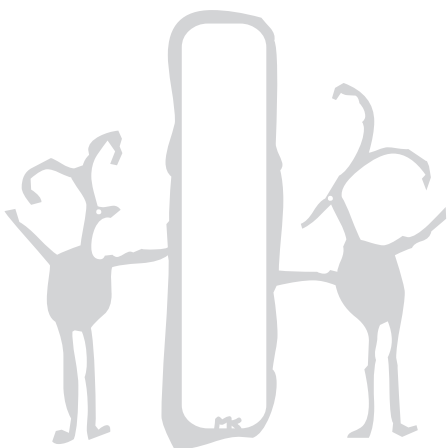


**Acerca
del
Derecho Urbanístico**

MIRIAM P. VELAZCO MUGARRA

**Acerca
del
Derecho Urbanístico**
MIRIAM P. VELAZCO MUGARRA

La Habana, 2012



© Miriam P. Velazco Mugarra, 2011

© Sobre la presente edición:
Organización Nacional de
Bufetes Colectivos ONBC, 2012

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra,
por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización
expresa de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos

Edición y diagramación
computarizadas: Lic. Patricia Torralba Gil

Diseño interior y de cubierta: René Alfara Leyva

ISBN 978-959-7066-65-1

Obra editada e impresa por:
Ediciones ONBC
Calle 41, No. 7208, entre 72 y 74, Playa,
La Habana, 10600, Cuba
Teléfono: 214-4208
E-mail: jsuperacion@onbc.cu

Índice

Prólogo / VII

De la Autora / XIII

Introducción / 1

Capítulo I. Teorías, criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre la ordenación del territorio y el urbanismo / 7

Tratamiento jurídico en España y la Unión Europea / 10

Régimen urbanístico del suelo y de la ordenación territorial en Extremadura. La LSOTEX / 16

Título de legitimación de la intervención pública en la gestión sostenible del territorio y del urbanismo. La Constitución y la Ley de Suelo de España / 18

Capítulo II. La ordenación territorial, el urbanismo y la vivienda en el Derecho español / 22

Autonomía local y Comunidades Autónomas / 28

Principios jurídicos del planeamiento urbanístico / 30

Naturaleza jurídica de los Planes Urbanísticos / 31

Potestad de planeamiento de la Administración. El *ius variandi* / 33

Promoción inmobiliaria en España / 35

Capítulo III. Políticas públicas y Derecho en el sistema e instrumentos de la Planificación Física en Cuba / 39

Distribución de competencias y doble subordinación / 47

Competencia para la protección de los conjuntos históricos / 52

Instrumentos de la Planificación Física / 54

Planeamiento turístico / 59

Proceso inversionista e inversión extranjera / 66

Perfiles ambientales de la Planificación Física y la promoción de ciudades sostenibles / 71

***Capítulo IV. Urbanismo, patrimonio, turismo
y ambiente / 81***

Protección del patrimonio histórico / 86

Legislación sectorial / 89

Ordenación turística / 95

Teoría y métodos prácticos de la Evaluación de Impacto
Ambiental / 98

Evaluación Ambiental Estratégica de planes
y programas / 103

***Capítulo V. El abogado en la esfera del urbanismo
y el medio ambiente / 109***

Relación jurídica Administración-administrado / 111

Regulaciones urbanísticas y Derecho sancionador / 120

Antecedentes jurídicos de las regulaciones
urbanísticas en Cuba / 121

Derecho Urbanístico sancionador vigente
en Cuba / 122

Gestión urbanística y prevención ambiental / 124

Conclusiones / 127

Abreviaturas / 133

Jurisprudencia citada / 136

Bibliografía / 138

Legislación y documentos consultados / 151

De España / 151

De Cuba / 158

Prólogo

*Mi entrañable amiga y dedicada investigadora, Dra. Miriam Velazco Mugarra, me ha invitado a prologar su singular y oportuno ensayo jurídico **Acerca del Derecho Urbanístico**.*

Acepté con gusto la referida invitación, a riesgo de no aportar apreciaciones propiamente jurídicas en virtud de mi formación como arquitecto urbanista, pero motivado por otras dos razones: en primer lugar, por constituir para mí un significativo honor poner de relieve los méritos de la autora y su obra; y, en segundo lugar, estar convencido de la necesidad de renovar el pensamiento y la práctica del ordenamiento territorial y el urbanismo en Cuba desde una perspectiva integrada y, en particular, jurídica. Es una deuda que tenemos con nuestra sociedad. A partir de esas referencias, paso a comentar los principales contenidos de la obra y algunas ideas complementarias.

En los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se expresa la voluntad política de fortalecer la planificación físico-espacial con renovadas capacidades y autoridad para solucionar las crecientes demandas de la sociedad en este campo. El Lineamiento 120 orienta la elevación de la calidad y jerarquía de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo a los niveles nacional, provincial y municipal, su integración con las proyecciones a mediano y largo plazos de la economía, así como con el plan de inversiones, tomando en consideración los riesgos sísmicos y otros desastres naturales, y concluye con la orientación de rescatar la disciplina territorial y urbana.

Implementar este reto implica, entre otros elementos, desplegar nuevas capacidades de planeamiento, gestión, control e información. Se trata de repensar el modelo de ordenamiento territorial y urbanismo para adecuarlo a los nuevos procesos políticos, sociales y económicos que lo enmarcan, y con los que interactúa, incluyendo el desarrollo del diseño urbano y el paisajismo. De este cambio en curso, deben emerger capacidades

superiores para generar cultura, iniciativa y disciplina urbano-territoriales por parte de todos los actores de la sociedad.

Este último aspecto emerge como una importante prioridad de la voluntad política del fortalecimiento institucional. El ordenamiento territorial y el urbanismo requieren recuperar, en primer lugar, el liderazgo y la cultura que aseguren la disciplina de las personas jurídicas y naturales en las transformaciones responsables, participativas y creativas de sus territorios y asentamientos humanos.

