaba humanizada”, tal y como ha acontecido en España. Fundamentalmente, los principales cambios emanan de la construcción, mejora e innovación en las infraestructuras de los transportes y, de igual modo, en el *modus vivendi* de la población española, en lo que antaño se llamó el “éxodo rural” y que algunos autores describen con ternura al recordar su infancia como es el caso de González Cardedal que describe los campos cuidados, labrados y trabajados de su aldea de manera casi idílica, una aldea hoy abandonada. Si bien, lo que mayor impacto genera es el estado actual de las áreas urbanas, grandes urbes masificadas de pobladores que viven, trabajan y disfrutan. Y es que, como describe el profesor Valenzuela Rubio, “en los últimos sesenta años las aldeas y pueblos, cada una con su propia cultura, han desaparecido o están desapareciendo. Se calcula que dentro de dos decenios el noventa por ciento de la población vivirá en ciudades”.

Todo ello es consecuencia, como afirman Omar Bouazza o Fernando Parra, de la necesidad imperiosa de España de acercarse al sistema productivo capitalista que existía en los países más afectados por la Revolución Industrial, puesto que el sistema de desarrollo económico español llevaban de fracaso en fracaso a la economía. Por ello, en el año 1959 se cambió de modelo y quehacer en materia económica amén de jurídica. Los sectores económicos secundario y terciario, son reubicados y geolocalizados estratégicamente, con el fin de generar bienes de manera “exponencial” como podemos ver en el libro de Dickinson titulado *City, región and regionalism*. Si bien, en el sector primario y más concretamente en la agricultura, no se profesan los mismos cambios, como consecuencia directa de que la agricultura es incapaz, al menos en teoría, de ser un sector atractivo; las personas tienden a ambicionar mayores ingresos, mejores niveles de vida y una óptima calidad de vida, lo que ha favorecido y favorecen la expansión de los sectores industrial y de servicios, repercutiendo así de manera directa en la emigración “campo-ciudad” de los campesinos; lo que supone una alteración del campo. “Como es escasa la mano de obra en el campo como factor de la producción, su precio sube. Eso obliga, de inmediato a sustituir ese factor por otro, en este caso el capital. La maquinaria invade el ámbito rural, al par que masas importantes de gentes que habitaban en él, se lanzan hacia los lugares donde la industria y los servicios tienen altas productividades y, por consiguiente, generan altas rentas”.<sup>3</sup>

Y es que, durante la segunda mitad del siglo XX, los procesos de urbanización e industrialización de las grandes ciudades españolas no se hubieran producido sin el concurso de volúmenes crecientes de agua potable. Para incrementar su oferta, fue necesaria la construcción de grandes sistemas de distribución en alta, con orígenes situados a veces a cientos de kilómetros del lugar

---

<sup>3</sup> Nos referimos a una cita textual recogida de la introducción del profesor Juan Velarde a un trabajo publicado bajo el título: Las ciudades españolas en la encrucijada, subtítulo: Entre el ‘boom’ inmobiliario y la crisis económica”, publicado en Madrid por la AGE.

de consumo. Históricamente existe una importante tradición de gestión pública en todos estos sistemas a través de los organismos de cuenca y de empresas públicas como el Canal de Isabel II que llevan más de 150 años en funcionamiento. La creciente degradación ambiental que acompaña al aumento de actividades económicas guiadas sólo por intereses monetarios; las persistentes desigualdades entre los hombres y las mujeres -que siguen cargando con el "invisible" trabajo no remunerado-, y la pobreza de gran parte de la humanidad, ignorada cuando no agravada por las instituciones internacionales son realidades a las que, en España, en los últimos años se añaden tres "T" de "insostenibilidad": el transporte, el turismo y el territorio. No debemos olvidarnos que España mantiene "tendencias insostenibles" desde el punto de vista del medio ambiente, al registrarse problemas "preocupantes" de cambio climático vinculado con la energía, así como un modelo de desarrollo económico basado en muchos casos en "costes" sociales y ambientales importantes, si bien el "punto crítico" de la sostenibilidad en nuestro país se halla en la "mala gestión" territorial (podemos afirmar que en nuestro país se ha malgastado y se despilfarra "territorio". A pesar de que se elaboran multitud de leyes y directrices territoriales para frenar la saturación urbanística, en muchas ocasiones éstas no van seguidas de desarrollos normativos que permitan su aplicación, convirtiéndolas en papel mojado. En algunas Comunidades Autónomas, como en Galicia, la política urbanística va encaminada a no tomar medidas a escala regional, coadyuvando así a las más diversas actuaciones municipales carentes de criterios de planificación territorial. En otras, como Andalucía, los planes territoriales acumulan décadas de retraso, permitiendo la saturación urbanística. También encontramos casos tan graves como el de la Comunidad Valenciana, donde la Comisión Europea está investigando la normativa urbanística por estar acusada de estimular el favoritismo y la corrupción en los contratos públicos.

Desde una perspectiva epistemológica, los estudios e investigaciones regionales oscilan desde mediados de los setenta en un difícil equilibrio entre dos paradigmas igualmente legitimados, desde perspectivas académicas, aunque no tanto en la práctica, como son la "Ciencia Regional" y la "Economía Política Regional"; somos conscientes de que estas denominaciones son un tanto arbitrarias por cuanto es difícil encontrar en la actualidad representantes puros de ambos, dado que los primeros estudios regionales (Isard), que bebían de las fuentes de la economía neoclásica y keynesiana, y la geografía funcionalista (Berry), están siendo contestados por enfoques que reciben sus influencias intelectuales de las formulaciones neomarxistas del espacio, el desarrollo desigual, los movimientos sociales, y el Estado (Castells, Giddens, Harvey...); el análisis de los procesos de urbanización, la planificación y las burocracias de Weber, Mannheim, Veblen (Friedmann, Weaver, Szelenyi); y las aportaciones de las teorías de la crisis y los ciclos económicos de Schumpeter, Kondratieff, etc. (Hall, Markusen, Freeman).

Ambos paradigmas se nos presentan lejos de conformar cuerpos unificados de principios, ideas, métodos o políticas; tanto es así que no podemos afirmar que uno de ellos sea "superior" al otro. Sin embargo, debemos señalar que mientras la mayoría de los que trabajan los modelos de desarrollo en el ámbito de la economía política regional son críticos de las asignaciones del mercado e intentan ligar el análisis económico con una "praxis" encaminada a cambiar las relaciones sociales de producción, los científicos regionales no cuestionan la estructura de clases existentes, sino que intentan dar soluciones para mejorar la eficiencia del mecanismo de mercado y corregir sus imperfecciones (Curbelo, J.L. "et alia". 1989).

Siguiendo el estudio citado del profesor J. L. Curbelo (1989), los orígenes del paradigma los podemos encontrar en los trabajos de J. Von Thiinen, A. Weber, A. Lósch, B. Ohlin, ..., destacando los estudios de W. Isard. Basada en un contexto neoclásico la "teoría económica regional incluye el concepto de espacio bajo la forma dual de distancia (transporte) y suelo, que son "inputs" y componentes de la

demanda de la empresa y el consumidor racional. Así, la interacción de las fuerzas del mercado da forma al sistema regional, siendo el desarrollo una consecuencia del "libre" flujo de los recursos de acuerdo a criterios de optimización (Sotelo, J.A. 1999).

Apartándose del modelo neoclásico simple, diversos estudiosos de formación keynesiana tuvo como consecuencia la creación de modelos como el de causación cumulativa y los denominados polos de crecimiento; estos enfoques vistos hasta ahora -e independientemente de su origen neoclásico o keynesiano- tienen en común el que ponen especial énfasis en el lado de la oferta del proceso de crecimiento, siendo la diferencia entre el modelo neoclásico puro y el modelo de causación cumulativa, eminentemente teórico. La interpretación que de las teorías de Keynes se ha realizado desde la Ciencia Regional se concreta en la idea de que las actividades exportadoras (los denominados sectores básicos) conforman un componente de la demanda, que además capta riqueza externa que se dirige hacia la economía regional, o en la hipótesis de que los problemas regionales se derivan de las faltas de inversiones, siendo necesarios, por tanto, incentivos e inversiones públicas dirigidas a incrementar el atractivo de la región para el capital externo (a esta misma conclusión, aunque desde posiciones metodológicas diferentes han llegado algunos de los mentores de la teoría del desarrollo endógeno).

Pese a todo, con haber sido importantes las aportaciones teóricas de la "Ciencia Regional", y haber tenido un peso notable en las políticas de desarrollo puestas en práctica hasta finales de los años setenta, en la actualidad sus preocupaciones y aportaciones se dirigen más a la confección de "métodos de análisis" (v.gr.: técnica del "shift-share", análisis "input-output", métodos "RAS" y de entropía, "matrices de contabilidad social", control presupuestario y análisis de proyectos -coste-beneficio-). Eso sí, los métodos cuantitativos y las técnicas de análisis señaladas, de orientación eminentemente aplicada, se han visto complementados por enfoques cualitativos que aportan una visión más humana de los problemas que se intentan solucionar (Sotelo, J.A. 1999).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dentro de este paradigma se incluyen dos escuelas que cada vez tienen más importancia en las investigaciones regionales, a saber: "los Estudios regionales" y la "Economía Política Espacial". El primero de ellos -"los Estudios Regionales" aparece en el Reino Unido en los prolegómenos de los setenta, y tiene su principal mentor en Peter Hall, encontrando notables seguidores en diversas agencias internacionales de desarrollo (IIPES-CEPAL, UNCR,...), así como en estudiosos como Teitz, Friedmann, Lewis Mumford, H. Odum, Stóhr, Sergio Boisier. Esta escuela ha cuestionado las bases sociales y epistemológicas de la Ciencia Regional, criticando sobre todo su falsa neutralidad y su concepción naturalista de las ciencias sociales; rechazan así el "monopolio economicista" que caracterizó al anterior paradigma, conceptualizando los estudios regionales a partir de las cuatro disciplinas enumeradas por Kukliski: economía, sociología, ecodesarrollo y politología. Igualmente, esta "corriente" matizó la importancia de los métodos analíticos, proponiendo metodologías de análisis cualitativo (sirvan como ejemplo, la "observación participativa" o la "fenomenología"). La segunda tendencia es la "Economía Política Espacial" que arranca, a partir de la severa crítica que se realizó de la intervención del Estado del bienestar, cuenta con investigaciones como las de Holland, Massey, Hudson, Lewis, Marcusen Wolker, publicadas en revistas como "International Journal of Urban and Regional Research" "Environment and Planning", "Landscape and urban planning. Los autores de esta tradición buscan entender lo que se conoce como modo de producción capitalista en el que coexisten sujetos sociales que desempeñan funciones distintas en la producción y uso del "producto social"; prestan atención no tanto a las decisiones de los sujetos, como en la Ciencia Regional, sino a las condiciones de equilibrio y desarrollo de todo el sistema. Así, a diferencia de los científicos neoclásicos, para quienes la economía es la ciencia de la elección humano en condiciones de escasez, los políticos-economistas se centran en las leyes de movimiento del sistema. El espacio no es un epifenómeno como lo es para la Ciencia Regional, sino un elemento central al proceso de acumulación, estando la Economía Política Regional preocupado por el estudio de los mecanismos por los cuales el proceso de acumulación generó desarrollo desigual en el espacio, y los efectos de tales desequilibrios en el desarrollo de la formación social nacional y de las distintas áreas. Este complejo entramado de enfoques, análisis, debates y temas de estudio que se generan dentro de este paradigma puede resumirse en cuatro amplios epígrafes: En primer lugar, el estudio de las "leyes de movimiento" del sistema capitalista, la

## 1.1. HIPÓTESIS DE PARTIDA

La experiencia española en términos de legislación en los modelos de desarrollo de actuación contradictoria es especialmente interesante, puesto que sus tres niveles de gobierno, el central, el regional y el local –amén del régimen legislativo internacional-, tienen competencias en materia de conservación y preservación ambiental. Y es que, el deterioro del medio ambiente a través de la contaminación, de las grandes transformaciones de los espacios urbanos, rururbanos y rurales, en general, y del agua en particular, es tan grave e intenso como sutil. En tan sólo unos años, buena parte de la red hidrológica de los países desarrollados podemos afirmar que se está convirtiendo en auténticas cloacas a cielo abierto.

Por todo ello, a la hora de tratar la gestión compleja de los recursos naturales en el contexto del susodicho medio urbano, rururbano y rural en España debemos tener en cuenta que existe una gran variedad de legislaciones que regulan y gestionan los recursos. El Marco Institucional de la gestión del agua en España, se conforma por entes de carácter público y privado que interactúan con el fin primario de abastecer de bienes y servicios relacionados con el recurso hídrico para, de este modo, satisfacer las necesidades ilimitadas de la población.

## 2. TERRITORIO, SOSTENIBILIDAD EN ESPACIOS CONTRADICTORIOS EN ESPAÑA

Actualmente, tal y como afirman algunos autores<sup>5</sup>, el sistema legal resulta altamente contradictorio, ya que objetivo principal es hacer más eficiente el proceso inmobiliario –principalmente el de construcción de obra nueva, ya que en España el negocio inmobiliario ha derivado de explotar la multiplicación que se opera en el valor de los terrenos al hacerlos urbanizables buscando así los beneficios derivadas de la reclasificación y recalificación de los terrenos, con lo que *la promoción inmobiliaria ha favorecido mucho más la nueva construcción que la conservación del patrimonio construido* (Fariña y Naredo, 2010)-; por ello, la legislación concibe la ciudad como un territorio vacío en el que destacan exclusivamente el ámbito arquitectónico-patrimonial y el ámbito natural, a través de los cuales se asociación los distintos aprovechamientos –fundamentalmente los vinculados a los usos residenciales– que, como afirma el profesor Ferial Toribio (2010) se justifican no tanto por su necesidad real como por el bajo impacto de su presencia. Y es que esta forma de valoración se ve reforzada por la legislación que, a pesar de intentar de erradicar la especulación, tiende a olvidar el propio funcionamiento del sistema y de las empresas inmobiliarias, que trasladan los costes y los beneficios esperados no obtenidos al precio final de la vivienda, con lo que las leyes y los planes no atienden finalmente a las necesidades reales de la población sino a las de los empresarios del subsector de la vivienda, lo que incide muy negativamente sobre el propio medioambiente, en general, y en la sobreexplotación de los recursos hídricos, en particular. Y es que la legislación en materia de urbanismo estatal y autonómica es tan “optimista” que contempla el

---

división internacional del trabajo, y los efectos regionales de la reestructuración capitalista y la salida de la crisis. En segundo lugar, las manifestaciones de las leyes del movimiento capitalista en los sectores económicos y los distintos regiones. En tercer lugar, el análisis del Estado y sus intervenciones en los niveles local, regional y nacional. En cuarto lugar, y relacionado con los epígrafes anteriores, el estudio del regionalismo y los movimientos sociales regionales.

