

Robert BRUEGMANN, *La dispersión urbana. Una historia condensada*, Comunidad de Madrid-Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, 2011.

En diciembre de 2011 vio la luz la versión en español de la obra de Robert Bruegmann, *Sprawl. A compact history*, que había sido publicada por la Universidad de Chicago en el año 2005. La traducción española lleva por título *La dispersión urbana. Una historia condensada*, y se debe a Eric Jalain Fernández, Aeiou Traductores. Quizás hubiera sido mejor hablar de “una historia compacta”, para recoger mejor la referencia al debate entre los modelos de ciudad dispersa y ciudad compacta. La publicación por parte de la Comunidad de Madrid constituye un indiscutible acierto ya que –por muchas razones– se trata de un trabajo capital. En primer lugar, porque combina la historia de las ideas y la evolución de las transformaciones urbanas y lo enlaza con un sentido crítico respecto a otros autores que ya han decidido que la ciudad ha de compactarse y que se debe imponer un nuevo molde.

Por el contrario, Bruegmann es de los pocos que opinan que la dispersión urbana no es una desgracia que ha de corregirse implacablemente a través de una contundente planificación administrativa. Se opone así a una abrumadora mayoría de estudiosos que pregonan el reforzamiento de las densidades. Sobre esa base teórica, precisamente, se ha construido el reciente Derecho urbanístico español. Veamos algunas pinceladas.

Las tesis favorables a la ciudad compacta fueron asumidas en España por la legislación de algunas Comunidades Autónomas (ya fuera a partir de la reflexión propia o como reacción a la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones del año 1998 y sus reformas posteriores). Pero su definitiva entronización se produjo con la Ley estatal 8/2007, del Suelo, y, especialmente, con su Exposición de Motivos (cuya redacción será íntegramente recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana del año 2008).

En síntesis, el indicado preámbulo consideraba que “el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible”. Para ello, se prefiere “un modelo de ciudad compacta”, de acuerdo con la clara insistencia de la Unión Europea (por ejemplo, en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano). Esta misma instancia, según se nos dice en el texto que comentamos, “advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”.

Recoge así el legislador la almendra del amplio pro-

grama en favor de una urbanización compacta, que podemos articular a través de las siguientes pautas. En primer lugar, una densidad relativamente elevada y una indisimulada preferencia por un paisaje urbano macizo e intenso. A diferencia de otras épocas, lo denso se alinea ahora con lo ecológico. En segundo lugar, contención del espacio urbanizable y edificable, de tal modo que pueda percibirse, con cierta claridad y en la medida de lo posible, la distinción entre el recinto de lo urbano (o con vocación de urbano) y el área rural y natural. En tercer lugar, se fomentan los usos mixtos en las zonas urbanas, evitando especializaciones excesivas e impulsando la contigüidad entre vivienda, trabajo, comercio y ocio. En cuarto lugar, el modelo compacto presume de cohesión social, ya que pretende asegurar la cercanía y mezcla entre viviendas de diferentes clases y estratos. Por último, se indica que las infraestructuras de movilidad deben conectar los nodos aglutinados y macizos y, de este modo, se alcanzará la funcionalidad y rentabilidad del transporte público (que quedaría en entredicho en un territorio diseminado y de conexiones capilares).

Sin embargo, el libro que comentamos se opone contundentemente a todos esos postulados. El trabajo tiene tres partes. La primera es el estudio del *sprawl* a través de los siglos, reflexionando también sobre las causas que lo producen. El problema inicial consiste en definir el objeto de análisis, lo cual no siempre es fácil. En principio, estamos ante una forma de desarrollo y crecimiento urbano de baja densidad, esparcido y sin un planeamiento territorial sistemático e imperativo de ámbito regional o de amplia escala. Pues bien, el autor plantea que este *sprawl* ha sido una característica persistente en la historia de las ciudades ya que, a medida que han madurado económicamente y se han vuelto más prósperas, han tendido a dispersarse hacia afuera y a registrar concentraciones decrecientes. La novedad del siglo XX consistió en que la diseminación se convirtió en un fenómeno de masas. La disminución de la densidad en las ciudades ricas es, quizás, el factor más importante en el crecimiento urbano de nuestra era. Son pocas las áreas que hoy exhiben cifras como las que caracterizaron a las mayores urbes desde los tiempos de Mesopotamia hasta el siglo XIX.