Ello explica por qué el territorio y los asentamientos humanos deben formar parte inseparable de la política social y económica del Estado. Cada día que pasa es más difícil tomar una decisión social o económica que no considere sus impactos físico-espaciales. De esta manera, en muchos países se ha reconocido que los territorios y asentamientos humanos se han convertido en protagonistas estratégicos del desarrollo socioeconómico nacional y local. Es así que el ordenamiento territorial y el urbanismo son concebidos como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda sociedad. Este renovado desempeño de todas las personas jurídicas y naturales implicadas sería impensable sin una actualización de los instrumentos jurídicos que deben orientar el nuevo contexto de políticas urbano-territoriales.

Aun cuando los trabajos de concepción de una nueva norma jurídica de suelo, ordenamiento territorial y urbanismo en Cuba están en una etapa inicial, se puede adelantar que debe partir del objetivo de dotar a nuestra nación de una legislación específica propia, innovadora, con una visión integrada del territorio y de los asentamientos humanos, que contribuya a la implementación del modelo de desarrollo económico y social que estamos construyendo, tal y como se expresa en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Estamos ante un libro no usual y necesario. En nuestro país han sido muy escasos los libros editados en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, como también lo ha sido el debate público sobre esas disciplinas y funciones públicas.

*Puede afirmarse que el diálogo sobre el territorio y los asentamientos humanos es, en gran medida, el debate respecto a la situación y perspectivas de la civilización y los valores humanos; en torno a la cultura, el medio ambiente y la economía. Una parte apreciable del análisis en relación con el desarrollo sostenible transcurre —necesariamente— por la dimensión físico-espacial. Ese espacio físico es identificado en varios países como **suelo**, en su sentido de superficie geográfica. Bajo este concepto, se considera un recurso finito, que está sometido a demandas de uso —en ocasiones contradictorias— y que compiten entre sí; de ahí la necesidad de su regulación, en interés de toda la sociedad. Se reconoce que la ausencia o debilidad de instrumentos jurídicos y normativos, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, dificulta los avances en la eficacia y eficiencia del uso del suelo, en su estructuración como espacio nacional y local.*

Con la celebración en La Habana del Seminario Internacional Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública, celebrado en marzo de 2008, en la Casa del Abogado, surgió la idea de investigar sobre la dimensión ambiental de la ordenación territorial y urbanística desde una perspectiva jurídica, inscrita en el marco del Derecho Administrativo, lo que, sin duda, se materializa con la presentación de esta obra. Ese seminario contó con el auspicio y la participación de representantes de varias instituciones españolas y cubanas.

Las ideas de la autora se centran en la búsqueda de fundamentos teóricos, que contribuyan a adecuar las normas vigentes a tono con las tendencias actuales en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, y también se dirige a demostrar la necesidad de conformar y desarrollar el Derecho Urbanístico para coadyuvar a la gestión pública de esta actividad y a la formación de postgrado. A pesar de constituir un tema harto difícil por su esencia multidisciplinaria, la Dra. Velazco consigue poner a nuestra disposición atinadas consideraciones que contribuyen a una nueva configuración del pensamiento jurídico urbanístico en nuestro país, urgido de soluciones normativas en esta esfera para el necesario fortalecimiento institucional y la actuación de todos los agentes sociales implicados.

*Como podrá apreciar el lector, se trata de un texto original, novedoso y de sumo interés para nuestra sociedad, en tanto se orienta a contribuir a la juricidad del ordenamiento territorial y urbanístico, en su estrecha relación con el medio ambiente, en el ámbito nacional. Se insiste en la dimensión ambiental de la ordenación del territorio y en el carácter transversal del Derecho, como técnica indispensable para actualizar las normas que tutelan las atribuciones y funciones de la Administración, y de los **de-rechos deberes** urbanísticos de las personas naturales o jurídicas, y los procedimientos requeridos para su eficacia.*

Efectivamente, una renovación consecuente del ordenamiento territorial y del urbanismo debería asentarse sobre el concepto de desarrollo territorial y urbano sostenible para conciliar la justicia social, la eficiencia económica, y la calidad ambiental en su dimensión espacial, según las particularidades de cada país y su visión de futuro. Pudiera afirmarse que solo es sostenible el desarrollo capaz de perdurar, que solo es sostenible el desarrollo que integra la eficiencia económica con la calidad ambiental y que solo es sostenible el desarrollo que es orientado por la cultura en su concepción más amplia.

Si hay un campo de prueba relevante y esencial para la sostenibilidad, es el desarrollo urbano-territorial. Ello está asociado no solo al carácter escaso y no renovable del suelo como recurso natural, sino también a las consecuencias que su urbanización tiene sobre otros recursos naturales, y por su significación para la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo.

La concepción de la obra se fundamenta en las teorías de la materia y su reforma legislativa en España, con vistas a disponer de un marco conceptual jurídico, de apoyo a los aspectos prácticos del Derecho Urbanístico de Extremadura, que se analiza en contraste con la legislación cubana. Se presentan contenidos básicos que destacan la ubicación de las teorías más relevantes y la nueva concepción que se introduce en el estatuto de la propiedad del suelo, con fines urbanísticos, en España y en la Unión Europea.

Las experiencias de los modelos de gestión integral del territorio y el urbanismo, desde el Derecho de Extremadura y el sistema e instrumentos de la planificación física y la vivienda social en Cuba, su incidencia ambiental, el proceso inversio-nista, la inversión extranjera y la legislación sectorial, se ana-lizan en la búsqueda de posibles soluciones de adaptación a nuestro contexto social. También es objeto de estudio el examen del marco legislativo sectorial y la metodología básica de apli-cación a la evaluación de impacto ambiental de programas, planes y proyectos, con especial referencia a la evaluación ambiental estratégica.

Las fuentes de información de este trabajo abarcan el análisis y la cita de más de cien obras de reconocidos autores, españoles y cubanos. También se han examinado más de un centenar de leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones, algunas convenciones inter-nacionales, directivas comunitarias y numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional de España. La complejidad del tema exigió una visión integradora de lo jurídico, social, económico, político y ambiental, de esta disci-plina. Se plantean ideas de valor que pudieran ser útiles para la elaboración de las bases de una futura ley cubana de suelo, ordenamiento territorial y urbanismo. Una nueva ley que coad-yuve a respondernos y actuar mejor en relación con estas reta-doras preguntas: ¿Qué territorios queremos? ¿Qué asentamientos humanos queremos?