<sup>5</sup> ROCA, J. (2003). “La delimitación de la ciudad, ¿una cuestión posible?”. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXV. pp. 17-36

EMBED IRUJO, A. (2010) *La política de aguas y su marco jurídico*. Fundación nueva cultura del agua. Sevilla.

cambio del insostenible paradigma que representa, camuflando su crónica inutilidad mediante cambios nominales, prólogos elocuentes y visionarios, que ya no sirven para atajar el problema real de la ciudad, es decir, el control del suelo (Gómez Ordoñez et alii, 2004). Todo ello con el fin de obtener un equilibrio entre cantidad – cada vez se emplea más suelo– y aprovechamiento –cada vez más bajo– para conseguir una ciudad más abierta, más extensa, más lejana, más costosa, y más difícil de mantener.

Como señaló el profesor Joaquín Bosque Maurel (2000), a pesar de que son más de tres décadas las que llevamos aplicando políticas ambientales en la Unión Europea, menos sin duda en España, la calidad general del medio ambiente no ha aumentado, al menos de manera perceptible. Se pone de esta forma de manifiesto que las políticas ambientales, “per se”, no son capaces de proporcionar el tan teóricamente ansiado “desarrollo sostenible”, fijado ya como objetivo básico en el Tratado de Amsterdam.

El deterioro de los espacios naturales, en la presente obra se tratan los españoles, sólo puede acarrear pérdidas materiales y de bienestar, en las generaciones presentes y en las futuras. No debemos olvidarnos que una vez traspasados ciertos umbrales críticos y rota la capacidad de regeneración del medio, ni la actividad humana ni, probablemente, la vida misma serían posibles. Tampoco podemos olvidarnos que la presencia del hombre en la Tierra y su propia subsistencia ha implicado siempre el uso y la transformación –en ocasiones hasta la destrucción- del propio espacio terrestre (Bosque Maurel, J., 2000).<sup>6</sup>

Los modelos de “desarrollo urbano”, también los que se enmarcan en el contexto de las denominadas políticas medioambientales, reflejan con notable nitidez el que la ciudad del siglo XXI (ciudad cableada, ciudad de la paz, ciudad de la ciencia,...), deberá ser la expresión de la historia y de la cultura urbana que se hayan consolidado a lo largo del tiempo. El malogrado arquitecto Saenz de Oiza definió alguna vez la ciudad como el espacio geográfico que una persona humana puede recorrer entre el amanecer y el ocaso. Una sugerente definición, que desde luego tiene más que ver con la ciudad moderna, que con ninguna otra. Una

---

<sup>6</sup> Para el profesor Vázquez Espí (1998), el desaforado consumo de recursos no presenta las mismas características en unos lugares u otros del planeta. Un hecho comúnmente aceptado es que los países “desarrollados”, con un 20% de la población, consumen un 80% de los recursos. Imaginemos una humanidad dividida en dos clases homogéneas, “ricos” y “pobres”, e intentemos percibir cómo se reparten 100 unidades de recursos entre 100 personas. A cada uno de los veinte “ricos” le tocan 4 unidades; mientras tanto los 80 pobres se conformarán cada uno con 1/4 de unidad de recurso. Tenemos una primera conclusión: los “pobres” se comportan de forma mucho menos insostenible que los “ricos” pues a fin de cuentas hacen lo mismo (nacer, crecer, reproducirse y morir) consumiendo quince veces menos recursos que sus vecinos. De los veinte ricos, dieciseis viven en ciudades en el sentido moderno del término y suponiendo que se reparten los recursos equitativamente con sus 4 colegas rurales, se quedan en su ciudad “rica” con 64 unidades de recursos. Entre los 80 “pobres”, solo 24 viven en ciudades “modernas” y suponiendo de nuevo un reparto equitativo con sus colegas del campo, se quedan en su ciudad “pobre” con 6 unidades de recursos. En total, por tanto, el sistema urbano moderno alberga 40 personas entre “ricos” y “pobres” y consume 70 unidades de recurso, es decir, casi 2 unidades *per capita*. El mundo rural, con sus campos, pueblos y aldeas, alberga a 60 personas que utilizan para su subsistencia solo 30 unidades de recursos, es decir, sólo media unidad de recurso por campesino. De este modo, la conclusión es que nuestro moderno y aparatoso sistema de ciudades resulta casi 4 veces más despilfarrador, contaminante e insostenible que el mundo rural y agrícola. Esta es una estimación muy, pero que muy prudente, puesto que en realidad, el reparto de los recursos dista mucho de ser homogéneo: tanto entre “ricos” como entre “pobres”, las ciudades se quedan con mayor parte del pastel que el campo; pero además una parte de los recursos que el campo gasta no son en realidad para la subsistencia de los campesinos que allí viven, sino para la futura alimentación de los habitantes de las ciudades. Si se consiguiera transformar el sistema urbano de manera que redujera su consumo al nivel del medio rural, el consumo global de recursos de la humanidad podría disminuirse como poco a la mitad.

definición que en todo caso revela a la vez como puede sobrepasarse el límite energético al transporte sostenible y como el transporte constituye una de las causas principales de la actual insostenibilidad urbana: para ciertos privilegiados existe la ciudad Madrid/Barcelona o la ciudad París/Londres gracias al voraz consumo de energías fósiles. En España y en el resto de los países comunitarios, el crecimiento económico, a pesar de ir paralelo a un cierto proceso de "ecoeficiencia", exige cada vez más consumo de recursos naturales, amén de generar un mayor número de agentes contaminantes y de residuos –incluyendo a los tóxicos y peligrosos-. Sin duda, los avances en la integración del medio ambiente en la toma de decisiones y en las políticas de tipo sectorial, en los momentos presentes, es un fenómeno real, con avances calificables, cuando menos, de lentos. ¿Es "sostenible" la ciudad de Nueva York? Depende. Si el actual orden internacional se sostiene, la ciudad de Nueva York podrá seguir consumiendo fantásticas cantidades de recursos a la vez que, a través de una economía internacionalizada, la contaminación producida por su funcionamiento se manifestará muy lejos de la isla de Manhattan. Vista así, es una ciudad sostenible por la simple razón de tener el poder político necesario para sostenerse.

Pero el concepto de sostenibilidad que aquí nos interesa –y ya lo hemos comentado en párrafos anteriores- es el que José Manuel Naredo (1996) ha denominado *sostenibilidad fuerte*: ¿puede extenderse el funcionamiento de Nueva York a toda la botella herméticamente cerrada, es decir, al planeta en su conjunto? Les ahorraré los cálculos: si en todas las ciudades del planeta se adoptara la fisiología de Nueva York u otras ciudades semejantes, las reservas de combustible tardarían en agotarse unos cincuenta años. Sin embargo no estaríamos allí para verlo pues, mucho antes, la atmósfera se habría vuelto altamente contaminante para los animales superiores. Por tanto, ninguna de las denominadas "ciudades globales" sirve como modelo *sostenible* para el conjunto de las ciudades del planeta. La sostenibilidad fuerte presupone, como ven, la equidad entre los miembros de la especie y, en consecuencia, no sólo asegura la viabilidad ecológica y física, también sienta las bases, al menos las necesarias, para una convivencia pacífica y justa con nuestros semejantes.

Para que las "ciudades globales" se sostengan sin destruir el medio físico y biológico que las alberga, la condición necesaria (aunque quizás no suficiente) es muy clara y precisa: las "ciudades globales" tendrán que impedir, incluso por la fuerza, que el resto del mundo alcance sus mismas cotas de consumo y disfrute de recursos (evitando la consiguiente producción de contaminación). Hay datos recientes que confirman esta desalentadora conjetura. Así, mucho se ha alardeado acerca de que el consumo per capita de energía en todo el mundo ha permanecido casi estable en la última década, queriéndose indicar con ello que el sistema global comenzaba a corregir sus disfunciones. (Valenzuela, L.M. 2011).

Plantear un modelo sostenible sobre el papel es tarea extraordinariamente simple: basta con dos condiciones que deben cumplirse simultáneamente: que todos nuestros procesos, simples o complejos, funcionen como "norias", cerrando los ciclos de materiales, y que tales "norias" sean movidas por la energía libre de origen solar (la propia radiación solar, el viento, etc). La simultaneidad de ambas condiciones merece subrayarse: no basta con que a los enchufes de nuestras casas nos llegue electricidad de origen solar, en vez de térmico o nuclear: si seguimos con la misma forma de vida los ciclos de materiales que utilizamos seguirán sin cerrarse, y contaminarán el ambiente en cuanto su concentración supere ciertos umbrales. En este punto se reconoce a los grupos ecologistas más sensatos cuando simultáneamente solicitan energía solar y reciclaje. También se reconoce la habilidad empresarial de las divisiones de "energías renovables" de las grandes multinacionales petrolíferas: planeando la construcción de grandes centrales eólicas o solares, responden bien a los intereses de la empresa: seguir con el negocio a la vez que mejoran su imagen pública. Por supuesto es preferible una megacentral

eólica a una térmica o nuclear, pero de no cambiar nada más, seguiremos viviendo de forma globalmente insostenible.

Por tanto, para construir una "ciudad sostenible" en el mundo real lo que se impone es transformar radicalmente nuestras insostenibles ciudades modernas, y nuestra forma de vivirlas. No se trata de construir otras nuevas. Muy al contrario: en conurbaciones como Madrid, con viviendas vacías suficientes como para albergar holgadamente un millón más de personas, resulta urgente parar de construir. Tenemos que *reciclar* nuestras ciudades. Debe quedar claro que la simple enunciación teórica del problema y de su solución no basta: desde mediados del siglo XIX (quizás antes) lo que yo denominaría "movimiento ecologista" (nutrido por personas de muy distinto origen y especialidad) ha puesto sobre la mesa los instrumentos técnicos y analíticos necesarios, pero una y otra vez estos han caído en saco roto. Debemos concluir que otro género de fuerzas operan en el fenómeno urbano y que, sin contar con ellas, nada podrá hacerse.<sup>7</sup> (Valenzuela, L.M. 2011).

¿Por qué la ciudad creada por los habitantes para alojarse comenzó a transformarse en Europa –y de forma concreta en España– en la ciudad propuesta para alojarlos? De entre los varios factores que pueden invocarse, el colonialismo que siguió al "descubrimiento" de América podría tener especial relevancia. Imaginense a los conquistadores intentando convertirse en tales: intentando dominar un territorio ya primorosamente ocupado por el indígena tanto en lo rural como en lo urbano: por pura necesidad militar, el conquistador descubre, de nuevo, que es posible proponer e imponer una ciudad a una población sin contar con ella, dando lugar a las cuadrículas de la ciudad colonial, desprovista de esas formas orgánicas que podemos apreciar en las ciudades europeas del medievo. Nada más natural que aplicar esos mismos principios en la propia metrópolis. En un sentido preciso, la ciudad moderna europea, extendiéndose alrededor del villorrio medieval, se ha autocolonizado así misma, produciendo el mismo efecto que en la ciudad ultramarina: la pérdida de la condición de verdaderos ciudadanos de sus habitantes. Con la conquista aparece la separación entre colonizador y colonizado, que será reproducida en la metrópoli, entre administrador y administrado. Con ella comienza otra vez el transporte horizontal a larga distancia y la explotación de otros territorios. En el campo colonial sólo vive el indígena, así que nada más espontáneo que elevar de categoría a la ciudad habitada por el conquistador y su corte, degradando así lo rural, como territorio salvaje e incivilizado. Con el tiempo, la lógica del colonialismo se universalizó comenzando a ser percibida como un bien en sí mismo.<sup>8</sup> (Valenzuela, L.M. 2011).

---

<sup>7</sup> Podemos entender mejor lo expuesto si observamos el pasado: hubo ciudades insostenibles y sus vacías y románticas ruinas nos han permitido vislumbrar algo de su antiguo esplendor. También las hubo sostenibles, y muchas de ellas dan hoy cuerpo a los llamados "cascos históricos" de nuestras conurbaciones. La ciudad del pasado fue muchas cosas a la vez. Desde luego fue y es uno de los medios físicos utilizados por el ecosistema humano para controlar y mantener su estructura. Tal y como sugieren algunas observaciones de Ramón Margalef, la ciudad humana tiene un cierto paralelismo con un árbol. En ambos, sólo una pequeñísima fracción del peso total es materia viva. La mayor parte de un árbol es materia mineral que asegura que esa pequeña fracción de biomasa pueda mantener una forma estable, disputar por la radiación solar y por los nutrientes de la tierra. La ciudad moderna perdió su alma colectiva: claramente desde el Barroco, la ciudad comenzó a ser planificada como una máquina, y ha dejado de ser expresión de la materia viva en su continuo nacer y morir. En un sentido preciso, la ciudad planificada ha significado la vuelta al "trogloditismo": a sus habitantes sólo les queda conseguir un agujero, que no han construido ni organizado a su capricho y necesidad, e intentar convertirlo en un nicho ecológico, rodeado de trogloditas compitiendo por recursos escasos. Paradójicamente, el sueño de construir un hogar sólo se alcanza, a veces, al acceder a la "segunda residencia" de fin de semana.

<sup>8</sup> Hay otro factor de fundamental importancia, sobre todo en este siglo: la implantación de la agricultura química en el mundo rural y la consiguiente drástica disminución de la mano de obra necesaria, empujó y forzó a un buen número de campesinos hacia la ciudad. Difícilmente esas corrientes migratorias podían tratar como propia una ciudad que era el destino del exilio. Se encontraron en un mundo ajeno, en el que nunca se les ha ofrecido la

Las áreas urbano-metropolitanas a partir de su complejidad se han ido endeudando notablemente a lo largo de la última década, tal y como se recoge en el mapa número 7. Entre ellas destaca Jerez de la Frontera (Cádiz, 211.000 habitantes) se ha convertido en una de las ciudades que peor ha digerido la resaca de la crisis en España. Hace un par de años la revista estadounidense *Time* publicó un reportaje sobre el colapso financiero del bullicioso municipio andaluz para reflejar las dificultades por las que atravesaba el país (Farinos y Romero, 2007). La mala gestión ha llevado a Jerez a ser el municipio de España que más aumentó la deuda durante la crisis, entre 2008 y 2013, según datos del Ministerio de Hacienda recopilados por este periódico. En segunda posición, encontramos al término municipal de Parla entre los grandes Ayuntamientos —de más de 100.000 habitantes—, que más han incrementado la deuda per cápita durante la crisis. Desde entonces, las cosas han mejorado algo en la localidad gaditana que estuvo a punto de entrar en bancarrota si no hubiera sido rescatada por el Estado.

La mayoría de Ayuntamientos gestionaron mejor la abundancia y sortean la escasez mejor que Jerez o que Parla y Jaén, otros dos ejemplos de desfase. Un total de 2.374 municipios lograron reducir la deuda en 1.213 millones. Otras 2.437 localidades no deben nada, según la información remitida por la central de información de riesgos del Banco de España (CIRBE), utilizada por Hacienda, que recoge las obligaciones financieras.

Llegados a este punto es necesario mencionar la “Estrategia de Medio Ambiente Urbano” (EMAU) elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con la Red de Redes de Medio Ambiente Urbano y que supone la traslación a España de Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano (aprobada el 11 de enero de 2006), en la que se recogen los problemas ambientales que presentan las zonas urbanas de la Unión Europea y la necesidad de abordarlos de forma integrada, incidiendo en las causas que los generan. En los últimos años, las ciudades españolas han pasado de un modelo tradicional de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente a una ciudad dispersa, con una separación funcional de sus usos, donde se despilfarran los recursos naturales y en la que se produce una segregación territorial de la población en base a su capacidad económica (Estrategia de Medio Ambiente Urbano).