Con una pluma precisa, Bruegmann describe los procesos de dispersión más espectaculares. En primer lugar, la ciudad difusa entre las dos guerras mundiales. En segundo lugar, la onda expansiva de la posguerra y, finalmente, el territorio disperso desde la década de 1970. Interesante es en este apartado el apunte sobre el fenómeno de la “extraurbanización” (viviendas aisladas o agrupaciones de muy baja compactación). Igualmente, se da cuenta de la tendencia hacia una cierta estabilización de las densidades. Esto da pie a romper uno de los tópicos habituales, relativo a la insaciabilidad del *sprawl*.

Pasa luego el autor a examinar las posibles causas de la urbanización difusa. Para él –a diferencia de las tesis do-

minantes— la clave explicativa de la dispersión no radica en las supuestas actitudes anti-urbanas de los norteamericanos o en el racismo. Tampoco es atribuible estrictamente a factores económicos o al sistema capitalista (entre otras cosas, porque la edificación compacta generaría seguramente mayores beneficios para el promotor). Del mismo modo, no atribuye a las Administraciones Públicas la “culpa” de estos fenómenos, que tampoco recaería en el automóvil (puesto que la dispersión también se ve favorecida por la existencia del ferrocarril).

Por el contrario, considera que la explicación fundamental del éxito de la urbanización difusa contemporánea ha de hallarse en el aumento de la riqueza y de la prosperidad, combinado con la existencia de instituciones políticas democráticas que permiten el funcionamiento de un mercado inmobiliario libre. Estas circunstancias han posibilitado el desarrollo del *sprawl*, en la medida en que una gran parte de la población ha percibido en él unas ventajas relevantes. En concreto, un aumento de las oportunidades de elegir el lugar de residencia, un incremento de su movilidad (tanto en sentido personal como social: perspectivas de educación, de empleo, etc.), así como —igualmente— una mayor protección de la privacidad.

En la segunda parte, como hemos dicho, se exponen los fundamentos de las tres grandes campañas contra el *sprawl*. La primera se sitúa en la Inglaterra de los años veinte del siglo pasado. Al igual que muchos alegatos más tempranos contra el desparramamiento urbano, las razones se centran en aspectos simbólicos y estéticos. Especialmente, la ruptura del paisaje inglés tradicional que, por supuesto, era claramente artificial, pero se presentaba como una especie de donación divina e inalterable.

Bruegmann sitúa el inicio de la segunda gran campaña contra el *sprawl* a mediados de los años cincuenta en Norteamérica. Concretamente, en una conferencia convocada por la revista *Fortune*, tras la cual el periodista William H. Whyte editó y publicó el libro *The Exploding Metropolis*, que constituía una alabanza a la ciudad densa y tradicional aliñada con un amargo ataque al desarrollo suburbano de la posguerra. Pronto aparecieron los motivos contra el *sprawl* que luego se reiterarían en infinitos foros. Por ejemplo, los costes de la dispersión, los problemas sociales, las objeciones en materia ambiental, la primera formulación de la tesis de los límites del crecimiento, el ataque al automóvil y, de nuevo, las impugnaciones simbólicas y estéticas.

Esta base argumental se repetiría después en la tercera campaña *anti-sprawl*, desarrollada a partir de los años setenta del siglo XX. Sin embargo, pronto se advirtieron algunas peculiaridades. Por ejemplo, la conexión con el movimiento ecologista (o, más en general, de protección del medio ambiente) hizo que la reflexión se centrara, además, en problemas específicos como la destrucción de terrenos agrícolas y de espacios naturales, la sostenibilidad y el calentamiento global, etc. Desde el punto de vista arquitectónico, es reseñable la aparición de la doctrina del *New Urbanism*, que también despreciaba al desarrollo urbano

explosivo que estaban viviendo los Estados Unidos. Igualmente, es destacable el papel de los movimientos para la preservación del patrimonio histórico. A nivel de opinión pública y de entorno académico, la tendencia *anti-sprawl* logra un indiscutible éxito. De hecho, aparecen importantes corrientes de apoyo en casi todos los países occidentales.

Sin embargo, el triunfo se ve empañado por la irrupción de una intensa contraargumentación. Por ejemplo, se ponen en duda los males ambientales asignados a la urbanización periférica (basta ver la contaminación atmosférica condensada en una urbe compacta), las vanguardias estéticas reivindican la aportación simbólica y la belleza del *sprawl*, se inicia la lucha contra las normativas urbanísticas rígidas que eliminan el derecho de propiedad (para evitar la dispersión) sin previa indemnización, etc.