El libro que tenemos en las manos constituye una contri-bución, teórica y práctica, para avanzar en esa dirección en nuestro país, un factor detonante para construir el pensamiento jurídico que demanda la sociedad, en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, en este momento de cambios; así como una referencia útil para la práctica y la formación de los agentes públicos, privados y operadores jurídicos, como parte de un enfoque transdisciplinar entre los contenidos científico técnicos, administrativos y jurídicos de esas funciones públicas.

Finalizo expresando la satisfacción de disponer de esta útil obra, dedicada al ordenamiento territorial y el urbanismo, presentada por una apreciada jurista de nuestro país, con el noble empeño de contribuir al desarrollo del Derecho Urbanístico en Cuba y su necesaria difusión. Recomendando al lector su estudio y agradezco a la autora la oportunidad de prologarla.

La Habana, 1ro de diciembre de 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. A. Padrón Lotti', with a stylized, cursive script.

ARQUITECTO MIGUEL ANTONIO PADRÓN LOTTI

***Jefe del Grupo de Investigaciones
Instituto de Planificación Física***

De la Autora

Este ensayo jurídico es resultado de la investigación realizada en la Facultad de Geografía de la Universidad de Extremadura, España durante el año 2009. Me acerqué al Derecho Urbanístico gracias a la experiencia adquirida como investigadora de las Ciencias Jurídicas en materia de propiedad inmobiliaria, y Derecho Agrario, ambas relacionadas con el uso del suelo y el desarrollo sostenible del territorio, vinculadas estrechamente con el Derecho Ambiental, teniendo en cuenta que el ius aedificandi y el ius agrario se informan de los principios y objetivos trazados en la Ley No. 81/97 de Medio Ambiente que, entre otras cuestiones de trascendental importancia, reconoce el ordenamiento ambiental como uno de los instrumentos de la política y de la gestión ambiental en Cuba.

*La Ley de Medio Ambiente es de aplicación directa a las actividades del hombre en su interacción con la naturaleza, en particular sobre el suelo, recurso finito no renovable. Al analizar este aspecto en relación con el ordenamiento ambiental, se aprecian las carencias y disfunciones de las normas vigentes sobre el estatuto del **suelo** como marco jurídico del ordenamiento territorial y el urbanismo, concretados en la actualidad mediante políticas públicas, sin un referente normativo adecuado al contenido específico de esas actividades.*

A partir del análisis de este problema jurídico, surgió el interés profesional de trabajar por encontrar un espacio de formación interdisciplinaria, integrador de lo jurídico, económico, técnico, científico, social y ambiental, necesario para fortalecer la cooperación institucional y académica nacional de cara al desarrollo sostenible del territorio y en ese camino procuré contactos profesionales con especialistas y funcionarios de las distintas Administraciones encargadas de la gestión pública y del control de esas importantes tareas.

Con el objetivo comentado, participamos en reuniones de trabajo, cursos, seminarios, conferencias, congresos nacionales e internacionales sobre la materia, y en la actualidad formo parte

del equipo de investigación del proyecto dedicado al estudio de “El Suelo, la Vivienda y el Derecho Urbanístico en Cuba”, coordinado por la Dra. Marta Fernández, Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana.

Por otra parte, el Centro de Desarrollo Profesional de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, se interesa en esta labor científico académica, que procura el diseño y coordinación de cursos de postgrado dirigido a abogados y demás profesionales interesados, con el objetivo de fortalecer la formación en el ámbito de la prevención ambiental, de la preparación metodológica para la elaboración de los dictámenes legales, necesarios a los estudios sobre la evaluación de impacto ambiental, y con el propósito de intervenir en las acciones de cumplimiento de las medidas dispuestas por la Administración, o las derivadas del otorgamiento de la licencia ambiental, en cuanto a: la construcción de viviendas, el proceso inversionista estatal y de la inversión extranjera, o la ordenación territorial y el urbanismo, con lo cual se pudiera ampliar el servicio jurídico.

*Independientemente de las acusadas diferencias del sistema de gestión del territorio entre las sociedades de economía de mercado y el sistema cubano que basa la economía en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios **fundamentales** de producción, caracterizado por la propiedad pública sobre el suelo con fines urbanísticos, se contrastan ambos sistemas para dotar de valor científico a este trabajo.*

Con esas motivaciones, se analiza la sistemática del estatuto de la propiedad del recurso suelo, en función de la actividad urbanística a nivel estatal y de la Autonomía de Extremadura en España, de larga experiencia en la aplicación jurisdiccional de las normas a los conflictos derivados de la ejecución del planeamiento, que ha conducido a la consolidación de criterios jurisprudenciales de utilidad teórico-práctico para el estudio de la planificación territorial y urbana.

Sin duda, representa un inconveniente, la disfunción de las normas jurídicas sobre el Derecho Urbanístico, las cuales deben adecuarse a la realidad actual. El principio de seguridad jurídica

que acoge el sistema de Derecho cubano, nos obliga a disponer de una legislación reguladora del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, su valoración, los derechos y deberes urbanísticos de la Administración, de los ciudadanos, de los inversionistas nacionales y extranjeros, de los procedimientos administrativos y de la jurisdicción administrativa.

Se destaca que las actuales formas de globalización delimitan la importancia del Derecho, pues nos encontramos inmersos en distintos grados de internacionalización de las normas que en cuanto al ordenamiento ambiental; integran la dimensión económica, social, ambiental y territorial, a la que se vinculan decisiones regionales, interregionales, nacionales e internacionales, aspectos que también motivan el interés sobre el tema objeto de análisis.

La cooperación ínter universitaria realizada con el equipo de investigación de la Universidad de Extremadura, ha sido decisiva para materializar este estudio, pues su experiencia ha constituido una guía indispensable para concretar ideas y espacios de interés común.

LA AUTORA

Introducción

Desde el comienzo de este siglo, las cuestiones referidas a la ordenación territorial, el urbanismo y el medio ambiente, han alcanzado una importancia creciente en la sociedad, en tanto la calidad de vida, presente y futura, tiene que ver directamente con el impacto de los asentamientos humanos sobre el territorio y su relación con el entorno natural, lo que demuestra la necesidad de una adecuada política de planificación física y de un marco jurídico en correspondencia con la necesaria tutela de sus objetivos.