Los objetivos principales que persigue la EMAU son:

- a) Establecer las pautas para guiar a los municipios (pueblos y ciudades) de España hacia la sostenibilidad, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida de sus habitantes.

---

oportunidad de hacerlo propio. Como cabía esperar, ambos factores, junto a otros, se reforzaron mutuamente en la destrucción del alma colectiva de la ciudad. La construcción de la ciudad sostenible pasa por recuperar el control del ciclo completo de energías y materiales que permiten nuestra existencia. Y para empezar debemos recuperar su percepción eliminando la lejanía. Calmar el tráfico en todos los planos y distancias resulta por tanto una labor prioritaria ¡y no me refiero sólo al automovilístico! Una vez podamos *ver*, podremos conocer, valorar y controlar. La recuperación de la ciudad construida, modificada, rehabilitada por sus ciudadanos es por tanto una condición imprescindible para su sostenibilidad. El ciudadano tiene que recuperar la posibilidad de dejar huella en la ciudad que habita, como pasó y pasa en algunas ciudades, como siempre hizo la célula viva en el árbol. Una democracia entendida como un proceso electoral no ayuda mucho aquí. Idealmente, en el ágora de la ciudad deberían caber representantes de todas sus familias y tribus, que deberían poder realizar el deseo primero de lo urbano: estar juntos, verse y tocarse las caras. Es necesario por tanto un tamaño de ciudad, de espacio urbano, acorde con la posibilidad de percibir la totalidad o la mayor parte posible de personas, objetos, energías, información que la forman.

- b) Promover el modelo tradicional de ciudad compacta, compleja, eficiente y cohesionada socialmente.
- c) Modificar la tendencia actual de consumo de recursos por otra basada en la información y el conocimiento.

La EMAU está dividida en cinco grandes apartados: el urbanismo, la movilidad, la edificación, la gestión urbana y la dicotomía entre mundo rural y mundo urbano. Para cada uno de estos apartados, la Estrategia detecta los problemas actuales que le afectan, las causas de esos problemas y las tendencias futuras, los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de la Estrategia y las directrices para conseguirlos, así como el nuevo modelo que es necesario para alcanzar la sostenibilidad (Prieto et alii, 2011). No obstante, teoría y realidad no siempre coinciden en el espacio y el tiempo y el caso de las prácticas de ordenación del territorio y urbanismo en las comunidades autónomas son un buen ejemplo de ello. Sobre todo, a partir de la crisis financiera y de la “burbuja” inmobiliaria, ya que desde ese momento se produjeron tres cuestiones fundamentales que cabe destacar:

- a) Paralización o reestructuración de los Planes de Ordenación Municipal en elaboración o pendientes de aprobación.
- b) Estancamiento del mercado inmobiliario y quiebra de proyectos inmobiliarios ya ejecutados.
- c) Avance en la elaboración de Planes Territoriales Supramunicipales.

En cualquier caso, las prácticas y consecuencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo en la región no pueden achacar sus negativos resultados a la falta de instrumentos técnicos, pues desde diversos ámbitos de la administración y organismos colegiados se han venido elaborando todo tipo de herramientas de apoyo y asesoramiento, entre ellas la *Guía de Buenas Prácticas de proyectos de urbanización sostenible* (Pintado, 2004) en la que se afirmaba que la Guía se enmarcaba en los Objetivos de Desarrollo Sostenible Local definidos en la Red de Ciudades y Pueblos Sostenibles de Castilla La Mancha, heredera y continuación del Pacto “Ciudad-Habitable”; no obstante, se constataba que en muchos de los municipios de la región se estaba generando un crecimiento, a veces excesivo, de la periferia urbana y eso llevaba aparejado que en numerosas ocasiones se estuviera abandonando el casco urbano histórico. Esta situación chocaba con lo que se ha dado en llamar “desarrollo sostenible” (Embid, 2007).

Y es que, la descrita *Guía de Buenas Prácticas en Proyectos de Urbanización Sostenible* tenía por objeto definir unos criterios de actuación a considerar en la redacción de los Proyectos de urbanización e, igualmente, durante la construcción de las obras que en ellos se describían; dichos criterios estarían basados fundamentalmente en razones de desarrollo sostenible. Todo ello permitiría actuar, tanto en Proyectos de Urbanización en nuevas áreas de desarrollo urbano como en la remodelación o adecuación de espacios urbanos ya existentes. Dado que se pretendía que la Guía se convirtiera en un documento de consulta en los Municipios españoles, se planteó como un instrumento abierto en el que tendrían cabida todas aquellas propuestas realistas que fueran encaminadas a facilitar que pueblos y ciudades pudieran ser urbanizados con criterios de sostenibilidad. Es decir “*construir ciudad de forma que se garantice la calidad de vida de la generación actual sin comprometer la de las generaciones venideras*” (AA.VVV, 2011).

En el caso español, destacar los LIC-ZEC y las ZEPAS, dos tipos de espacios protegidos que forman parte de la Red Natura 2000 creada por la Directiva 92/43 (art. 3.1.II). Por lo que respecta a la previa selección de los LIC y posterior declaración formal de las ZEC, el margen de apreciación de que disponen los

Estados miembros es limitado (Observatorio de la Sostenibilidad, 2006). De hecho, tal y como se recoge en la STJUE de 11 de febrero de 2001 (C-67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia) se refiere a esta cuestión afirmando que: 1º) La selección de los lugares ha de responder sólo a criterios de carácter científico; 2º) Los lugares propuestos por los Estados miembros deben garantizar una cobertura geográfica homogénea y representativa de la totalidad del territorio de cada Estado miembro con el fin de garantizar la coherencia y el equilibrio de la red que de ellos resulte; 3º) La lista debe ser completa, es decir, cada Estado miembro debe proponer un número de lugares que permita incluir de manera suficientemente representativa todos los tipos de hábitat naturales mencionados en los anexos de la Directiva 92/43. Como afirma el profesor López Vera el TJUE ha insistido en el carácter completo de la información de que debe disponer la Comisión procedente de cada Estado miembro, para poder decidir con criterios representativos sobre el listado de lugares de interés comunitario en el conjunto de Europa (STJUE de 11 de febrero de 2001 (C-67/99, 71/99 y 220/99, Comisión contra Irlanda, Alemania y Francia), 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping (C-371/98), 14 de septiembre de 2006 (C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern)). Desde este modo, en la última de las sentencias citadas el TJUE afirma que: *"... un Estado miembro no dispone, cuando elabora la lista nacional de lugares, de un conocimiento preciso y detallado de la situación de los hábitats en los demás Estados miembros, no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de este mismo objetivo en el ámbito comunitario. Por consiguiente, la Comisión debe tener la seguridad de contar con un inventario exhaustivo de los lugares que pueden ser designados zonas especiales de conservación, ya que la constitución de éstas tiene como objetivo una red ecológica europea coherente. De ello se desprende asimismo que, en el momento de adoptar su decisión la Comisión, los lugares identificados por los Estados miembros deben reflejar la situación en la que se basaron las evaluaciones científicas relativas a los potenciales lugares de importancia comunitaria."*<sup>9</sup>

Esta doctrina jurisprudencial confirma una aplicabilidad restrictiva de las excepciones previstas en la Directiva para reducir los espacios protegidos con finalidades distintas a las protectoras [SSTJUE de 28 de febrero de 1991 (C-57/89

---

<sup>9</sup> De igual modo, se hace imprescindible destacar la idea de que un Estado miembro *"no puede, por sí solo, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación"*. Por ese mismo motivo, y con más razón, una vez que ese espacio ha sido incorporado en el listado comunitario de LIC, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares. Pues bien, entre esas obligaciones la STJUE de 14 de septiembre de 2006 (C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern) señala que los Estados miembros no pueden *"autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de un lugar tal como lo definen dichos criterios. Así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas"*. Esta jurisprudencia del TJUE en relación con la imposibilidad de reducir o destruir parcialmente la superficie declarada como LIC es semejante a la jurisprudencia del TJUE en el marco de la delimitación y reducción de ZEPAS. Desde este punto de vista, el TJUE mantiene una doctrina muy estricta sobre el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros para reducir los espacios así declarados (López, 2009). La STJUE de 28 de febrero de 1991 (C-57/89, Comisión contra Alemania) afirma que *"los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos como zonas de protección especial, de acuerdo con el apartado 1 del art. 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación en el ámbito del apartado 4 del art. 4 de la Directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva. obligaciones que les impone el apartado 4 del art. 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial"*.

Comisión contra Alemania), o de 11 de julio de 1996 (C-44/95 Regina)]. Esta conclusión debe ser tenida muy en cuenta en el momento actual, cuando España ha sido condenada recientemente por STJUE de 28 de junio de 2007 (C-C-235/04, Comisión contra España) por el incumplimiento de sus obligaciones en la declaración de espacios de la Red Natura 2000, en concreto, al no haber clasificado como zonas de protección especial territorios suficientes en superficie para ofrecer una protección a todas las especies protegidas por las Directivas comunitarias. Este alegato tiene más sentido si cabe, si tenemos en cuenta los muchos procedimientos abiertos contra España por la Comisión Europea por incumplimiento de sus obligaciones en supuestos idénticos a los relatados y al que ahora es objeto de nuestro Dictamen. Estos datos, y otros muchos más, se ponen igualmente de relieve en el informe de los parlamentarios europeos Marcin Libicki y Michael Cashman, sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007 (López, 2009). Las previsiones del Derecho comunitario y de la jurisprudencia del TJUE comentadas han tenido su acogida en nuestro Derecho positivo. Debemos recordar en este sentido que la Ley 8/2007, y luego el TRLS de 2008, han previsto en el apartado 4º del art. 13 de ambos textos legales, lo que sin duda es uno de los preceptos más importantes de la nueva legislación de suelo: *“No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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. Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación”*. La claridad de las determinaciones legales ha sido posteriormente reiterada por el ya comentado art. 51 de la Ley 42/2007 de patrimonio natural y de la biodiversidad: *“1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47. 2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. 3. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezcan las Comunidades autónomas”*. En definitiva, dos cuerpos legales vigentes establecen el siguiente procedimiento para alterar la delimitación declarada de los espacios de la Red Natura 2000 reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos: 1º) Debe estar justificado por los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. Esto significa que sólo con un estudio basado en datos científicos es posible tratar de justificar que un espacio protegido ha perdido sus condiciones naturales. Además, es preciso que dicho estudio demuestre esa nueva situación debido a la “evolución natural” del hábitat y no gracias a actuaciones externas (generalmente obra del hombre). 2º) Además, en el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la “evolución natural” deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el art. 47 de la Ley 42/2007: *“Las Comunidades Autónomas vigilarán el estado de*

conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias, así como de conservación de las especies de aves que se enumeran en el anexo IV, comunicando al Ministerio de Medio Ambiente los cambios que se hayan producido en los mismos a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dicha comunicación se producirá anualmente excepto cuando ello no sea técnicamente posible, en cuyo caso deberá argumentarse. Las Comunidades Autónomas remitirán al Ministerio de Medio Ambiente información sobre las medidas de conservación a las que se refiere el artículo 45.1, la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, al objeto de que el Ministerio pueda remitir a la Comisión Europea, cada tres y seis años respectivamente, los informes nacionales exigidos por las Directivas comunitarias 79/409/CEE y 92/43/CE reguladoras de las zonas de la Red Natura 2000". En otras palabras, no es sólo que la evolución natural de los espacios protegidos deba estar fundamentada debidamente en datos científicos, sino que además esa evolución debe deducirse y plasmarse en los informes que deben preparar las CCAA cada año, poniendo en evidencia una "evolución natural" del hábitat protegido que refleje que está perdiendo sus condiciones naturales. 3º) La alteración pretendida deberá someterse a información pública antes de la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea. Además, la reducción o redelimitación en todo caso depende de la aceptación por la Comisión de la propuesta sometida a información pública (Observatorio de la Sostenibilidad, 2008 y siguientes).

Tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía (*Ley Orgánica 9/1982*), dos de los principales retos políticos han sido la construcción de la identidad regional y la definición de un modelo territorial propio, que van tomando forma mediante el desarrollo de las competencias que otorga la Constitución Española (Emid, 2010). A la vista del progreso de una de estas competencias (la Ordenación del Territorio y el Urbanismo), podemos afirmar que el modelo espacial ha dependido básicamente de las políticas sectoriales y de Desarrollo Regional hasta el momento actual. La Ordenación del Territorio se ha visto subordinada y su aplicación se explica como una actitud reactiva para resolver la articulación del sistema urbano, facilitar la competitividad territorial y garantizar los valores naturales y patrimoniales, además de corregir los conflictos, tensiones e impactos ambientales surgidos por la ausencia de un modelo de planificación integrada. Esta idea conduce a pensar también que la Ordenación del Territorio alcanza su protagonismo y madurez después de un proceso de aprendizaje del sistema de gobernanza, paralelo a la aplicación de las políticas comunitarias (Plaza Tabasco et alii, 2011).

La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 provocó que comunidades como Castilla La Mancha, que nos puede servir como ejemplo, iniciaran su andadura en esta materia mediante la *Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística* (LOTAU), en la que destaca el marcado perfil urbanístico, en detrimento de una visión más territorial (Plaza, 2003).

Básicamente en todas las Comunidades Autónomas se ha seguido el modelo inicial del urbanismo definido en la legislación estatal, de manera que se han mantenido el Planeamiento, la Gestión Urbanística y la Disciplina Urbanística, entendidas estas tal y como se recoge en el documento titulado "Legislación Urbanística Estatal y Autonómica", como;

- a. Planeamiento: Es el conjunto de instrumentos o planes destinados a organizar y controlar el tejido urbano existente y su desarrollo, y la clasificación del suelo, como la técnica para fijar diferentes categorías del suelo en función de su destino urbanístico básico.

- b. Podría definirse como el conjunto de actuaciones que es necesario realizar para el desarrollo e implantación en el territorio de las determinaciones Establecidas en el planeamiento. Tiene por objeto concretar las tareas de los diferentes actores en el proceso de transformación del suelo: administraciones públicas, propietarios, urbanizadores y promotores.
- c. La Disciplina Urbanística, como el conjunto de previsiones legales y potestades administrativas previstas para controlar la adaptación entre el uso del suelo y la edificación y la legislación y el planeamiento urbanístico vigente.