Ya en la tercera parte, el autor analiza las medidas más relevantes adoptadas contra la urbanización dispersa. Su análisis es, principalmente, norteamericano, pero también hay referencias a otras partes del mundo (las *New Towns* inglesas, el caso de Moscú, etc.). En general, se quiere contrarrestar la difusión urbana a través de planes urbanísticos jerárquicamente superiores que delimiten de modo estricto la zona urbanizable y edificable y que “congelen” el resto. Para ello, es necesario recortar las competencias de la Administración Local (de ahí la “*revolución silenciosa*” norteamericana) y disminuir *a radice* las facultades de un número importante de propietarios (lo cual inicia, como ya anticipamos, la batalla legal contra el *taking* o expropiación sin indemnización). Además, el planificador prevé la redensificación de las ciudades existentes (o la creación de nuevos núcleos compactos) unidos a través de arterias de transporte preferentemente ferroviario.

PERO el trabajo de Bruegmann no es meramente descriptivo, sino que apunta los problemas y las contradicciones que genera esta forma de resolver las cosas. En primer lugar, el efecto de “expulsión” de los habitantes que ya no pueden acceder a las viviendas —encarecidas— del área densa. El autor admite que esta cuestión no está del todo clara, pero los datos parecen indicar que las políticas urbanísticas restrictivas adoptadas como respuesta al *sprawl* suelen tener un efecto inflacionario. Ello abre la puerta, curiosamente, a uno de los peculiares “tiros por la culata” generados por estas medidas. Nos referimos al fomento indirecto de la urbanización periférica más allá del recinto de protección. La cosa se complica porque, además, no suele lograrse un aumento significativo del número de usuarios de las infraestructuras de transporte público previstas. Por otra parte, en fin, las escasas fincas edificables con destino agrícola situadas en la zona virgen logran un espectacular aumento de precio y se ven manipuladas para simular un uso agrario que hace ya tiempo que dejó de existir (se trata del fenómeno de las *hobby farms*, también conocido en otras latitudes).

En definitiva, el libro del cual ya tenemos una versión en español va a jugar un papel determinante en la nueva fase de las políticas urbanísticas occidentales. Seguramente

te, entraremos ahora en una etapa de crecimiento suave o lento. En principio, el artefacto teórico dominante es el de la ciudad compacta. Sin embargo, Bruegmann duda de la solidez de ese artificio. Opina que la dispersión no es algo “típicamente americano”, sino que es una forma urbana tradicional a lo largo de la historia que, ciertamente, se dispara cuando se juntan condiciones de madurez económica y libre mercado inmobiliario. Añade que es dudoso que el daño ambiental de lo disperso sea superior al de lo compacto. Entre otras razones, por el fenómeno compensatorio de la revitalización de los viejos casos abandonados (eso sí, con una densidad menor que en otras épocas). Cree, además, que el planificador superior y lejano no siempre tiene todos los datos y que, además, cuando va a poner en marcha sus previsiones, las condiciones ya han variado (un ejemplo paradigmático serían los grandes proyectos de ciudades compactas con abundante vivienda social aprobados por ciertas Administraciones autonómicas en las épocas de crecimiento y que se quedaron en un par de años en agua de borrajas). Apunta, en fin, que una buena política de vivienda es la que trabaja para reducir los precios de adquisición. Y recuerda, por último, que bastarían algunos avances técnicos inminentes para echar abajo gran parte de la crítica a la urbanización periférica (por ejemplo, la autogeneración energética en la parcela o el automóvil eléctrico).

Con Bruegmann, en fin, no sólo se aprende urbanismo. Es, además, un gran escritor (su estilo ha sido ya alabado por otros comentaristas y quizá tenga algo que ver con las vocaciones iniciales del autor) y un fino filósofo social. Son antológicas las páginas dedicadas a la decepción por exceso de expectativas depositadas en la ciudad contemporánea o al cambio constante de perspectivas de juicio sobre las formas urbanas (lo que hace veinte años era una aberración hoy puede ser un modelo alabado e incluso el patrón a seguir). También son muy agudas sus reflexiones sobre la motivación de las personas para elegir su lugar de residencia o de trabajo. Pero esto nos llevaría muy lejos y, además, son perlas que, en su caso, habrá de descubrir el futuro lector.

Juan Amenós Álamo

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Barcelona

La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Coordinadores: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar. La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2014.