En cuanto a la protección de la naturaleza y del desarrollo, se observa la promulgación de normas jurídicas influidas por convenciones internacionales de especial relevancia, como la Cumbre de Río (1992), y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002). Los principios y objetivos de acuerdos de integración regional, y de convenciones internacionales, se incorporan a la política de los ordenamientos jurídicos nacionales, y se reflejan en políticas y programas de acción a cargo de la gestión pública.

Se ha producido el debate internacional de grandes problemas ambientales que exigen tomar a tiempo las medidas correctoras adecuadas, que permitan concretar políticas hacia la cohesión económica y social, la conservación de los recursos naturales y culturales, así como la competitividad de los territorios, mediante la estructuración de un sistema equilibrado entre las ciudades y el asentamiento rural, generalmente más desfavorecido.

Con esa premisa, este ensayo jurídico intenta profundizar sobre la dimensión ambiental de la ordenación territorial, el urbanismo y el fomento de la vivienda social en contextos tan diferentes como los de Cuba y Extremadura, en cuanto modelo representativo de España, pues las competencias en materia de urbanismo, ordenamiento del territorio y del medio ambiente pertenecen a las Comunidades Autónomas.

Este trabajo de investigación ha sido una especial oportunidad en la búsqueda de soluciones que contribuyan al mejor contenido de la futura Ley de Planificación Espacial de Cuba, su

política de aplicación y control, además de conformar un texto que sirva de guía a la formación de postgrado en la materia, con una visión holística que integre los perfiles jurídicos, urbanísticos, ambientales, y de nuevas tecnologías, teniendo en cuenta el carácter transversal del Derecho.

El título de este ensayo, *Acerca del Derecho Urbanístico*, coincide con su objeto de estudio, puesto que la experiencia extremeña en la gestión de esas actividades es referente contrastado con la concepción del sistema e instrumentos utilizados en Cuba para el desarrollo sostenible del territorio y el urbanismo, con la finalidad de encontrar algunas soluciones de posible aplicación a nuestro contexto socioeconómico y político, además de contribuir al enriquecimiento del Derecho comparado.

A partir de la experiencia acumulada por más de veinte años en el ejercicio del Derecho, he podido apreciar las carencias, disfunciones y dispersión de las normas jurídico-administrativas, reguladoras de la ordenación territorial y del urbanismo en Cuba, cuya ineficacia limita el principio de seguridad jurídica, ello me impulsó en la búsqueda de posibles soluciones normativas a ese problema objetivo.

El Decreto No. 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento sobre Planificación Física en Cuba, presenta una acusada disfunción de sus normas, en tanto inaplicables casi en su totalidad porque no se ajustan a las actuales dimensiones de esta tarea.

Atendiendo al referido inconveniente normativo, se rigen por las regulaciones del Acuerdo No. 3808/2000 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), los objetivos, funciones y atribuciones específicas del Instituto de Planificación Física, encargado de la ordenación territorial y el urbanismo. Estas bases serán útiles para actualizar e integrar las regulaciones sobre el régimen urbanístico del suelo que se encuentra en estudio, a lo cual pretende contribuir esta investigación.

Se sabe que el ordenamiento ambiental en Cuba constituye un instrumento de la gestión ambiental, esto es, el proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambiental sostenible del territorio, de ahí su directa implicación con el sistema de planificación física, llamado a realizar la localización de obras e inversiones mediante el uso racional de los recursos natu-

rales, el aprovechamiento del espacio y la prevención de daños al entorno.

Intentaré demostrar la necesidad de ajustar las normas vigentes a tono con las tendencias actuales, así como la importancia de su dominio por parte de los operadores jurídicos y demás especialistas, consultores o asesores, para potenciar la utilidad de esa función en el campo de la gestión y la actividad preventiva ambiental; la evaluación estratégica y de impacto ambiental; y las acciones destinadas al cumplimiento de las medidas dispuestas por la autoridad competente, en temas de ordenación territorial, urbanismo y vivienda social.

Como se ha expuesto antes, la complejidad de este tema exige para su desarrollo, no solo la perspectiva jurídica, sino también una visión integradora de lo social, económico, político y ambiental, ello demuestra su interés e importancia.

A partir de las expresadas consideraciones, son objetivos específicos de esta obra, los siguientes:

1. Analizar las teorías y políticas públicas sobre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo como fundamento de estas reflexiones.
2. Analizar los modelos de gestión integral del territorio, la ciudad y las políticas de vivienda en Extremadura, España, de acuerdo con la legislación vigente, en la búsqueda de soluciones jurídicas que pudieran ajustarse al contexto socioeconómico cubano.
3. Valorar la distribución de competencias administrativas y las relaciones de la Administración con los agentes públicos y privados que intervienen en la gestión territorial, urbana y en el mercado inmobiliario, con especial atención al papel que desempeña el abogado en la esfera del urbanismo y el medio ambiente, como intermediario entre Administración-ciudadano (consultor, asesor y defensor), y posible gestor de intereses concurrentes.
4. Comentar los criterios doctrinales y jurisprudenciales españoles en materia de urbanismo, atendiendo a las nuevas perspectivas que aporta en la interpretación del Derecho.

El objetivo general de esta monografía se centra en el contraste de la experiencia, de Extremadura (España) y de Cuba, sobre la dimensión ambiental en la transformación sostenible del territorio hacia el desarrollo proporcional y la equidad social. Con el análisis de ambas realidades se procuran posibles soluciones al problema jurídico planteado, además de disponer de una base material actualizada, dirigida a la formación académica y científica en nuestras Universidades.

Se toma como referencia la doctrina y la norma españolas, no solo por constituir un precedente del Derecho cubano, sino también, en virtud de su solidez en materia de Derecho Urbanístico. Es de significar que el Código Civil español se hizo extensivo a Cuba, y entró a regir el 5 de noviembre de 1889. Durante la etapa prerrevolucionaria, en general se mantuvieron en vigor sus regulaciones. El régimen de propiedad tuvo una profunda transformación inspirada en la Revolución social ocurrida en 1959, finalmente lo que restaba del Código Civil español fue derogado por el nuevo Código Civil cubano, de 16 de julio de 1987, el cual desarrolla el marco constitucional del Derecho de propiedad, además de la legislación especial sobre el régimen legal de la vivienda y el régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra, y demás bienes agropecuarios.