Por otra parte, no debemos olvidarnos que en las últimas décadas, España ha vivido lo que Antonio Font Arellano denomina la "explosión de la ciudad"<sup>10</sup>. Esta "explosión" viene marcada por la dispersión por el territorio de zonas residenciales, de actividades económicas secundarias y terciarias, por el flujo de personas y mercancías, que demandan y disponen nuevos usos del suelo; y que, a *posteriori*, definen y marcan nuevas morfologías espaciales que se traducen en nuevos modelos de "creación de ciudad". Estas transformaciones territoriales han sido consecuencia directa del incremento de la población en áreas cada vez más alejadas de los núcleos urbanos, favoreciendo la "densificación" de zonas urbanas dispersas, lo que ha propiciado un proceso de descentralización económica y política. De este modo, se ha generalizado la difusión de actividades productivas terciarias e industriales en las periferias de las ciudades, se ha incrementado el flujo de personas y mercancías –como consecuencia de la descentralización entre empleo, servicios y residencia-, han favorecido el surgimiento de nuevos centros de terciario y incidiendo, directa e indirectamente, en nuevas centralidades urbanas –normalmente, localizados en los bordes de grandes vías de comunicación-, entre otros. Y, como consecuencia principal de dichos cambios o transformaciones territoriales, los nuevos centros urbanos están definidos y orientados por la capacidad de dirección de la economía, de la información, de las comunicaciones y del conocimiento con lo que, lejos de ser dependientes, lo que hacen es crear nuevas centralidades a la par que nuevas necesidades; todo ello sin olvidarnos de la pérdida de espacios naturales, la desprotección del medio ambiente y la falta de conservación de la naturaleza. En definitiva, nos encontramos ante nuevas formas de hacer ciudad en las que la especialización espacial, la recalificación urbana, la dispersión en el territorio o la reorganización productiva han creado y crean nuevas formas de vida urbana y de los instrumentos de planeamiento e intervención en el territorio. Con todo ello, como instrumento de planeamiento destaca la presente Ley del Suelo 2/2008, que tiene como objeto la optimización de la prestación de servicios, la protección ambiental, la colaboración interinstitucional y el establecimiento<sup>11</sup> de instrumentos de mejora de la competencia de las

---

<sup>10</sup> FONT ARELLANO, A. (2006): "La explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional", Ministerio de Vivienda, 84-96387-25-9

<sup>11</sup> TRLS 2/2008, Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) 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.
- c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

administraciones y los gobiernos locales con el fin de optimizar el acceso, el uso y el disfrute de los servicios –tanto públicos como privados–.

A partir de lo tratado, se hace imprescindible realizar un estudio pormenorizado de la estrecha vinculación existente entre la actual Ley del Suelo y el Medio Ambiente, ahondando, posteriormente, en la instrumentación económica recogida en la misma, con el fin de prevenir, proteger, conservar y restaurar un recurso natural de gran valor como es el suelo, en nuestro país.

Antes de continuar con el tratamiento de la Ley del Suelo de notable valor se presenta, como un breve paréntesis, tratar del “Estatuto del suelo de titularidad pública”. La titularidad Pública de los bienes, como es bien sabido no se rige por las mismas normas que disciplinan la propiedad privada. La legislación de patrimonio regula la adquisición, régimen jurídico y extinción de los bienes públicos, dentro de los cuales, los bienes de dominio público tienen a su vez un estatuto especial en razón de la utilidad de los mismos. No es lo mismo el régimen del dominio público marítimo-terrestre, que el de las aguas continentales, ni el de estos dos tiene nada que ver con el llamado espectro radio-eléctrico. Pues bien: el suelo como bien susceptible de titularidad pública también goza en el ordenamiento de un estatuto especial que no es equiparable al privado. Como en todo el Derecho Administrativo, la Administración como titular del suelo goza de ciertas prerrogativas y de ciertas obligaciones no comparables a las del privado. Dentro a su vez del estatuto público del suelo, el régimen jurídico de los bienes públicos es diferente según se trate de bienes de titularidad municipal o bienes de los que son titulares otras Administraciones Públicas, como el Estado o las Comunidades Autónomas. Cabe a este respecto establecer un *summa divisio* entre el régimen de los suelos municipales y el de las restantes Administraciones Públicas. Estas últimas se rigen por la legislación patrimonial pública, de modo que en cada caso según se trate de bienes de dominio público (por ejemplo, carreteras) o bienes patrimoniales, se aplicará la legislación correspondiente. Conviene notar, a efectos urbanísticos, hecho frecuentemente ignorado por aparentemente irrelevante, que todas las Administraciones Públicas, salvo la municipal, no tienen más limitaciones específicas que las derivadas del régimen general aplicable por la naturaleza de

---

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.

3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular:

a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.

c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.

d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

bienes. Si son bienes de dominio público estarán afectos al fin que justifica su carácter de tales; si son bienes patrimoniales, la Administración titular tendrá urbanísticamente los mismos derechos y deberes de los propietarios privados. Sin embargo, los suelos de titularidad municipal de carácter patrimonial quedan afectos al patrimonio municipal de suelo al igual que los suelos edificables provenientes de las cesiones de aprovechamiento ya estudiadas. Este dualismo de tratamiento, que tiene su origen en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955, es la causa, a nuestro juicio, de algunos malentendidos que pesan sobre esa borrosa institución, que se llama patrimonio público del suelo.<sup>12</sup>

Desde la perspectiva del régimen urbanístico en la legislación de patrimonio del Estado. Subrayar que la Ley del Suelo del 2007 destaca en el art. 190 bis, que cuando “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos y servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación y otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre

---

<sup>12</sup> Desde la perspectiva del Derecho estatal supletorio, frente a los suelos de titularidad municipal, los restantes suelos públicos carecen de un régimen de vinculación o destino diferente del que tengan según su particular estatuto.

En el Derecho estatal y en el de las Comunidades Autónomas, los bienes de titularidad del Estado y de las Comunidades Autónomas afectados por una ordenación urbanística se regulaban por la legislación urbanística. Salvo que en el ejercicio de su específica competencia fuera necesario modificar el plan, conforme al art.180.2 TRLS 1976. El art.47 n 2 y 3 RGU establece el siguiente régimen jurídico.

1) El suelo destinado a uso público y el destinado a edificación o instalaciones de servicio público no podrán cambiar de finalidad, sin modificar el plan.

2) Cuando las superficies de los bienes de dominio y uso públicos anteriormente existentes fueran iguales o inferiores a las que resultan del nuevo plan, las superficies se sustituyen unas por otras, sin que la Administración pueda participar en el reparto de beneficios y cargas, ya que –se entiende– esas superficies fueron obtenidas en su día mediante una cesión gratuita.

Conforme a estos preceptos cabía distinguir: A) Inmuebles del Estado o cualquier ente público cuyo destino en el Plan es precisamente un servicio o finalidad pública, mientras se mantenga esa calificación, no pueden intervenir en operaciones de distribución de beneficios y cargas, toda vez que tal intervención sería contradictoria con su finalidad pública. B) Inmuebles obtenidos por antiguas cesiones de los propietarios para uso público (viales, zonas verdes, etc.) su inclusión en una operación de reforma interior o de mejora urbanística, no significa que el ayuntamiento deba participar en el reparto de beneficios y cargas. La explicación es el siguiente: si ya existen terrenos públicos destinados a viales y a otros usos públicos es porque en el pasado los propietarios los cedieron al Ayuntamiento o, en casos históricos, porque siempre fueron de uso público. En esa medida, no deben obtenerse de nuevo gravando a los propietarios con cesiones innecesarias.

La excepción la encontramos en el supuesto de que las nuevas superficies de los estándares de planeamiento sean inferiores a las antiguas. En este caso el exceso se considera como un bien patrimonial de la Administración, por el cual recibirá como cualquier propietario privado la superficie edificable que le corresponda, participando en las obligaciones urbanísticas en la misma proporción que los propietarios privados.

Algunos pronunciamientos judiciales (SSTS de 30 de junio de 1982 y de 7 de marzo de 1987; STSJCIV de 24 de diciembre de 2003) sostienen que el principio de sustitución de las parcelas de uso público sólo juega en el caso de operaciones de reforma interior o de transformaciones del suelo urbano no consolidado. Se arguye, no sin razón, que los caminos o demás bienes de titularidad municipal provenientes de suelo rural deben participar en la distribución de beneficios y cargas, pues de lo contrario se limitan o reducen las cesiones obligatorias de los particulares en perjuicio del común. El art.47 RGU debe interpretarse en el sentido, pues, de que sólo regirá el principio de sustitución de las parcelas públicas cuando aquellas sean consecuencia de cesiones urbanísticas anteriores gratuitas, pero no cuando su adquisición sea consecuencia de una expropiación o pertenezcan a la hacienda pública por otro título, sea oneroso o gratuito.

ordenación territorial y urbanística".<sup>13</sup> Y es que, si bien la finalidad que puede perseguir el Estado es lógica (que los bienes estatales se beneficien de la plusvalía que ellos mismos han ayudado a generar), resulta muy discutible la competencia estatal. Se trata de una materia indudablemente urbanística, pues de lo que se ocupa el art. 190 bis es de la inclusión de terrenos a efectos "reparcelatorios".

Por otro lado, en gran parte, el precepto es superfluo. El supuesto de hecho es que la ordenación urbanística incluya en un ámbito terrenos de dominio público estatal o los adscriba a efectos de gestión, Bastará, pues, con no incluir a un terreno público en un determinado ámbito para excluir al dominio público estatal de la distribución equitativa de beneficios y cargas. El asunto no puede resolverse mediante un precepto para el que el Estado carece de competencias, sino por aplicación pura y simple de las reglas generales de dominio público<sup>14</sup>. Si un bien de

---

<sup>13</sup> Luciano Parejo (2008, 525) subraya que el precepto pretende asegurar la participación del Estado en las plusvalías urbanísticas respecto de los bienes de dominio público, como ya lo hace el art. 190.2 de la misma ley respecto de los patrimoniales: «Es notorio –dice Parejo– que los ámbitos de los nuevos desarrollos urbanísticos de ordenan en torno a estas infraestructuras y servicios estatales, de los que sacan provecho. Sin embargo, también es habitual que el Estado costee la obtención del suelo y la ejecución de la infraestructura y no participe de la plusvalía urbanística generada gracias a ella en su entorno inmediato». Aunque esta explicación es razonable, el precepto plantea algunas cuestiones oscuras. La competencia del Estado para dictar esta normativa dista de estar clara. Parece difícil incluir el texto legal dentro de la competencia patrimonial, ya que no está en juego la protección o el régimen del dominio, sino exclusivamente el alcance del principio de equitativa distribución del beneficio y cargas, que es cuestión esencialmente urbanística. Debe observarse también que esta norma no alcanza exclusivamente al Estado sino a los demás entes públicos. Conforme a la Disposición final segunda, el precepto es básico. El artículo utilizado por el Estado es el 149.1.18.<sup>a</sup> CE, según se desprende de la Disposición fiscal primera del TRLS 2008.

Finalmente, el precepto interpretado literalmente, puede llevar a la inconsecuencia de que terrenos de dominio público adquiridos en su día a título gratuito (por ejemplo, una donación) por razones completamente ajenas a las cesiones urbanísticas, no participen en el reparto de plusvalías, sin que exista razón alguna para ello. Como ya explicamos más atrás, la jurisprudencia excluía del reparto de beneficios y cargas a aquellos terrenos que hubieran sido cedidos por razones urbanísticas con anterioridad: de lo contrario –dice el Tribunal Supremo– podría llegarse al absurdo de una eliminación de los derechos de los propietarios por la sucesión de cesiones en el tiempo. Lo cual nada tiene que ver con el caso de las donaciones voluntarias extraurbanísticas.

<sup>14</sup> Podemos imaginarnos un caso en que un instituto público de investigación situado en un área reparcelable sigue manteniendo el mismo destino. Lo lógico es que no participe en la reparcelación ni con beneficios ni con cargas. No es lo mismo, sin embargo, en el caso de que la Administración del Estado decida desafectar el terreno, pues entonces como otro propietario más, debería participar en la reparcelación. Obsérvese, además, que la Administración urbanística no podría imponer el cambio de calificación del terreno del instituto, sin contar con la aquiescencia del Estado, puesto que la Administración urbanística no se puede superponer jerárquicamente al Estado, cuando éste actúa en ejercicio de sus competencias; es decir, lo capital no es el régimen urbanístico, sino la afectación o desafectación del inmueble al uso o servicio público. Por otra parte señalar que aunque no hay en la doctrina una elaboración sistemática del régimen urbanístico de los suelos públicos, nos parece imprescindible ensayar esta sistematización, para poder comprender mayor la mayor o menos relación que el suelo tiene respecto de la financiación y los servicios locales. Y es que de la misma forma que hay un estatuto de la propiedad privada del suelo, por razones semejantes puede hablarse también de un estatuto de la propiedad pública del suelo, o por mejor decir, de la propiedad municipal del suelo, pues son los municipios los destinatarios principales de las reglas urbanísticas. Debemos distinguir entonces por el modo de adquisición entre cesiones de suelo para dotaciones o infraestructuras públicas; cesiones de suelo edificable y adquisiciones por expropiación, destacando las cesiones de suelo para dotaciones públicas. Estas cesiones implican la aplicación del régimen del dominio público, ya sea porque se trate de bienes de uso público (viales, jardines, etc.), ya sea porque se trate de infraestructuras necesarias para instalar servicios públicos (centros educativos, deportivos, etc.) Resulta lógico que estos terrenos queden vinculados al fin que justifica su cesión. Su desafectación queda limitada por motivos urbanísticos. Con independencia de la necesidad de modificar el plan previamente a la desafectación, aquí juegan también los estándares urbanísticos, de modo que en ningún caso la desafectación puede ir en detrimento de las pautas mínimas establecidas en los planes. Algunas leyes autonómicas

dominio público se incluye en un ámbito urbanístico y mantiene en el plan la misma calificación que determinó su afectación al uso o al servicio público, carece de sentido que la norma imponga la participación de ese dominio público en el reparto equitativo de beneficios y cargas. Procederá o no ese reparto en función de las circunstancias concurrentes y de la voluntad concordante de la Administración del dominio público y de la urbanística.

Han pasado casi tres décadas desde que en el "Congreso Internacional de Desarrollo Rural" celebrado en Valladolid en junio de 1997. Se constata que el campo y la ciudad son realidades cada vez más próximas e interdependientes. Una muestra de ello es que en los espacios rurales se asiste al retorno de la población que busca una mayor calidad de vida, y en Europa comienza a estar vigente un nuevo concepto: "el urbanismo rural". En este sentido es importante primar criterios generales de ordenación del territorio y de equilibrio poblacional, a través de políticas globales de intervención para el conjunto de los territorios. El objetivo destacable será definir y desarrollar nuevos ámbitos de cooperación y apoyo mutuo para que, en razón de esta interdependencia, mejoren las condiciones de vida de ambos espacios

En este contexto, *la Agenda 2000* ha supuesto un cambio sin precedentes en el proceso de consolidación de la Unión Europea. Con todo, la agricultura, la ganadería y la silvicultura, deberán seguir siendo la espina dorsal de la economía de los espacios rurales. De ahí que la Unión Europea deba mantener su apoyo a la P.A.C., al mismo tiempo que incrementa los fondos para las políticas de mejora de estructuras y desarrollo rural. Es necesario, por tanto, diseñar una estrategia de coordinación de las administraciones y sus políticas de intervención en el medio rural, tanto desde una perspectiva vertical (escala de competencias) como horizontal (escala territorial). Se propone así, la creación de una estructura a modo de Comisión Delegada para Asuntos del Medio Rural, en la que deberían participar las "administraciones" y los representantes de organizaciones de desarrollo y agrarias. Sin duda, a esta falta de coordinación administrativa se une, asimismo, un vacío legal en materia de ordenación del territorio, que establezca directrices comunes para todo el ámbito nacional, de modo que se puedan unificar criterios. revalidar propuestas de intervención y establecer pautas de trabajo comunes.