A diferencia de lo que sucedió con la última gran reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, la que vino de la mano de la Ley 57/2003 de Modernización del Gobierno Local, el origen de la reforma que aprueba la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no es tanto la evaluación negativa del funcionamiento de la Administración local como la necesidad de poner en marcha el programa de reformas de la Administración española que viene impuesto por compromisos políticos y obligaciones jurídicas contraídas con Europa, constitucionalmente integradas en nuestro ordenamiento, al menos en lo referido a la necesidad de contener el gasto público y el déficit y de mejorar la eficiencia administrativa. En este contexto se enmarcan los trabajos impulsados por el Instituto Nacional de Administración Pública y por la Comisión para la Reforma Administrativa que están en la base de la reforma local y que se mueven en la línea reduccionista de la racionalización que inspira el principio de “una Administración, una competencia” que proclama la Exposición de Motivos de la Ley. Aunque a nadie se le escapa, por otra parte, que pese a que el carácter bifronte de la autonomía local y el ejercicio de competencias legislativas sobre el régimen local concierne tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, es mucho más sencillo para el Ejecutivo central comenzar el programa de reformas por el escalón inferior, la Administración local, que auto-recetarse una cura de adelgazamiento a sí mismo o enfrentarse a las enormes dificultades jurídicas y políticas que conllevaría cualquier movimiento de reordenación orgánica y de recentralización funcional de las Comunidades Autónomas, una vez que la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera concretó la sujeción financiera y presupuestaria de las mismas a partir de la reforma del artículo 135 de la CE.

Pocos especialistas de Derecho Administrativo recordarán un debate tan vivo y prolongado en torno a una reforma legal desde que a mediados de 2012 el Gobierno presentara las primeras propuestas y anteproyectos sobre la orientación y finalidades perseguidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En el trasfondo de debates de gran calado jurídico y político, como el de las competencias locales “impropias”, el papel de las Administraciones locales supramunicipales, el del sector público empresarial o el del redimensionamiento y privatización de los servicios locales, los argumentos de quienes cuestionan la reforma se soportan, en esencia, sobre el grado de afección del principio constitucional de autonomía local que conlleva el régimen compe-

tencial que aquélla diseña y la voluntad recentralizadora que produce una incisiva lectura de la competencia estatal para fijar las bases sobre el régimen local. Convendrá recordar en este debate la actualización de la doctrina sobre la garantía institucional de la autonomía local y sobre el alcance del art. 148.1.18 de la CE en esta materia que han propiciado las tres sentencias que el Tribunal Constitucional ha pronunciado sobre la Ley de Modernización del Gobierno Local a lo largo del pasado año: la STC 103/2013, de 25 de abril, que declaró la inconstitucionalidad de la *facultad del Alcalde de nombrar como miembros de la Junta de Gobierno a personas que no ostenten la condición de concejales*; la STC 143/2013, de 11 de julio, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad por el que la Generalitat de Cataluña cuestionaba una reforma que entendía reductora, tanto del espacio legislativo autonómico para el desarrollo de las bases estatales como de la garantía institucional de la autonomía local; y la STC 161/2013, de 26 de septiembre, que hizo lo propio respecto del recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón. Estos dos últimos pronunciamientos tienen la virtualidad añadida de recordar que en este marco competencial deben deslindarse bien los conceptos de “régimen local” y de “autonomía local” y de hacerlo, además, con arreglo a la doctrina de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reafirmó el valor de las bases estatales sobre la regulación de los Estatutos de Autonomía en materia de competencia local.

Si es cierto que la interpretación constitucional está llamada en este punto a dirimir la polémica levantada por esta Ley, no es menos cierto que un brusco giro centrípeto podría agravar seriamente el ejercicio de competencias administrativas por parte de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, que siguen siendo los Municipios. Piénsese, por ejemplo, en el desasosiego que ha generado entre éstos el tema de las “competencias impropias”, que cuesta calificar de redundantes o superfluas en relación con los servicios sociales. Además, reconducir desde el principio de sostenibilidad financiera el mapa competencial local y el ejercicio de la potestad de autoorganización puede resultar paradójico cuando las desviaciones de déficit público derivadas del gasto local son realmente insignificantes sobre el total del sector público. Difícilmente se le puede achacar a los Municipios, y muy especialmente a los pequeños, la responsabilidad de la abultada deuda pública.