Cierto es que resulta difícil la tarea de comparar legislaciones de regímenes socioeconómicos diferentes. Así, las referidas carencias legales, en la práctica, no impiden alcanzar a través de políticas públicas, o sociales, la protección al medio ambiente y la gestión sostenible del territorio y el urbanismo, en cualquiera de las situaciones jurídicas en que pudiera accionarse, pero ello no justifica la falta de actualidad que padecen nuestras normas, en contraste con el avance legislativo, doctrinal y de la jurisprudencia que se aprecia en este ámbito.

Las nuevas regulaciones españolas, contenidas en la Ley 8, de Suelo, de 28 de mayo de 2007, con repercusión en la aplicación de las leyes autonómicas sobre la Ordenación Territorial y Urbanística, precisa el valor ambiental del suelo como recurso natural, su uso, disfrute y disposición, de acuerdo con su función social en la transformación del territorio, criterio rector de la materia, que se corresponde en lo esencial con la concepción cubana.

La obra se ha estructurado en cinco capítulos, que avanzan del análisis de aspectos generales a los particulares, profundi- zados en dos vertientes; una de contenido teórico, sin dejar de tratar cuestiones prácticas, y la otra de carácter eminentemente práctico que se fundamenta con la valoración de criterios legales, doctrinales y jurisprudenciales.

El desarrollo del tema, parte del primer capítulo, ceñido al ámbito teórico, y aborda el estudio de criterios y conceptos a la luz de la novísima Ley 8/2007, de Suelo de España, la Estrategia Territorial Europea, y el Régimen Urbanístico del Suelo y la Ordenación Territorial de Extremadura. Este capítulo plantea una visión general de las teorías de la materia y su reforma legislativa en la Península Ibérica, con el objetivo de disponer de un marco teórico jurídico, de apoyo a los aspectos prácticos del Derecho Urbanístico de Extremadura y del comentario crítico de la legislación vigente en nuestro país.

Como se ha referido, el capítulo primero presenta contenidos básicos que destacan la ubicación de las teorías más relevantes, y la nueva concepción que se introduce en el estatuto de la propiedad del suelo con fines urbanísticos en España y en la Unión Europea.

El capítulo segundo se dedica al estudio de los modelos de gestión integral del territorio y el urbanismo desde el Derecho de Extremadura, mientras que el capítulo tercero se destina al sistema e instrumentos de la planificación física y la vivienda social en Cuba, su incidencia ambiental, el proceso inversionista, la inversión extranjera y la legislación sectorial, para contrastar las experiencias de ambos sistemas de Derecho y encontrar soluciones de posible adaptación a nuestro contexto social.

El cuarto capítulo se ocupa de temas puntuales como el urbanismo, el ambiente y el patrimonio, con la intención de agotar el análisis del marco legislativo sectorial y la metodología básica de aplicación a la evaluación de impacto ambiental de programas, planes y proyectos, con especial referencia a la evaluación ambiental estratégica.

El quinto y último capítulo, de carácter práctico, pretende identificar la utilidad de las funciones de los abogados y demás asesores en Cuba, en cuanto a posibles acciones orientadas al

cumplimiento de lo dispuesto en la Ley y las normas complementarias ambientales, de incidencia en la ordenación del territorio y el urbanismo.

El análisis de cada una de las cuestiones tratadas se realiza desde la perspectiva del Derecho de Extremadura; con ese propósito se comentan los criterios legales y doctrinales más relevantes, a los fines de contrastarlos con la legislación y la *praxis* cubanas en esta esfera y, con ello, demostrar la necesidad de actualizar las regulaciones patrias vigentes de cara a la ordenación territorial y el urbanismo y los procedimientos administrativos como instrumento adecuado para garantizar el principio de seguridad jurídica, razón por la que se analizan de forma breve las posibles soluciones jurisdiccionales a este problema.

Finalmente, se formulan conclusiones que se plantean de forma sintetizada y puntual, en cuanto a través del desarrollo del trabajo se aprecian explicitadas las consideraciones sostenidas sobre el tema.

No se analizan los criterios judiciales del Tribunal Supremo Popular, por no disponerse de pronunciamientos actuales en la materia, pues el Derecho Administrativo en Cuba no concibe un procedimiento común, regulador de la actuación de las Administraciones Públicas, con acceso a la vía judicial.

En virtud de la conexión multidisciplinaria del tema y la dificultad que *ab initio* supuso precisar su objeto, se realizó un sostenido esfuerzo para arribar a unas primeras conclusiones que espero resulten de utilidad social, por su valor teórico-práctico, para la formación de postgrado sobre Derecho Urbanístico, y suponga una aportación al enriquecimiento de la doctrina jurídica y del Derecho comparado, además de una colaboración con el legislador en su labor por mejorar las disposiciones jurídicas relativas a la materia en Cuba.

CAPÍTULO I

Teorías, criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre la ordenación del territorio y el urbanismo

Las formalidades metodológicas para el comienzo de un tema de investigación, imponen iniciar su desarrollo con una cronología sobre la evolución, la definición y el alcance de contenidos claves relacionados con la materia; no obstante, pasaré por alto esta presentación, que tiene como única finalidad, ofrecer una base conceptual que ha sido desarrollada de forma brillante por reconocidos autores, y en consecuencia, no es necesario reproducir el texto de sus obras, en virtud de lo cual, remito a ellas.¹

De acuerdo con lo expuesto, se asume el conocimiento sobre los antecedentes y evolución de la **ordenación del territorio y el urbanismo** en Iberoamérica, y qué se entiende hoy por ordenación territorial, urbanismo, medio ambiente, desarrollo sostenible, evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica, función social de la propiedad, estatuto de la propiedad del suelo, gestión pública, legislación sectorial, cooperación transfronteriza, y otros términos y conceptos de necesaria referencia para abordar los perfiles ambientales de la planificación física y la vivienda social; aspectos que serán objeto de contraste a través de los instrumentos jurídicos y de gestión de Extremadura y de Cuba, con los objetivos señalados en la Introducción.

Sin perjuicio de lo expuesto, se considera necesario comentar el marco teórico en que se desenvuelve la ordenación territorial y el urbanismo en España, por significar el soporte doctrinal para el posterior análisis de la legislación y los modelos de gestión extremeño en este ámbito.