De hecho, en la actualidad la frontera entre lo rural y lo urbano permite concebir, tanto en términos estadísticos como en términos conceptuales, una franja mixta, que desde los años sesenta del pasado siglo se denominó *rururbana*, en la que se mezclan ambos estilos de vida y en la que existe un intenso intercambio de relaciones. Recientemente se ha dado en llamar *urbanismo rural* a este nuevo concepto.

---

permiten que estos terrenos rotacionales integren el patrimonio municipal de suelo. Esto no tiene más efecto que limitar, en caso de desafectación, las posibilidades del Ayuntamiento a la hora de enajenar el bien. Mayor interés reviste el especial régimen que desde la LS 2007 tiene el subsuelo y el vuelo de los suelos dotaciones públicos. La ley dota a los municipios de un régimen privilegiado que le permite segregar el subsuelo o el suelo de un terreno rotacional y explotarlo económicamente o enajenarlo, siempre que sea compatible la segregación con el destino rotacional. Dice el art. 17.4 TRLS 2008: "Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privativo y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público". Ciertamente, en la práctica el Tribunal Supremo había venido admitiendo que los subsuelos de jardines y plazas se explotaran por los Ayuntamientos como concesiones administrativas, sin que sugiera derecho de reversión de los propietarios en su día expropiados para obtener dichos suelos rotacionales. Según la jurisprudencia, el Código Civil daba bastante cobertura a esa explotación, en la medida en que el dueño del suelo lo es también del subsuelo.

Ese espacio rural de nuevo cuño conceptual alberga hoy nuevas funciones. Sabido es que la plurifuncionalidad ha sido y es consustancial al mundo rural, que la diversidad no es sino la plasmación más evidente de esa trama compleja del territorio campesino y que, desde siempre, la permeabilidad entre la demanda urbana y la oferta rural ha sido el motor de la vida económica y social del campo. Por lo tanto, quizás no sea, en sentido estricto, la aparición de nuevas funciones lo que caracteriza al mundo rural de nuestros días; puede que la novedad radique en el marco en el que se sitúan lo que hoy se ha dado en llamar "nuevas funciones".<sup>15</sup>

Igualmente, destacar que como acabamos de ver, la definición de espacio rural tiene hoy un difícil acomodo bajo una terminología objetiva de cariz numérico. Los organismos estadísticos de cada país, sin embargo, consideran un umbral por debajo del cual los núcleos habitados son considerados asentamientos rurales, en contraposición a los urbanos. En España, el INE cifra este límite en 10.000 habitantes. En otros países de la Unión Europea el umbral puede diferir a tenor de las propias características geográficas, su contexto histórico o los modelos de hábitat.

Por otra parte, respecto del modelo de desarrollo elegido por la Unión Europea –y seguido al pie de la letra por España–, progresivamente diferencia cada vez más dos tipos de explotaciones agrarias. Las explotaciones multisectoriales, propias de las zonas de montaña, de difícil acceso, de escasa capacidad productiva que se sustentan en la diversificación, a través de actividades relacionadas con el cuidado de la naturaleza, la preservación del medio, etc. Y, las explotaciones bien dimensionadas en términos estructurales, tecnológicos y comerciales, cuya organización tendrá un carácter empresarial y competitivo. Los territorios agrarios que sean capaces de obtener buenos rendimientos y eficiencia en la producción y puedan agruparse para

---

<sup>15</sup> En los últimos veinte años, el giro experimentado por una agricultura de signo productivista hacia posiciones más globales de integración territorial y social ha sido bastante acelerado. La reflexión científica, los intentos de articular una compleja normativa comunitaria al respecto y, sobre todo, las evidencias de una sociedad con nuevas sensibilidades confluyen en la misma idea: "la agricultura ya no es la actividad reina, casi exclusiva, del espacio y de la sociedad rural" (Pisani, 1994). Ello no implica ausencia de dificultad en el proceso de cambio, ni el reconocimiento de que las velocidades son muy dispares en el seno de la Unión Europea. Satisfechas sus demandas alimenticias, le pide ahora que descuidar aquéllas desempeñe un papel importante en la conservación del patrimonio natural y cultural, así como una función reguladora de los desequilibrios territoriales y medioambientales. Ya no es suficiente para el mundo rural asegurar las producciones agrarias sino que tiene que cumplir las nuevas funciones que se le han encomendado para garantizar la conservación de los recursos naturales y gestionar ese inmenso espacio rural que, además de ser la reserva de nuestras necesidades alimenticias, por sus valores ambientales, paisajísticos, culturales y sociales, constituye un legado que en manera alguna puede sufrir deterioro. Ello implica una redefinición del propio agricultor que en palabras de Hervieu (1994) representa "un oficio de síntesis en la encrucijada de la producción (teniendo en cuenta los mercados), de la gestión del patrimonio (tierra, agua, paisaje, que son propiedad de nuestros nietos y de la humanidad, tanto como nuestra) y de la ordenación rural del territorio". La condición demográfica de ese mundo rural al que se le pide acomodos sin precedentes quizás no sea lo suficientemente fuerte. El envejecimiento del empresariado, la carencia de un tejido social inserto de manera equilibrada en el territorio, la constatación de un cierto déficit de iniciativa en determinados ámbitos y la necesidad de disminuir la presión en los procesos intensivos de las agriculturas de vanguardia son cuestiones sin solucionar. Toda acción política que no ponga el acento en remediar esta grave situación se convierte, automáticamente, en puro equilibrio y en un producto de diseño, ajeno, en parte, al mundo rural. La reciente evolución de la agricultura da muestras, sin embargo, de que ése es el horizonte. Eso no implica desarmar la función productiva, sino sostenerla en los términos necesarios con el objetivo de acentuar su calidad y fortalecer los sistemas compatibles con la conservación ambiental. Puede que, como señala Massot (1996), una Política Integrada Rural, en el marco del Desarrollo Rural, sea la opción más adecuada para "asumir el conjunto de funcionalidades que hoy tiene atribuidas la actividad agraria".

entrar en el mercado, deben consolidarse e incrementar sus índices de calidad; siempre sobre el principio de preservación del medio natural. No debemos olvidarnos que la sociedad demanda, cada día más, una agricultura respetuosa con el medioambiente, a través de la puesta en marcha de programas agroambientales que faciliten la compatibilidad de la actividad agraria con la conservación del entorno natural, mediante la puesta en práctica de políticas medioambientales modernas.<sup>16</sup> En el modelo de desarrollo seguido, para el sostenimiento de los procesos de desarrollo se estima imprescindible el apoyo a organizaciones y entidades implicadas en el desarrollo rural. La finalidad será, en todo caso, proporcionar a la población rural los necesarios elementos de información, formación y asesoramiento para que puedan llevar a efecto sus propuestas empresariales y sociales. El trabajo que se desarrolle desde estas organizaciones y entidades debe ser interdisciplinar y cooperado entre la población interesada y el personal técnico especializado, a fin de que ninguna propuesta deje de materializarse o fracase por falta de una adecuada previsión. Se estima un efectivo de gran interés para el desarrollo, promover el partenariado institucional y social, favoreciendo la creación de actividades económicas y nuevos empleos. Dichas actividades y empleos irán dirigidos a satisfacer necesidades en materia de servicios a las personas, a las familias y a las comunidades locales, principalmente.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Será necesario que los agricultores de la Unión Europea se especialicen en prácticas diversas y adapten sus mecanismos y resultados de producción. En este sentido, los agricultores europeos tienen un margen muy favorable de presentación en todos los mercados, a través de los productos de calidad, las denominaciones de origen y marcas de calidad; agricultura ecológica, productos con propiedades curativas (la demanda de los mismos será creciente, como también lo es la sociedad del bienestar y de la preocupación por la salud). Son cada vez más los miembros de la U.E. que programan políticas de ordenación del territorio y orientación productiva, cuyo objetivo es primar las prácticas de explotación respetuosas con el medio ambiente, las regeneradoras de los recursos naturales y la búsqueda de nuevos mercados, entre los que cabe señalar: el apoyo a las energías renovables, la reforestación y la recuperación de espacios degradados. En este sentido, las propuestas de la Agenda 2000 representan un reto para los espacios rurales, que debe resolverse de una forma eficaz. Los ensayos y experiencias que se han llevado a cabo a través de la mencionada "Iniciativa Comunitaria de Desarrollo Rural" (LEADER) y los programas PRODER, deben ser un punto de referencia indispensable. Ambos programas han supuesto una importante contribución en términos de iniciativa empresarial, creación de empleo, proporción entre gasto público e inversión privada, experiencias empresariales innovadoras, e implicación de los agentes económicos y sociales. Confiamos en que una parte significativa de los fondos dirigidos a políticas estructurales se canalicen en estrategias de éstas o similares características, a fin de que puedan consolidarse propuestas de diversificación sólidas y rentables capaces de ser verdaderas alternativas o complemento de las rentas agrarias. Confiamos, asimismo, en la orientación y la reserva de fondos de la futura iniciativa de desarrollo rural a la que la Comisión ha hecho ya referencia en repetidas ocasiones. La primera innovación que debe presidir todo proceso de desarrollo es la identificación de la población local con el mismo, asumiéndolo como propio, con el convencimiento de que es posible mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus territorios. En segundo lugar, no debemos olvidarnos de que el patrimonio natural y cultural son recursos importantes sobre los que la población elabora propuestas de aprovechamiento, pero no sostienen -por sí mismos- la garantía del carácter endógeno del desarrollo.

<sup>17</sup> El problema no es, por tanto, la catalogación estadística de un espacio como rural, sino la vitalidad del mismo; es decir, si ha tenido la energía suficiente para enriquecerse y cambiar hacia las nuevas posiciones que la sociedad demanda. La cuestión clave es, en suma, constatar si la trama de asentamientos, aún siendo rurales, ha sido capaz de mantener vivo un espacio o, por el contrario, se ha desmoronado, abocando al abandono amplios territorios. Además, la celeridad del proceso de cambio ha supuesto un agravante. Territorios de signo y comportamiento muy diferente se suman en un mosaico desvertebrado en el que se hace necesaria una actuación política específica que debe partir de un conocimiento espacial diferenciado. Es evidente que los problemas del mundo rural —desde la perspectiva que ahora estamos tratando— de la España húmeda del norte y noroeste son bien diferentes de los que aquejan a las Mesetas, Depresiones del Ebro y Guadalquivir, litoral mediterráneo o los de la España insular; y aún dentro de cada una de estas grandes regiones, a nivel comarcal, la realidad es muy diferente. En los ámbitos rurales, las bajas densidades de población (inferiores a 27 hab/Km<sup>2</sup>) se producen fundamentalmente en el interior peninsular —Extremadura, las dos Castillas y Aragón. Sin embargo, bajo estas cifras medias, ya de

Por otra parte, se hace preciso intensificar los trabajos de diversificación atendiendo a todos los sectores de actividad económica, desde una perspectiva integradora. Aunque los Programas *LEADER I* y *II* han sido los catalizadores del turismo rural en España, sin embargo, resta mucho por hacer en otros sectores que, además, son decisivos de cara a lograr unas adecuadas condiciones de vida. En este sentido sería necesario promocionar el sector servicios -imprescindible para fijar la población-, el comercio, las pequeñas empresas de transformación, los productos de calidad y la apertura de mercados para los productos existentes.

Por otra parte, unto a la problemática tratada del mundo urbano y rural, cobra relativa importancia la realidad del agua en nuestro país. A pesar de no entrar nunca en vigor, sentó las bases de la Ley de Aguas de 1879, incluyendo entre sus principios básicos el del dominio público de todas las corrientes naturales, los cauces y riberas de los ríos; todo ello, sin tener en cuenta, las aguas subterráneas. Este precepto continuó en vigor hasta su modificación no retroactiva por la Ley de 1985.

La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, es el texto básico regulador del dominio público hidráulico y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio, dentro del marco competencial del art.149.1.1ª de la CE. Dicha Ley de Aguas 29/1985, se ha ido modificando progresivamente en los últimos años, destacando entre ellas la Ley de Aguas 46/1999 y el Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001. Gracias a esta Ley y a sus correspondientes modificaciones, se ha permitido constatar tanto la existencia de diversos problemas prácticos en la gestión del agua a nivel nacional, como la ausencia en ella de instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad, y, más concretamente, en términos de protección medioambiental.

Cabe destacar que el texto de 1985 estableció un nuevo régimen jurídico del dominio público hidráulico mediante la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, fijando así un marco normativo para todas las Administraciones Públicas competentes. De igual modo, configuró el agua como un recurso unitario renovable a través del ciclo hidrológico (con la pega de que no distinguía entre aguas superficiales y subterráneas) y legalizó un complejo proceso de planificación hidrológica basado en Planes Hidrológicos.

A su vez, en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, se encomienda al Gobierno de la Nación, la fijación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas<sup>18</sup> (que, a su vez, coincidirán con su Plan Hidrológico), los cuales fueron fijados por el Real Decreto 125/2007. El concepto de demarcación hidrográfica está recogido, por tanto, en el artículo 16 bis 1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas 1/2001 y, se define, como *la zona terrestre y marina, compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas*. Actualmente, en España, existen 19 demarcaciones hidrográficas terrestres que agrupan un total de 138 sistemas de explotación. Siendo los sistemas de explotación: "conjuntos de ríos o tramos de ríos, y unidades

---

por sí mínimas, se esconde una realidad aún más preocupante (en cualquiera de estas regiones rurales existen ciudades que concentran población con moderadas densidades frente a un amplio espacio rural).

<sup>18</sup> Incorporación al derecho de aguas español del concepto de demarcación hidrográfica creado por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 en su artículo 3, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

hidrogeológicas especialmente interrelacionados". Las demarcaciones hidrográficas territoriales en algunos casos abarcan territorios de una o más Comunidades Autónomas. Se hace imprescindible señalar que los organismos responsables de la gestión de las cuencas hidrográficas, que exceden el ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma, son las Confederaciones Hidrográficas "intercomunitarias". Mientras que, cuando las cuencas hidrográficas están comprendidas en una Comunidad Autónoma se denominan demarcaciones "intracomunitarias", y las responsables de su gestión son las Comunidades Autónomas.