El libro que comentamos suma a su oportunidad una rara cualidad en la bibliografía al uso, cual es abordar el tratamiento de la reforma desde la doble perspectiva –sin duda enriquecedora– de la reflexión que aportan destacados especialistas que han dedicado años de estudio e investigación al régimen local desde la Universidad junto a la que proporcionan cualificados técnicos de la función pública local que viven el día a día de esa realidad. La coordinación de los profesores CARRILLO DONAIRE y NAVARRO RODRÍGUEZ salvaguarda la concepción académica y conjuga con acierto esa visión de la experiencia.

En el Prólogo de la obra, el profesor SOSA WAGNER,

uno de los más reputados especialistas en la materia, traza con pluma certera desde el Prólogo los presupuestos históricos e ideológicos del modelo municipalista español.

El profesor RIVERO YSERN, otro reconocido experto en régimen local, analiza seguidamente los efectos de la crisis económica como marco de la Reforma del Régimen local, y sitúa en su justo contexto el alcance real de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local a la luz de la propia Exposición de Motivos de la reforma. Ello le lleva a concluir que falta en la reforma un modelo claro de reparto competencial. En esa misma conclusión abunda el profesor ZAFRA VÍCTOR, que une a su condición de docente universitario su experiencia como Director General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y Director General de Administración Local en la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, que realiza un extenso análisis y valoración de la constitucionalidad de la nueva Ley, para concluir que hay motivos para calificar a la Ley de inconstitucional. Completa el análisis pormenorizado del nuevo sistema de reparto de competencias el capítulo del profesor TOSCANO GIL, que de forma certera se ocupa de la distinción entre las competencias propias, las atribuidas por delegación, y las distintas de las anteriores, con toda la dificultad que tiene que definición y término objeto de la definición coincidan en su absoluta literalidad.

Una vez analizados los aspectos competenciales y constitucionales de la nueva Ley, se aborda el tema de la financiación de los servicios públicos locales, a cargo de ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA, Doctor en Derecho, Interventor-Tesorero y Técnico de Administración local. Y como complemento, JESÚS GONZÁLEZ CARRILLO, Interventor-Tesorero Categoría Superior, experto en Haciendas Locales, analiza en profundidad las modificaciones que la nueva Ley realiza en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales.

Es clave el tratamiento del papel de las Diputaciones Provinciales en la reforma, que aborda JOSE MIGUEL CARBONERO GALLARDO, Doctor en Derecho, Jefe de Contratación (T.A.G.) de la Diputación de Granada y ex Sub-Director General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas. Por su parte, el profesor CHINCHILLA PEINADO, experto en Urbanismo y régimen local, se ocupa del nuevo régimen jurídico de las Mancomunidades tras la Reforma. Hace lo propio con los Consorcios Administrativos la profesora NIETO GARRIDO, que a su condición de Catedrática Acreditada de Derecho Administrativo une su desempeño actual como Letrada del Tribunal Constitucional.

Otro de los temas fundamentales de la reforma, el de la fusión de Ayuntamientos, es analizado en profundidad por uno de los mayores expertos sobre la materia, ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ, Secretario de Administración Local de Categoría Superior. Del fortalecimiento (o no) de la figura del Interventor se ocupa MANUEL FUEYO BROS, Doctor en Económicas, Interventor de Administración Local y Subdirector de Fiscalización de la Sindicatura de

Cuentas del Principado de Asturias; mientras que hace lo propio con el tema del empleo público local otro gran experto, JORGE FONDEVILA ANTOLÍN, Jefe de la Asesoría Jurídica de Cantabria y Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

El redimensionamiento del sector público local y la gestión de actividades y servicios públicos es tratado por JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, Director de los Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona y Profesor Asociado de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona, autor de obras de referencia en la materia.

La profesora IRISSARRY ROBINA, abogada experta en Derecho de la competencia, analiza el principio de subsidiariedad en la nueva Ley. Del derecho a la información de los miembros de las Corporaciones Locales se ocupa otro gran conocedor de la praxis, como es PEDRO BOCOS REDONDO, Secretario de Administración Local. Por último, para abordar el Régimen transitorio de la nueva norma, así como las modificaciones normativas que se producen con la misma, es esclarecedor el análisis del profesor de Derecho Constitucional NOVO FONCUBIERTA.

Este libro, de cuya oportunidad nadie puede dudar, arroja un análisis exhaustivo de todas las instituciones del Derecho local afectadas por la reforma, y además es el primero en aparecer en el contexto editorial, por lo que habrá de convertirse en una referencia imprescindible para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

María de los Ángeles Fernández Scagliusi
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