¹ Ver los antecedentes y los conceptos correspondientes en las obras de los autores relacionados en la bibliografía del libro.

Interesa dejar sentado, la diferencias entre la ordenación del territorio y el urbanismo, pues si bien tienen en común actividades públicas que se complementan, y están íntimamente relacionadas, presentan una naturaleza diversa y se caracterizan por su distinto objeto. Se advierte que aquellas acciones con incidencia territorial son las consideradas con ese carácter por los instrumentos de ordenación territorial, u otros o normas de ordenación sectorial, que suponen:²

- a) Una transformación en la estructura territorial.
- b) La transformación de sus condiciones naturales.
- c) La preservación o restauración de dichas condiciones.
- d) La afección al sistema de núcleos de población y sus interrelaciones.
- e) La incidencia en la distribución territorial de equipamientos, servicios o infraestructuras.

Mientras, el urbanismo se define como la actividad que tiene por “[...] objeto la organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, su transformación, edificación, la rehabilitación del patrimonio inmobiliario y la protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador”.³

Aunque estas definiciones no responden de manera exacta a la separación material entre ambas disciplinas, ya que:⁴ “La ordenación del territorio siempre conlleva un plus respecto de lo que sería el contenido de un plan meramente territorial, como son los planes urbanísticos”, no cabe duda, que la planificación de la ordenación territorial por sus diversas implicaciones e impactos socioeconómicos y ambientales, es ante todo, una actividad política a la que se da una configuración técnica.

² ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Marco legal de la ordenación del territorio en el Principado de Asturias*, Universidad de Oviedo, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial, Oviedo, 2008, p. 1.

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

En la actualidad, el territorio se ha convertido en protagonista absoluto del desarrollo socioeconómico, por tanto, es indispensable incorporar el elemento espacial en cualquier política de actuación pública.

Las teorías y políticas sobre la ordenación del territorio, coinciden en considerar que es una función pública, no disponible por los particulares —dado su interés general y colectivo— por encima de los intereses más o menos legítimos de los particulares o individuales; esto es: “[...] dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país, área regional en general, para obtener un fin deseado”. Respecto a su concepto se distinguen dos criterios, a saber:⁵

- **Estricto o alemán**, que considera la planificación física del territorio sin otra relación, independiente de otras consideraciones como la política de intervención económica.
- **Amplio o francés**, *aménagement du territoire*, desvinculado del urbanismo clásico, más cercano a la utilización del territorio, de sus recursos naturales y de la planificación económica.

Los grandes desequilibrios que padece España, entre el interior y el litoral, salvo Madrid, fueron generados especialmente por la puesta en marcha del Plan de Estabilización durante la dictadura franquista (1959), en línea con la teoría de los “Polos de Crecimiento” de Perroux y Boudeville, en correspondencia con el modelo francés.

En la actualidad, la ordenación del territorio es competencia de las Comunidades Autónomas, y la planificación económica es exclusiva del Estado, con lo cual, aquella se ve reconducida al modelo alemán, urbanismo regional que se suele llamar “macrourbanismo”.⁶

El régimen urbanístico de la propiedad del suelo ha evolucionado desde el inicial criterio de la autonomía de la voluntad para decidir su edificación ajustada a las Ordenanzas Municipa-

⁵ BERGOETXEA, J. A., *Principios jurídicos para la ordenación del territorio*. Disponible en <<http://www.euskonews.com/0061zbk/gaia6102es.html>>. [Consulta: 2/10/2008].

⁶ *Ibidem*

les, hasta el sustituido por la función social de la propiedad, lo que con anterioridad a la Constitución española de 1978, se enunciaba en el preámbulo de la Ley de Suelo de 1956, de España.

El urbanismo adquiere mayor importancia en España, a partir de la segunda mitad del siglo pasado cuando por primera vez se regula el régimen del Suelo mediante la Ley de 1956, y con ella un auténtico Derecho Urbanístico, de carácter básico y elemental.

Luego, el texto refundido de 1976, estableció que el derecho de propiedad se ejercía de acuerdo con los planes de ordenación y la clasificación urbanística de los predios. Por su parte, el texto refundido de 1992, en correspondencia con la Constitución, estableció en su artículo 5 que “la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio”.

Después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de marzo de 1997, que sentó pauta sobre las competencias autonómicas sobre la materia, se promulgó la Ley 6 de 1998, Ley del Suelo, que ratificó la función social de la propiedad, y reguló las condiciones para asegurar la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional, recientemente derogada por la Ley 8 de 28 de mayo de 2007.

Tratamiento jurídico en España y la Unión Europea

Como se sabe, la disciplina del Derecho Urbanístico estudia los instrumentos jurídicos sobre la ordenación territorial y el urbanismo, y se adscribe al Derecho Administrativo; esto es, Derecho Público, con lo cual, su aplicación se rige por principios y reglas de orden público en cualquier sociedad. En consecuencia, para tratar de ordenar unas primeras ideas sobre este tema, es necesario partir de dicha sistemática doctrinal.

Siendo la ordenación territorial y urbanística una función pública, su gestión por la Administración facultada comporta unos deberes frente a los ciudadanos, que deben regularse jurídicamente para la protección de los derechos constitucionales.⁷

⁷ Ley 30 de 26 de noviembre de 1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Publicada

Los ciudadanos españoles tienen derecho a consultar la totalidad de la documentación integrante de todos los planes, normas, programas y proyectos, así como de las normas, ordenanzas y catálogos que los constituyan, al extremo que este derecho no puede impedirse so pretexto de los trabajos que sobre ellos se estén realizando.⁸

Se encuentra definida la distribución de competencias entre la Administración del Estado y las que corresponden a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y la Ley. De otra parte, las Comunidades Autónomas (CCAA), se rigen por los Estatutos Autonómicos y tienen competencia legislativa, y de actuación, en las materias que conforman la ordenación territorial y el urbanismo, entre otras.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61, de 20 de marzo de 1997 y la Ley 6 de 13 de abril de 1998 (derogada), del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, inician una nueva etapa en el Derecho Urbanístico español, pues marcan el establecimiento de la competencia exclusiva por las CCAA de la potestad de dictar normas jurídicas que conformen el Derecho Urbanístico a lo que obedece la diversidad de este en la Península Ibérica, cuyo fundamento descansa en los títulos competenciales, derivados del artículo 148 de la Constitución española.