El Plan Hidrológico Nacional (PHN), aprobado por la Ley 10/2001, de 5 de julio, y, posteriormente modificado por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, y la Ley 11/2005, de 22 de junio<sup>19</sup>; es un instrumento de planificación, con rango de ley, cuyo objetivo esencial es, según la Ley de Aguas Española<sup>20</sup>, dar respuesta a las cuestiones hidrológicas que sólo pueden abordarse a escala nacional, en ámbitos de análisis y decisión que exceden las cuencas hidrográficas (los excedentes hídricos existentes pueden ser trasvasados hacia zonas donde se presentan desequilibrios hídricos). Por lo tanto, podemos afirmar que se trata de un instrumento<sup>21</sup> de ordenación, planificación y reequilibrio hídrico orientado al uso sostenible del agua y la recuperación medioambiental del dominio público<sup>22</sup>

Los instrumentos de planificación principales en el Plan Hidrológico Nacional son los Planes de Cuenca<sup>23</sup>, que analizaré más adelante, las cuales operan de forma autonómica en el marco territorial de sus demarcaciones hidrográficas, favoreciendo así el mantenimiento integrado del agua en la propia Cuenca Hidrográfica. .

Cabe destacar que el Plan Hidrológico Nacional no pretende fomentar el uso del agua, incidiendo en la oferta y demanda del recurso hídrico, sino que orienta a corregir los problemas de dotación existentes en las diversas actividades económicas (especialmente en la agricultura) como en el abastecimiento de la población y, para eliminar el problema de la degradación del dominio público hidráulico.

Con lo que los objetivos principales del Plan Hidrológico Nacional son socioeconómicos y medioambientales, orientados hacia el uso sostenible del agua. Entre los objetivos a destacar, establecidos en la Ley de Aguas (artículo 38.1) y el Real Decreto 927/1988 (artículo 70), encontramos;

---

<sup>19</sup> MARM, 2008a. Plan Hidrológico Nacional.

<sup>20</sup> Art. 38 Ley de Aguas española: "La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Y, la planificación se realizará mediante los planes hidrológicos de cuenca y el plan hidrológico nacional. El ámbito territorial de cada plan hidrológico se determinará reglamentariamente".

<sup>21</sup> Instrumento de planificación con rango de Ley.

<sup>22</sup> Según la Ley de Aguas, el objetivo principal del Plan Hidrológico Nacional es dar respuestas a las cuestiones hidrológicas que sólo pueden abordarse a escala nacional (cuestiones que excedan a las cuencas hidrográficas).

<sup>23</sup> Los Planes de cuenca se concluyeron en 1997, fueron informados favorablemente por el Consejo Nacional del Agua el 27 de abril de 1998, y fueron aprobados por el Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (BOE num. 191, de 11 de agosto).

a. Resolver las situaciones en las que la grave escasez de recursos hídricos, para;

- a.1. Conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua en cantidad, calidad y garantía de suministro con el menor coste posible.
- a.2. Incrementar los recursos disponibles mediante nuevas obras de regulación, nuevas captaciones de aguas subterráneas, plantas de recarga artificial de acuíferos, reutilización de aguas residuales depuradas y la desalación para demandas de alta calidad.
- a.3. Proporcionar un adecuado nivel de garantía a las explotaciones de regadío ya existentes, de modo que se subsanen las situaciones actuales de precariedad e insostenibilidad.
- a.4. Prevenir los estrangulamientos que puede generar la escasez de recursos hídricos sobre otros sectores productivos.

b. Contribuir al uso sostenible de los recursos hídricos, preservando los valores ambientales que se vinculan con el dominio público hidráulico, para;

- b.1. Eliminar los problemas de degradación y sobreexplotación de acuíferos y de deterioro del dominio público hidráulico.
- b.2. Contribuir a la mejora de los niveles de calidad ambiental de los sistemas hidrológicos y, consiguientemente, de los ecosistemas y paisajes directamente vinculados con ellos.
- b.3. Promover el ahorro de agua mediante una política que incentive el ahorro y penalice el despilfarro.

En cuanto a la estructura del Plan Hidrológico Nacional, está conformado por cinco volúmenes, acordes con el programa de actuación a desarrollar:

- a. Delimitación y asignación de recursos en acuíferos compartidos
- b. Análisis de antecedentes y transferencias planteadas.
- c. Análisis de los sistemas hidráulicos.
- d. Análisis ambientales.
- e. Análisis económicos.

La formulación del Plan Hidrológico Nacional corresponde, por tanto, a una etapa relativamente avanzada en el proceso de planificación<sup>24</sup>, en la que se constata la imposibilidad de abordar determinados problemas en el ámbito de los planes de cuenca. Ante la importancia social, económica, territorial y ambiental del Plan Hidrológico Nacional, el Ministerio de Medio Ambiente ha estimado conveniente realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de este Plan, de forma que se proporcionen las mayores garantías respecto a la incorporación de consideraciones ambientales en el Plan.

La Evaluación Ambiental Estratégica<sup>25</sup> es un instrumento de prevención que prevé integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de una determinada Política, Plan o Programa, con el objetivo de asegurar que se han tenido en cuenta junto a otros aspectos sociales y económicos, desde las primeras fases del proceso. Por lo tanto, el proceso de planificación hidrológica considera

<sup>24</sup> Hispagua, (2012). Sistema Español de Información sobre el Agua.

<sup>25</sup> La Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente (BOE nº 102 de 29 de abril de 2006) regula la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en su transposición al ordenamiento jurídico español

doblemente los aspectos ambientales, tanto como parte de los objetivos a alcanzar en el cumplimiento del buen estado de las masas de agua, como en el marco del proceso de EAE, que se desarrolla paralelamente a la redacción del Plan, junto al desarrollo del Programa de Medidas. En esta línea, se ha iniciado el desarrollo del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico del Júcar, al que se asocia un periodo de consulta y participación pública<sup>26</sup>.

El objetivo del Plan Hidrológico del Júcar debe ser conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. El Plan incluirá, entre otros aspectos los objetivos medioambientales para las masas de aguas, los programas de medidas y alternativas para alcanzar los objetivos.

De igual modo, las actuaciones previstas en el Plan Hidrológico Nacional incluyen la modernización de regadíos, regulación de cuencas fluviales, abastecimientos urbanos, saneamiento y depuración de aguas residuales, acondicionamiento de cauces y prevención de avenidas, programa de control y mejora de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, regeneración hidrológico-forestal.

Especial importancia cobra el denominado Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua); se creó para resolver gradualmente las carencias en la gestión, en la disponibilidad y en la calidad del agua, presentes en toda España, en particular en las cuencas mediterráneas, con soluciones duraderas y responsables. De igual modo, tiene el objetivo de materializar la reorientación de la política del agua, mediante la difusión de las actuaciones concretas diseñadas para garantizar la disponibilidad y la calidad del agua en cada territorio. A su vez, permite a todos los ciudadanos conocer y comprender mejor la política del agua, para actuar así de forma más responsable y exigente, aportando incluso sugerencias y propuestas al Ministerio de Medio Ambiente.

El programa A.G.U.A. se aplica en toda España, y tuvieron como primera zona de actuación las cuencas mediterráneas (Cuencas Hidrográficas del Sur, Segura, Júcar, Ebro y Cuencas Internas de Cataluña), por los problemas que presentan. El Programa A.G.U.A. se caracteriza por incorporar actuaciones que históricamente fueron propuestas pero que en la práctica no fueron desarrolladas, que son coherentes con los objetivos del Programa, y que, por su viabilidad económica y ambiental son susceptibles de obtener financiación europea. También, incorpora un conjunto de nuevas actuaciones dirigidas a la optimización y mejora de la gestión del agua, a la generación de nuevos recursos, a la prevención de inundaciones y a la depuración y reutilización de agua. Y como un aspecto esencial de este programa, se apuesta por la participación social, por lo que la concertación de nuevas actuaciones está abierta a las sugerencias de los ciudadanos, pudiendo modificarse o ampliarse el Programa con las aportaciones que se introduzcan en el debate parlamentario.

De igual modo, junto al Plan Hidrológico Nacional, el Programa A.G.U.A. propone abastecer al levante español mediante la construcción de desaladoras y elimina el trasvase del Ebro, fomentar la participación popular y las Comunidades Autónomas en la gestión del agua realizada por las Cuencas Hidrográficas.

Por ello, las actuaciones inversoras que se han puesto en marcha para incrementar la disponibilidad de los recursos hídricos en las cuencas mediterráneas,

---

<sup>26</sup> Sotelo, J.A. et alii (2010).

muestran que la provincia en la que se debe aumentar en mayor medida la disponibilidad de recursos hídricos es Almería (165 hm<sup>3</sup>/año), porque presenta mayores condiciones de sequía. Otras provincias con importantes actuaciones para incrementar la disponibilidad de agua son Alicante (141 hm<sup>3</sup>/año) y Murcia (140 hm<sup>3</sup>/año). Valencia es la provincia que menos debe incrementar la disponibilidad de recursos hídricos (3 hm<sup>3</sup>/año) y la que mejor gestiona los recursos hídricos (107 hm<sup>3</sup>/año). En Tarragona únicamente se pondrán en marcha actuaciones dirigidas a la mejora de la calidad del agua, prevención de inundaciones y restauración ambiental.

### 3. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras lo anteriormente expuesto en el presente trabajo podemos llegar a las siguientes conclusiones:

**Primera conclusión:** El sistema legal resulta altamente contradictorio, ya que objetivo principal es hacer más eficiente el proceso inmobiliario; por ello, la legislación concibe la ciudad como un territorio vacío en el que destacan exclusivamente el ámbito arquitectónico-patrimonial y el ámbito natural, a través de los cuales se asocian los distintos aprovechamientos. Desde el año 1997 hasta la actualidad, en España se ha desarrollado una continua e importante revisión del marco legal en materia de urbanismo lo que ha repercutido de manera directa y, en cierto modo, negativa en la transformación de la ciudad española en la última década del siglo pasado y, más concretamente, en los prolegómenos del siglo XXI. Si bien, en materia medioambiental las constantes modificaciones del planeamiento general inducido por la aplicación de soluciones políticas en materia de urbanismo y ordenación del territorio forzadas por los acontecimientos, no ha servido para contener el creciente despilfarro de recursos territoriales y el encarecimiento de suelo y vivienda a pesar de ser éste el propósito de su promulgación.

**Segunda conclusión:** la legislación en materia de urbanismo apenas ha contribuido, y mucho menos en los últimos años, a que se lleven a cabo el objetivo principal de reducir la complejidad normativa, sobre todo si tenemos la gran variedad de cambios. Todo esto sin olvidarnos que el precio del suelo en España entre 1990 y 2008 creció a una tasa media anual acumulativa del 14,5%, en tanto que en la etapa entre las dos leyes de suelo estatales, es decir en el periodo 1997-2007, el precio del suelo creció al 25,2% anual, de lo que se derivó un fuerte aumento de su repercusión en el precio de la vivienda, ya que de representar un 29% en 1990 pasó a un 46,2% en 2008.

**Tercera conclusión:** La mayor parte de los ingresos de los ayuntamientos proceden del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), un tributo que está ajeno al ciclo económico. Por ello, tras la crisis de la construcción, muchas entidades municipales han subido este impuesto para compensar la caída de la recaudación de los tributos vinculados al ladrillo. El crecimiento económico está estrechamente relacionado con el desarrollo urbanístico, y es que, es cierto que el crecimiento de los núcleos de población conlleva aspectos positivos, relacionados especialmente con el desarrollo de la economía, pero al mismo tiempo también crea y agrava algunos problemas ambientales. Además, en ocasiones el desarrollo urbanístico de los núcleos de población pretende el crecimiento poblacional de los municipios sin tener en cuenta las necesidades de infraestructuras y servicios de los nuevos habitantes.

**Cuarta conclusión:** Tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía (*Ley Orgánica 9/1982*), dos de los principales retos políticos han sido la construcción de

la identidad regional y la definición de un modelo territorial propio, que van tomando forma mediante el desarrollo de las competencias que otorga la Constitución Española. La descentralización política ha propiciado que entre las competencias municipales recaigan el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado y el saneamiento, es decir, la gestión del agua.

**Novena conclusión:** La descentralización política ha propiciado que entre las competencias municipales recaigan el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado y el saneamiento, es decir, la gestión del agua.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1994). *Medio rural español*. EL. Cultura, paisaje y naturaleza (2 tomos), MAPA, Salamanca, 1250 p.
- AA.VV. (1992). *El futuro del mundo rural*. MAPA, 150 p.
- AAVV (2006) *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la Sostenibilidad*. Observatorio de la Sostenibilidad de España
- AA.VV. (1972). *Regionalización y desarrollo*. CNRS., 419 págs.
- AA.VV. (2007). *Abastecimiento de agua en España*. Madrid., Hispagua.
- AAVV (2008) *Agua y sostenibilidad: Funcionalidad de las cuencas*. Observatorio de la Sostenibilidad de España
- AA.VV. (2011). *Desarrollo sostenible en España en el final del siglo XX*. EUMED. Madrid.,
- AAVV (2013). *Legislación Urbanística Estatal y Autonómica*. ST, Sociedad de Tasación.
- AGUILAR, S. (1997). *El reto del medio ambiente: conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Madrid., Alianza Editorial.
- ALCOLEA, M. A. (2005). *La función residencial y los problemas medioambientales en el distrito centro de Madrid*. Observatorio Medioambiental., nº 8. pp. 31-53.
- BACHILLER MARTÍNEZ, JM. (1994). *El turismo rural como propuesta de revalorización económica de áreas rurales desfavorecidas. el suroeste soriano*. Revista Ería nº 3 págs. 25-39.
- BAÑO LEÓN, J.M<sup>a</sup>. (2009). *Derecho urbanístico común*. Madrid., IUSTEL., 564
- BARDAJI, y GIMENEZ, M<sup>a</sup> M. (1995). *La iniciativa Leader 1 y su contribución a la pluriactividad en Castilla y León*, Agricultura y Sociedad nº 77, Octubre-Diciembre 1995, pp.147-'72.
- BELLET, C. Y LLOP, J. M. (2004). *Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias*. Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 8, p. 165.
- BETEILLE, R., 1996. *L 'agrotourisme dans les espaces ruraux européens*, Annales de Géographie nº 592, Nov-Die 1996, pp.584-602.
- BETEILLE, R., 1996. *Le tourisme vert*. PUF, *Que sais-je?* nº 3124.
- BLANCO-MADAGÁN; AMUTIO, JA. et alii. *Reforma de la PAC y presupuestos del MAPA para 1993*. Presupuesto 1993. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- BLANCO, R. y BENAYAS, J. (1994). *El turismo como motor del desarrollo rural. Análisis de los proyectos de turismo subvencionados por Leader 1* Revista de Estudios Agrosociales nº 169, Julio-Septiembre 1994.
- BOISIER, S. (1997). *En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político*, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXIX, 112, Pp. 379-397.
- BOIX, R. (2006). *Las áreas metropolitanas en España*. En: Desarrollo de regiones y Eurorregiones. El desafío del cambio rural. XXIII Reunión de Estudios Regionales. Asociación Galega de Ciencia Rexional.
- BOUAZZA, O. (2010). *Crónica Jurídica. Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. Nº 163.