Así mismo, el Derecho español y autonómico, asume los lineamientos y Directivas de la Unión Europea, relacionados con el tema, por ejemplo: la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1983) y la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999), que establece el esquema de desenvolvimiento del espacio comunitario, en la actualidad denominado Agenda Territorial de la

en el *BOE*, no. 285 de 27 de noviembre de 1992, pp. 40300-40319; y Ley 29 de 13 de julio de 1998, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativo. Publicada en el *BOE*, no. 167 de 14 de julio de 1998, pp. 23516-23551. Disposiciones normativas de garantía de los ciudadanos y control de las Administraciones Públicas en el marco reglamentario y de actuación individualizada.

⁸ Artículo 105 b) de la Constitución española de 1978 en relación con el artículo 164 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), aprobado por el Real Decreto 2159 de 23 de junio de 1978. Publicado en el *BOE*, no. 221, de 15 de septiembre de 1978, pp. 21592-21606.

Unión Europea,⁹ acordada en Leipzig entre el 24 y el 25 de mayo de 2007.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, que es una resolución de comportamiento de orden político y moral, dirigido a los Estados miembros, establece que la ordenación del territorio debe ser:

[...] democrática, global, funcional, y prospectiva, siendo sus objetivos fundamentales, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio; tareas todas ellas, de contenido esencialmente político.

El Derecho de la Unión Europea, reconoce derechos e impone obligaciones a los ciudadanos (Reglamentos), con primacía sobre el Derecho interno de los Estados miembros, por ello, aunque las CCAA participan en la elaboración de las decisiones y en su ejecución —de acuerdo con su respectiva competencia— la garantía de cumplimiento corresponde al Estado.

Los fondos estructurales,¹⁰ FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP, junto a los de Cohesión, influyen de forma decisiva en la ordenación del territorio, pues están dirigidos a la corrección de diferencias estructurales de potencial económico, fundamental-

⁹ Carta Europea de Ordenación del Territorio; considera que la ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector. Disponible en el sitio *web* de Wikipedia. [Consulta: 02/10/2008].

¹⁰ FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional/1975. FSE: Fondo Social Europeo, Reglamento 1785/99 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12/07/1999. FEOGA-O: Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, Reglamento 1260/1999 de la Unión Europea sobre las Disposiciones Generales de los Fondos Estructurales. IFOP: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Artículos 36 y 37 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Reglamentos 1257/1999 y 1260/1999.

mente en lo que se refiere a infraestructuras básicas y medio ambiente. A esta política se le puede distinguir como **macro-ordenación** del territorio cuyo documento de referencia lo constituye la Estrategia Territorial Europea.¹¹

Los distintos niveles de ordenación del territorio para las distintas instituciones del sistema jurídico europeo se pueden representar con las escalas siguientes:

- 1.- Unión Europea: Macroordenación del territorio.
- 2.- Estado Miembro: Política Regional.
- 3.- Comunidad Autónoma: Ordenación del territorio (en sentido estricto o alemán)
- 4.- Entidades Locales: Urbanismo tutelado por las CCAA.

El desarrollo de los Fondos de Cohesión, aplicados mediante instrumentos jurídico-políticos, tienen como objetivo, evitar las desigualdades entre los distintos Estados de la Unión y, obviamente, están por encima de las políticas de los Estados individualmente considerados, de ahí que las instituciones de la UE diseñan y hacen planificación territorial a escala macro.

Dentro de las directrices políticas de cooperación urbano-rural, para el desarrollo económico y la equidad social se considera un modelo de ordenación óptimo, la **comarcalización** funcional, o desarrollo territorial policéntrico, recomendado por la Estrategia Territorial Europea (ETE), como fórmula administrativa para las regiones del sur de la Unión, en tanto “[...] permite abordar con eficacia los problemas generados por la concentración productiva, la centralización de los servicios o la incapacidad de los pequeños municipios para ejercer las funciones más elementales demandadas por los ciudadanos”.¹²

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia Territorial Europea, hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio, Postdam, mayo de 1999*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.

¹² MORA ALISEDA, J., “La comarcalización funcional como modelo de ordenación óptimo”, en *Conferencias impartidas en el Master de Orde-*

El profesor MORA ALISEDA, considera que la **comarca** es una entidad necesaria para el desarrollo sostenible en Extremadura, capaz de encarar los problemas a nivel local, dado que constituye un ente territorial intermedio entre la Región y el Municipio, con personalidad jurídica propia, que ha demostrado ser efectivo donde se ha implantado y cuya aplicación se garantiza, también, por la Constitución española de 1978 (artículos 141.3 y 152.3), pues reconoce la posibilidad de crear divisiones diferentes a la provincia. Igualmente, se reconoce esta entidad local territorial en el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 (artículo 2.2), y en virtud de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local (artículo 42).¹³

De otra parte, la aplicación de la ETE, contemplada en su apartado cuarto, traza una política integrada de desarrollo territorial, sobre la base de la cooperación transnacional de los Estados miembros, la cooperación transfronteriza, y la importancia de sus lineamientos para la cooperación paneuropea e internacional.

En los diversos territorios nacionales no se ha seguido ningún procedimiento comunitario, normativo, para la aplicación de la ETE; según la doctrina:¹⁴

[...] la ausencia de Coordinación entre los poderes territoriales de las regiones autónomas, crea espacios aislados sin relación con territorios circundantes, con efectos de frontera, contrarios a la cohesión territorial, que prosigue la ordenación del territorio y la política territorial europea. O sea, se exige un fuero de Coordinación de las diversas políticas regionales de ordenación del territorio, juntamente con las políticas estatales con incidencia sobre él, basado en mecanismos de solidaridad y cohesión territorial.

nación del Territorio y el Urbanismo, ed. soporte digital Universidad de Extremadura, FUNDICOTEX, Cáceres, 2007-2008.

¹³ *Ibidem*

¹⁴ MORA ALISEDA, J., y F. DOS REIS CONDESSO, “La Estrategia Territorial Europea como marco para la cooperación institucional en la Península Ibérica”, Conferencia expuesta en la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2008, pp. 8 y 9.