- BOUAZZA, O. (2013). Crónica Jurídica. Ciudad y territorio: Estudios territoriales. Nº 177.
- BOSQUE MAUREL, J. (2000). "La Geografía y la ciudad (Cuatro estudios): "Globalización y nacionalismo: una reflexión" (págs. 153-169), "Revolución urbana, crecimiento demográfico y nuevas tecnologías" (págs. 167-181); "La ciudad mediterránea" (págs. 183-193), y "La ciudad de Granada" (págs. 195-229), en G. R. MEJIA PAVOY y F. ZAMBRANO PANTOJA. (Edits.), La ciudad y las ciencias sociales. Ensayos y aproximaciones. Santa Fe de Bogota, CEJA, 229 págs.
- BRUNDTLAND, G. R. (1988). *Our Common Future. The Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press.
- BUCKWELL, A. (1996). *Transformación de la PAC en una política rural más integrada*, Revista Española de Economía Agraria, nº 176-177, 2-3/1996, Pp. 13-37.
- CABERO DIÉGUEZ, V (1994). Contribución para la definición de una estrategia de intervención y la promoción
- CABERO DIÉGUEZ, Vi (1996). *Los espacios naturales protegidos: el dilema entre conservación y el desarrollo local*, en *Dinamismos socio-económicos e (re)organizaçao territorial: procesos de urbanizaçao e de reestructuraçao productiva*, Instituto de Estudios Geográficos, Universidad de Coimbra, pp. 501-510.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2001). *Espacios naturales protegidos y conservación del medio*, en GIL OLCINA, A y Gómez Mendoza, J. (coord.). *Geografía de España*, Barcelona, Ed. Ariel, pp. 207-221.
- CADENAS MARÍN, A. (1995). *Agricultura y Desarrollo Sostenible*, MAPA, 480p.
- CAIS, J. (1989). La protección de los espacios naturales y su aportación a la oferta turística y recreativa. Revista de Estudios Turísticos nº 103.
- CAIS, J., 1995. El turismo en el desarrollo rural de España, Madrid, MAPA. Candela, A. R. et alii. (1995). La potenciación del turismo rural a través del programa LEADER, Investigaciones Geográficas nº 14, Pp. 77-99.
- CALDERÓN CALDERÓN, B. (2012). *Del centralismo a la hipertrofia normativa regional: 1990-2010. Nuevas leyes para ordenar la ciudad*.
- CAPEL, H. (1975). *La definición de lo urbano*. Estudios Geográficos, 138 139, p. 265-301.
- CAPEL, H. (2003). *Una mirada histórica sobre los estudios de redes de ciudades y sistemas urbanos*. GeoTropico, 1, p. 30-65.
- CASAS, J y VARILLAS, B., (1996). *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Ed. Quercus, 294 p.
- CASABIANCA; Fr. De (1998). *Política comunitaria y ordenación del territorio. Necesidad de una adaptación de la PAC al contexto mediterráneo.*, Anales de Geografía de la UCM., nº 18., pp. 37/46.
- CASAS TORRES, J. M. (1982). *Población, desarrollo y calidad de vida*. Madrid. Rialp. 338 págs.
- CASTELLS, M. *et al.* (1986). *Nuevas tecnologías, Economía y Sociedad en España*, Madrid, Alianza Edit. 2 vols.
- CASTELLS, M. (1999). *El mundo según flavos*, El País, 12 de febrero, pág. 18.
- CAZORLA, A. "et alii". (1994). *Experiencias de Desarrollo Rural en una iniciativa LEADER.*, Madrid., Dirección General de Agricultura y Alimentación., Comunidad de Madrid.
- CEE. *Primer Programa Europeo contra la pobreza (1975-1980)*.
- CEE. *Segundo Programa Europeo contra la pobreza (1984-1988)*.
- CEE. *Tercer Programa Europeo contra la pobreza (1990-1995)*.
- CLUB DE BRUXELLES (1992). *L'Environnement dans le Marché unique European*, Vol. 1, Pp. 61-63.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES, 1981. "Réflexions sur la politique agricole commune (Communication de la Commission au Conseil de 8 de Noviembre de 1980. Luxemburgo, 34, p. Bulletin des Communautés Européennes, Supplément 6/80.

- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1981), "Orientations pour l'agriculture europeenne", Bruselas, 40 p. COM (81) 608 final de 23 de octubre.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1983), "Nouvelles orientations pour de developpment de la Politique Agricole Commune", Bruselas, 5 p. COM (83) 380 de 20 de Junio.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1983), "Politique Agricole Commune: prpositions de la Commission", Bruselas, 45 p. COM (83) 500 final de 28 de Julio.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1985), 'Perspectives de la politique agricole commune". Bruselas, 61 p. COM (85) 333 final.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1988), 'L'avenir du monde rural", Bruselas, 71 p. COM (88) 501 final de 29 de Julio.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1988), "El futuro del mundo rural", Bruselas, COM (88) 501.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1991), 'Evolución y futuro de la PAC". Bruselas, 18 p. COM (91) 100 final de 1 de Febrero.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1991), Desarrollo y futuro de la PAC". Bruselas, 39 p. COM (91) 258 final de 19 de Julio.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1992), El Estado del Medio Ambiente en la CE" Vol.III. Bruselas, pp.55-64.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1992), "Hacia un desarrollo sostenible", Vol. II, Bruselas, pp.40-41.
- COMMISSION DE LAS COMMUNAUTÉS EUROPÉENES (1981), 'La situación de la agricultura en la Comunidad" (Informes anuales 1986 a 1992), Bruselas. *Agenda 2000*, 3 Vols, Julio.
- CORTÉS, R. (1996). *El Programa Español de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales Objetivo 1*, Baetica, vol. 18, Pp. 63/72.
- CURBELO, J.L. et alii. (1989). *Los estudios regionales en el contexto anglosajón: ¿"Ciencia regional" vs. "Economía política regional"?* Estudios Regionales, nº 23., pp. 15-27.
- DE COS, O. (2004). *Valoración del método de densidades focales (Kernel) para la identificación de los patrones espaciales de crecimiento de la población en España*. Geofocus, 4, p. 136-165.
- DE COS, O. (2007). *SIG y evaluación multicriterio: propuesta metodológica para cuantificar el grado de metropolización en el territorio*. Mapping. Marzo, 2007.
- DE COS, O.; REQUES, P. y MARAÑÓN, M. (2011). *Ruralurban gradient and sustainability in Spain: a municipal-scale approach*. The Sustainable World. C.A. Brebbia. Wessex Institute Technology Press. P. 101-108.
- DE MORAL ITUARTE, L. (2008). *Integración de políticas sectoriales: agua y territorio*. Panel científico-técnico de seguimiento de las políticas de agua.
- DECLARACIÓN DE CORK 1996. *Un medio rural con vida*. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, 7-9 de noviembre de 1996 (Inserta en el Revista Española de Economía Agraria, nº 176-177, Pp. 371-376).
- DEL CANTO FRESNO, C., 1992. *Desarrollo Rural. Ejemplos europeos*, MAPA, 294 p.
- Del Canto Fresno, C., 1997. *Innovación y desarrollo en áreas rurales*, MAPA, 210 p.
- DELBEKE, 1992. Hacia un reforzamiento de la política medioambiental de la CE en los años 90, Revista de Economía nº 14.
- DIAZ GARRIDO e HIDALGO, 1983. *Agricultura y Medio Ambiente*, MOPU, Ávila.
- DICKINSON (). *City, región and regionalism*.
- DIRECTIVA MARCO DEL AGUA 2000/60/CE
- DOMINIQUE, M. y AGUILERA, A. (2004). *Urban Sprawl, Polycentrism and Commuting: A Comparison of Seven French Urban Areas*. Urban Public Economics Review, 1, p. 93-114.
- DOUROJEANNI, A. et alii. (2002). *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*, CEPAL. Chile.
- ESCOLANO, S. (2002). *Densidad de población y sustentabilidad en la ciudad de Zaragoza*, en Longares, L. A. y Peña, J. L. (Ed.): Aportaciones geográficas en

- memoria del profesor L. Miguel Yetano Ruiz. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, p. 173-182.
- ESTEVAN BOLEA, M.T., 1991. *Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: repercusiones para España*, Informes del Instituto de Estudios de Prospectiva, Secretaria de Estado de Economía, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 358 Pp.
- ESTEVAN, A. y SANZ, A. (1999). *Hacia la reconversión ecológica del transporte en España.*, Madrid. Libros La Catarata.
- ETXEZARRETA, M., 1995. *La agricultura familiar, ante las nuevas políticas agrarias comunitarias*, MAPA, 672 p.
- EMBID IRUJO A. (2007) *Conflictos jurídicos en la gestión y uso del agua*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- EMBID IRUJO, A. (2010) *La política de aguas y su marco jurídico*. Fundación nueva cultura del agua. Sevilla.
- ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE URBANO (2010)
- ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2007). Ministerio de la Presidencia. M-54376-2007
- ESTRATEGIA TEMÁTICA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE URBANO (2006)
- EUROPEAN COMMISSION (2012): "Commission Staff Working Document. The Fitness Check of EU Freshwater Policy" Brussels. SWD(2012) 393 final.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, EEA, (2012): "Toward and efficient use of water resources in Europe". EEA report 1/2012. Copenhagen. Denmark.
- DIRECTIVA MARCO DEL AGUA, Directiva 60/2000/CE.
- FARIÑA, J. y NAREDO, J.M. (2010). *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*. Ministerio de la vivienda.
- FARINOS, J. y ROMERO, J. (2007). *El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación*. En Farinos, J. y Romero, J. (coord). *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2004). *Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España*. Boletín de la AGE, 38, p. 85-99.
- FERIA TORIBIO, J.M. y ALBERTO PUEBLAS, J.M. (coords.) (2010): *La ciudad metropolitana en España: procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Pamplona. Cívitas. 442 p.
- FONT, A. (2004). *Un nuevo planeamiento para una nueva territorialidad*. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales. Pp. 141-142: 561-56
- FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA, FNCA. (2014): *Guía Nueva Cultura del Agua*. Online: <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/la-planificacion-y-gestion-del-agua-en-espana>
- FUNTOWICZ, S. y RAVETZ, J. (1991). *International Society for Ecological Economics Internet Encyclopaedia of Ecological Economics*.
- FURIÓ, E. (1994). *El desarrollo económico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo*, Estudios Regionales, n.º 40, Pp. 97-112.
- HISPAGUA, Sistema Español de Información sobre el Agua (2006): "Huella Hídrica" de las Naciones.
- HISPAGUA, Sistema Español de Información sobre el Agua (2010): *Confederaciones Hidrográficas*.
- GARCÍA ALVARADO, J.M. (1997). *Propuesta teórico-metodológica para la valoración de la calidad urbano ambiental*, Anales de Geografía de la 11CM, n.º 17, Pp. 11-26.
- GARCÍA ALVARADO, J.M. (2000). *El modelo metropolitano madrileño: enjuiciamiento desde la perspectiva del V Programa de Acción de CE. En materia de Medio Ambiente. Apuntes metodológicos*, Observatorio Medioambiental, n.º 3, pp. 135-158.
- GARCÍA AZCARATE, I., 1991. *Hacia una nueva legitimidad para la Política Agraria Común*, Palau n.º 14, Pp. 43-66.
- GARCIA AZCARATE, T., 1996. *Politique Rurale Integree*, Currier de la Planète n.º 32, Janvier-février.

- GARCÍA BALLESTEROS, A. (1998). *Nuevos espacios del consumo y exclusión social*, Anales de Geografía de la 11CM, n.º 18, pp. 47-53.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1997). *Economía y secularización de la política*, Madrid, ABC, 27 de noviembre.
- GARCÍA LÓPEZ, M.A. (2007). *Estructura Espacial del Empleo y Economías de Aglomeración: El caso de la Instrustria de la Región Metropolitana de Barcelona*. Architecture, City & Environment, nº 4. pp. 519-553
- GÓMEZ BENITO, C., 1987. La política socioesrevitrucreviturual en zonas de agricultura de montaña en España y en la CEE MAPA, 178p.
- GÓMEZ ORDOÑEZ, J.L., et alii (2004): *La Construcción del territorio litoral*. Universidad de Alicante. 38 p.
- GÓMEZ OREA, D., 1992. *Planificación Rural*. MAPA, 400 p.
- GARCIA-RAMON, Mª D. et al. 1995. Trabajo de la mujer, turismo rural y percepción del entorno: una comparación entre Cataluña y Galicia, Agricultura y Sociedad nº 75, abril - Junio 1995, pp.115-152.
- GARCÍA SANZ, B., 1996. *La sociedad rural ante el siglo XXI*, MAPA, Serie Estudios, 677 PP.
- GONZÁLEZ URRUELA, E. (1991). *Industrialización y desarrollo metropolitano en España*. Ería, 26, p. 199-215.
- GRUOPE DE SEILLAC, 1993. Agriculture, société erevit territorires Pour une polithique que européenne, Avril.
- GRUPO DE SEILLAC, 1993. Por una agricultura europea de la sociedad y del espacio rural, de la investigación, de la producción y de las industrias agrarias. Revista de Estudios Agrosociales nº 165, Julio-Septiembre, Pp. 177-193.
- GRUPO DE SEILLAC, 1994. *Pour una agriculture marchande et ménagé re*. Editions de l'Aube, 191pp.
- HALL, P. (1966). *The world cities*. London, Weindenfels and Nicolson.
- HARVEY, D (2011). Espacios del capital. Hacia una geografía crítica., Madrid., Edt. AKAL., pp.445.
- HERVIEU, B., 1994. *Les champs du futur* Editions Julliard (publicado en castellano en 1997 por el MAPA en Serie Estudios nº 118, bajo el título "Los campos del futuro").
- HERVIEU, B., 1996. *Les agriculteurs*, PUF, 127 p.
- INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2010). *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)*.
- JUARISTI, J. (1995). *El sistema urbano español y sus relaciones con el sistema urbano europeo*. En: Las ciudades españolas a finales del siglo XX: I Coloquio de Geografía Urbana. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha – Madrid: AGE, p. 17-27.
- LA CALLE MARCOS, A. (2009) La adaptación española de la Directiva Marco del Agua. Fundación Nueva Cultura del Agua. Sevilla.
- LA-ROCA, F. (2008): El desarrollo de la Directiva Marco del Agua y los nuevos instrumentos económicos en la gestión del agua. Fundación Nueva Cultura del Agua. Convenio Universidad de Sevilla y Ministerio de Medio Ambiente. Sevilla.
- LEE, N. (1991). *Quality control in the EIA process*. EIA Newsletter 6:22-23.
- LEY DE AGUAS ESPAÑOLA, 29/1985, de 2 de agosto.
- LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones –vigente hasta el 1 de julio de 2007–
- LILLIAN, T et alii. (1977). *Urbanization —.-Industrialization andthe Theory of Demographic Transition*. Pacific Sociological Review, vol. 20. nº1, pp. 1 13-134.
- LÓPEZ VERA, F. (2009). *La gestión del Agua en España*.
- MAESTU, J. Y VILLAR,A. (2006): "El sector de los servicios del agua en España: "Recuperación de costes y perspectivas financieras". Revista Ambienta (Octubre, 2006). MIMAM. Madrid.
- MARMOLEJO, C; AGUIRRE, C. y RUIZ, M. (2010). ¿Hacia un sistema de metrópolis españolas policéntricas?: caracterización de su estructura metropolitana, en VI Congreso Ciudad y Territorio Virtual, UABC, Mexicali (Méjico).

- MARTIN-CRUZ, J.A. (1991). *L'agrotourisme dans la CEE. utopie et réalité*, Bureau européen du tourisme.
- MARTÍN GIL, F. (1994). *Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles*. Estudios Turísticos nº 122, Pp. 15-40.
- MARTÍNEZ SALCEDO, F. (1993). *La gestión de los espacios naturales en España*. Revista de Occidente nº 149, pp. 1-60.
- MASSOT, A. (1996). *Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar*. Revista Española de Economía Agraria, nº 176-177, 2-3/1996, Pp. 99-143.
- MASSOT, A. (1997). *¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?*. Revista Agropecuaria nº 783, octubre de 1997, pp.776-775.
- MÉNDEZ, R. y CARAVACA, I. (1993). *Procesos de reestructuración industrial en las aglomeraciones metropolitanas españolas*. Madrid: MOPT, Dirección General de Política Territorial y Urbanismo.
- MILÁN DÍEZ, R. (1992). *Aprobación de la nueva Política Agraria Común. Principales modificaciones que se introducirán a partir de la campaña 1993-94*. Boletín Económico del ICE.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000). Libro Blanco del Agua. Centro de Publicaciones, Secretaría general Técnica, Ministerio de Medio Ambiente.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (2001). Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- MINISTERIO DE VIVIENDA (2006). *Atlas estadístico de las áreas urbanas en España*. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2006). Estrategia de medio ambiente urbano.
- MAROIS, C. (1996). *Le couple ville-campagne: une cohabitation changeante*. L'Action nationale, 2: 201-207.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2009). *Sin agua no puede haber desarrollos urbanos*. Ambienta nº 88, 98-111.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998): *Libro Blanco del Agua en España. Documento de síntesis*. MMA, Madrid.
- MOPU (1990). *La cooperación institucional para el desarrollo rural*. Ministerio de Fomento, 168 p.
- MORENO, A. (1991). *Modelización cartográfica de densidades mediante estimadores Kernel*, Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 6, 30, p. 155-170.
- MORMONT, M. (1994). *La agricultura en el espacio rural europeo*, Agricultura y Sociedad nº 71, Abril-Junio 1994, Pp. 17-49.
- MULERO MENDIGORRÍ, A. (1991). Espacios y actividades de ocio en el ámbito rural. MAPA, 108p.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1995). *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena Cordobesa*. MAPA, 584p.
- MURCIA, J.L. (1993). Presente y futuro de los cultivos. Ecosistemas nº 7, Pp. 26-29. MOPU, 1989. Medio Ambiente en España, 1988. Monografías de la DGMA.
- MYINT, H. (1971). Economic Theory and the Underdeveloped Countries.
- NAREDO, J.M (Ed.) (1997): *La economía del agua en España*. Fundación Argentaria. Visor Distribuciones, Madrid.
- NAREDO, J.M. (2008). "Costes y cuentas del agua. Propuestas desde el enfoque integrador". Seminario "Costes y cuentas del agua en Cataluña, en relación con la Directiva Marco del Agua" Agencia Catalana del Agua.
- NELLO, O. (2004). *¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del S.XXI*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXVI (141-142), p. 523-542.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006). *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*.
- OECD (2012) "A Framework for Financing Water Resources Management. OECD Studies on Water". OECD Publishing. Paris. France.
- OLCINA CANTOS, J. y MOLTÓ MANTERO, E. (2010): "Recursos de agua no convencionales en España. Estado de la cuestión, 2010" Investigaciones

- Geográficas, 51. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, pp. 131-163.
- PARRA, F. (2010). Legislación. Ciudad y territorio: Estudios territoriales. Nº 163.
- PAZ, M.A. (1998). *Economía mundial*. Madrid, Edt. Pirámide, 605 págs.
- PÉREZ DÍAZ, V.; MEZO, J.; ÁLVAREZ- MIRANDA, B. (1996): *Política económica del agua en España*. Círculo de empresarios, Madrid.
- PEDRO RUIZ, J. (1989). *Ecología y cultura en la ganadería de montaña*. MAPA, 212 p.
- PINTADO MANZANEQUE, J. (2004): *Guía de Buenas Prácticas de proyectos de urbanización sostenible*. Ciudad Real. Federación de Municipios y Provincias de Castilla La Mancha, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.
- PLAZA TABASCO, J. J. (2003): "¿Es la LOTAU una ley de ordenación del territorio o una ley del suelo?". *Formas de Arquitectura y Arte*, nº 2, 8-13.
- PLAZA TABASCO, J., MARTÍNEZ SÁNCHEZ-MATEOS, H.S. y GOSÁLVEZ REY, R.U. (2011): "La ordenación del territorio en Castilla La Mancha: estado de la cuestión y estudios de casos". *Cuadernos Geográficos*, nº47, 493-522.
- PNUMA. 2000. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial.
- PNUMA. 2004. Contribuciones al medio ambiente.
- PORTA, F. (2001): *La Directiva Marco del Agua: aplicación del principio de recuperación de los costes en el sector urbano del agua en España*, en "La DMA y sus implicaciones para la gestión del agua en España". CENTA. Sevilla.
- PORTAS, N. (2003). *Ciudad contemporánea y gobernabilidad*. En Antonio FONT (coord.). *Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación*. Diputación de Barcelona.
- PRIETO, F. et alii (2011). *Tendencias recientes de evolución del territorio en España (1987-2005): causas y efectos sobre la sostenibilidad*. Ciudad y Territorio: Estudios territoriales.
- PRECEDO, A. (1986). *Las modificaciones del sistema urbano español en la transición postindustrial*. Estudios Territoriales, 20, p. 121-138.
- PROGRAMA A.G.U.A. <http://www.mma.es/secciones/agua/entrada.htm>
- RAMOS, A. et alii. (1979). *Planificación física y ecología*. Modelos y métodos. Madrid. Ed. E.M.E.S.A.
- RAMOS, A. (edt.) (1987). *Diccionario de la naturaleza. Hombre, ecología y paisaje*. Madrid. Espasa-Calpe.
- RAMOS, A. (coordi.) (1990). *Medio Ambiente y crecimiento económicos*. Revista del Instituto de Estudios Económicos, n.º 2.
- RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (1995). *Hacia un nuevo sistema rural*. MAPA, 790 p
- RED AMBIENTAL DE ASTURIAS. Gobierno del Principado de Asturias. Principios de la Directiva Marco del Agua. <http://www.asturias.es>
- REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, REAL DECRETO 849/1986, de 11 de abril.
- REQUES, P. y RODRÍGUEZ, V. (1998). *Atlas de la población española: análisis de base municipal*. Santander: S. Publicaciones Universidad de Cantabria y CSIC.
- RENARD, J. (1994). *Les 'habits neufs' de l' 'espace rural, in Les nouveaux espaces ruraux*. Sciences Humaines, hors séne nº 4.
- RENARD, J. (1997). *Quelques aspects des mutations contemporaines des campagnes françaises* Bulletin de L'association de Geographes Français, Décembre 1997-4, pp.398-407.
- RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J.A. (2002). ¿Funcionarán los Mercados de Agua en España?
- RICO GONZÁLEZ, M. y GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J.A. (2005). *Los mercados del agua: análisis de los condicionantes para su correcto desarrollo en España*. Estudios Agrosociales y Pesqueros, nº 206. Pp. 33-62.
- ROCA, J., BURNS, M. y MOIX, M. (2004). *Las áreas metropolitanas españolas. Evolución 1991-2001*. Barcelona: Centre de Política de Sòl i Valoracions, Universitat Politècnica de Catalunya.

- ROCA, J. (2003). "La delimitación de la ciudad, ¿una cuestión posible?". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXV. pp. 17-36
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2006) El suelo y el auge inmobiliario. El PAIS, 22 de julio
- RODRÍGUEZ, V. y REQUES, P. (2000). *La (re)distribución espacial de la población: los cambios a lo largo del presente siglo*. A Distancia, Vol. 18, 1, pp. 155-161.
- RODRÍGUEZ, J. (2010). *El mercado de la vivienda*. El país, 14 de febrero.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, L. (2006). "How tight should one's hands be tied? Fear of floating and the credibility of exchange rate regimes", The B.E. Journal of Macroeconomics, 6.
- RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F.(2008). Cambios en el sistema urbano intermedio de Andalucía: significado geográfico y nueva funcionalidad urbana.
- ROMERO RODRIGUEZ, J. y RAMOS REAL, E., 1994. *Dos aportaciones francesas al debate sobre el futuro del mundo rural*. Edgar Pisani y Bertrand Hervieu. Revista de Estudios Agrosociales nº 169, Julio — Septiembre, pp.31 1-330.
- ROSEMBUJ, T. (1995). *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Marcial Pons.
- RUIZ AVILÉS, P. et alii, (1993). *La interacción Agricultura —Turismo - Medio Ambiente en el Desarrollo Rural*. Boletín del MAPA nº 9.
- RULLAN, O. (2007). *El horizonte de crecimiento es posible según los planes urbanísticos y territoriales de las islas Baleares (España)*. Revista de Geografía Norte Grande, nº 38.
- RULLAN, O. (2010). *Estrategias para combatir el encarecimiento de la vivienda en España. ¿Construir más o intervenir en el parque existente?*. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.
- SANCHO COMINS, J. et al., (1994). El Medio Ambiente en la PAC: impactos recientes en la Agricultura Española, pp. 9-30 y La tradición e innovación en el paisaje agrario: los efectos de la PAC en la región central española, pp.2 15-234. Revista El Campo nº131, Serie de Estudios BBV.
- SANCHO COMINS., J. (1998). Nuevas funciones de los espacios rurales y su incidencia en el sector agrario., en AA.VV. Desarrollo Agrario y Desarrollo Rural. Actas del Congreso Internacional sobre Desarrollo Rural., MAPA., Madrid.
- SANCHO HAZACK, R., (1983). *Producción Agraria y Medio Ambiente*. Sociología y Medio Ambiente, CEOTMA, MOPU; Monografías nº 12, p. 187-199.
- SANTA CECILIA, F.(1995). Reformas penales., Revista de la Facultad de Derecho UCM., nº 85., pp.351-362.
- SANTOS, J. M. (2000). *La formación y desarrollo de las áreas metropolitanas*. A Distancia, Vol. 18, 1, p. 162-170.
- SERRA, J. (2002). *Grandes aglomeraciones metropolitanas europeas. Un ensayo de delimitación*. Papers, 37.
- SÉRVULO GONZÁLEZ, J. (2012). Ciudades Ahogadas por la deuda. El País.
- SMITH, N. (2012). La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación., Madrid., CC. 382 págs.
- SOLOZÁBAL, J. M. (1989) *Curso de Economía*, Bilbao, Ed. Deusto.
- SOTELO, J.A., SOTELO, M. y GARCÍA, F. (2013). *Water Supply and Water Footprint in the Urban Region of Madrid (Spain)*. International Journal of Business and Social Science. 4,
- SOTELO PÉREZ, M. y SOTELO PÉREZ, I. (2013). *Desarrollo y medioambiente en España. Instrumentos económicos de la Ley de Aguas*. I Seminario Internacional de Manejo Sostenible de Suelos Agrarios y de Recursos Naturales, ISBN 978-84-15487-75-3. Ed. Universidad de Almería.
- SOTELO, J.A. et alii. (2011). "La "Huella Hídrica" española en el contexto del cambio ambiental". Fundación Mapfre. Madrid.
- SOTELO, J.A. et alii. (2010). "La "Huella Hídrica" española en el contexto del cambio ambiental". Fundación Mapfre. Madrid. 218pp.
- SOTELO, J.A. (2009). "Las lógicas ilógicas del agua". Tribuna Complutense. pp.4.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2006). *Bases territoriales de la planificación integral. El estudio de caso: La Cuenca del Tajo*. Madrid. Revista de Arte, Geografía e Historia, nº 8. pp. 359 - 396.

- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2001). *Estudiar la Región*. Infodal, pp.285.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2001). *Environmental Europe*. Oxford University Press, pp. 195
- SOTELO NAVALPOTRO, J. A. (2000a). *Regional Development Models*, Oxford University Press.
- SOTELO NAVALPOTRO, J. A. (2000b). *Medio Ambiente y Desarrollo en España en los prolegómenos del siglo XXI: Las Políticas Medioambientales de la UE, Observatorio Medioambiental*, n.º 3, pp. 34 1-397.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (1999). *Modelos de Organización y Desarrollo Regional*. Oxford University Press
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (1998). Medio Ambiente y Desarrollo en la España de los noventa: la problemática regional de los residuos tóxicos y peligrosos., *Anales de Geografía de la UCM.*, n° 18., pp. 257/280.
- STÖHR, W. B. (1986). *La politique japonaise des technologies: Innovation Technologique et industrielle*, en Federwich, J. et alii. *Technologie nouvelle et ruptures regionales*, Paris, *Económica*, PP. 123/139.
- SUMMER, L. H. (1991). *The case for corrective taxation*, *National Tax Journal*, 44: 289-292.
- SUMPSI VIÑAS, J., (1994). Modernización y cambio estructural en la agricultura española. MAPA, 377 p.
- SUMPSI, JM<sup>a</sup>. (1996). *La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC*, *Revista Española de Economía Agraria*, n° 176-177, 2-3/1996, pp. 265-301.
- TAMAYO-ACOSTA, J.J. (1999). *El cristianismo en tiempos de globalización*, *El País*, 4 de enero, pág. 12.
- TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS, REAL DECRETO LEY 10/2001, de 20 de julio.
- TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE HACIENDAS LOCALES, Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo
- TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, Real Decreto Legislativo 3/2011.
- TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO, 2/2008
- URIEL JIMÉNEZ E. (dir.) (2009): *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial 1990-2007*. Fundación BBVA. (IVIE, 2010).
- VINUESA, J. (1975). *Sobre el concepto de área metropolitana*. *Estudios Geográficos*, 140-141. p. 1143-1156.
- YÁBAR STERLING, A et alii. (2012). *Green Taxation and Environmental Sustainability. Critical Issues on Environmental Taxation*. Volumen XII pp. 283
- YÁBAR STERLING, A. (2013). *El papel de los tributos en el modelo español de gestión regional del buen estado ecológico de las masas de agua*. Instituto de Estudios Fiscales. 1-18 pp.
- URBANO LÓPEZ DE MENESES, J. (2014): El "Water Blueprint" y su influencia en la agricultura española, *Observatorio Medioambiental*, vol. 16.
- VALENZUELA, L.M. (2011). Observatorios territoriales y urbanos en Europa, ¿entidades pasivas o instrumentos operativos para la planificación? *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. N° 163.
- VALENZUELA, M (coord.). *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*. Madrid. Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Colección Estudios. pp. 762.
- VÁZQUEZ, C. (2004). *La fiscalidad de las aguas en España. En Tributación medioambiental: Teoría, práctica y propuestas*. Civitas. Madrid. Pp. 147 – 184.
- VELARDE, J. (2009). Entre el "boom" inmobiliario y la crisis económica", AGE. Madrid.
- VILLAR MIR, C., y CARBONELÍ SEBARROJA, J. (1996). *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria..* MAPA, 224 p.