En cuanto al marco institucional en la Península Ibérica, algunos autores consideran que a partir de la evolución competencial, verificada en los Estatutos de las CCAA, y de la declaración de inconstitucionalidad de poderes de interferencia estatal en la ordenación del territorio, en general, se constata un efecto paralizante relacional que ella ha provocado.¹⁵ A propósito del sistema español global, se afirma que es insuficiente o con inadecuación de los mecanismos articuladores con el Estado o entre el Estado y regiones españolas con atribuciones de ordenación.¹⁶

En esta línea, se destaca que la unidad que representa el territorio conlleva la dificultad de escindir, de manera eficaz, los ámbitos de competencia de las distintas instancias públicas territoriales; en palabras de MEILÁN GIL:¹⁷ “[...] cuando el territorio se pone en primer lugar se descubre más fácilmente la irracionalidad de la distribución de competencias”.

Las políticas llevadas a cabo por la Comunidad Europea asumen impactos territoriales directos e indirectos de gran relevancia, lo que exige la adopción de una visión integrada del territorio comunitario, en un marco adecuado de aplicación de la política territorial que, de acuerdo con la ETE, se rige por tres principios fundamentales: integración territorial, articulación sectorial y complementariedad administrativa.

A ese respecto, el profesor DOS REIS CONDESSO considera que el desarrollo económico territorial europeo precisa de una amplia actuación de **cooperación estructurada**, sin perjuicio de la importancia que la ETE le confiere a los ámbitos regional y local, en la ejecución de las políticas de desarrollo territorial, conforme el principio de la **subsidiariedad** y el respeto a la propia diversidad geográfica, económica y social del espacio comunitario.¹⁸

¹⁵ PÉREZ ANDRÉS, A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons, Sevilla, 1998, 826 pp.

¹⁶ MORA ALISEDA, J., y F. DOS REIS CONDESSO, “La Estrategia Territorial Europea como marco para la cooperación...”, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷ Citado por ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Marco legal de la ordenación del territorio...*, *op. cit.*, p. 15, señala que importa no tanto defender la exclusividad de competencias de unos entes, como lograr el más eficaz desarrollo de las funciones en el territorio que han de coexistir.

¹⁸ DOS REIS CONDESSO, F., *Ordenamento do territorio. Administração e Políticas Públicas. Directo Administrativo e Desenvolvimento Regional*, Ed. ISPC-Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2005, p. 964.

Régimen urbanístico del suelo y de la ordenación territorial en Extremadura. La LSOTEX

Después del dictado de la Sentencia del Tribunal Constitucional No. 61 de 20 de marzo de 1997, antes referida, se adoptan por las CCAA sus respectivas leyes de Ordenación Territorial y Urbanismo, así como los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística.

La Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, LSOTEX, modificada por la Ley 6 de 27 de junio de 2002, que regula medidas de apoyo en materia de autopromoción de vivienda, accesibilidad y suelo, son adecuadas a la realidad y los problemas de ordenación territorial y socio-urbanística extremeña, con objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social, como principios rectores en la materia.¹⁹

La LSOTEX establece el régimen urbanístico del suelo, su clasificación, la parcelación y la reparcelación, además de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación territorial y urbanística, desarrollados en su Reglamento de Planeamiento; ambos textos inspirados en los principios rectores de la política económica y social de Extremadura, sobre las bases y criterios siguientes:²⁰

1. Características propias del territorio, sus recursos naturales, estructura socioeconómica, organización del asentamiento poblacional, tendencias del desarrollo urbano y construcción institucional, y la atención a la capacidad de gestión municipal.

¹⁹ Ley 15 de 14 de diciembre de 2001, Ley de Suelo y de Ordenación Territorial de Extremadura, LSOTEX. Publicada en el *BOE*, no. 31, de 5 de febrero de 2002, pp. 4440-4511; modificada por la Ley 6 de 17 de junio de 2002, de Medidas de Apoyo en Materia de Autopromoción de Vivienda, Accesibilidad y Suelo, y la Ley 12 de 8 de julio de 2002.

²⁰ CORCHERO, M., y S. OLIVENZA SÁNCHEZ, “Una vivienda digna y adecuada como título de legitimación de la intervención en materia de urbanismo y suelo”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], Ed. Thomson, Aranzadi, S.A., Navarra, 2007, pp. 52-56.

2. Adecuación de la pluralidad de administraciones públicas, lo que exige una consistente regulación de la concertación interadministrativa en el marco de la legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
3. Innovación decidida, pero limitada a lo realmente necesario.
4. Las funciones públicas en la realización del derecho constitucional a la vivienda y sus límites. Estamos ante principios rectores derechos humanos, o derechos sociales de 2ª generación, con caracteres jurídicos diferentes a los propios de los derechos civiles y políticos.²¹

En este sentido, la LSOTEX que podría ser un magnífico referente para la elaboración de la Ley cubana, concede especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente hacia el desarrollo sostenible, considerando la Ordenación Territorial y Urbanística como un instrumento básico y fundamental para ello.

Esa disposición normativa reconoce la gran importancia de la rehabilitación y la recuperación del patrimonio arquitectónico existente, y —sin perjuicio de la funcionalidad de la política territorial— modula los instrumentos de gestión en función de la realidad municipal y la intervención pública activa en el mercado de suelo y la vivienda; y —además— define estándares cuantitativos y cualitativos de calidad ambiental, la expropiación forzosa por razones urbanísticas, así como actividades de control, protección y disciplina urbanística.

La Comunidad Autónoma de Extremadura cuenta con un Reglamento de Planeamiento propio (RPLANEX), establecido por el Decreto 7 de 23 de enero de 2007, y con las regulaciones del Decreto 44 de 10 de marzo de 2007, sobre Ordenación de uso extensivo del suelo no urbanizable (actividades turísticas, personas mayores), dentro de la técnica de los Proyectos de Interés Regional, pero no dispone de Reglamentos particulares sobre Gestión y Disciplina Urbanística, de manera que se aplican supletoriamente los Reglamentos Estatales en lo que no contravengan lo dispuesto en la LSOTEX.

²¹ *Ibidem*

Teniendo en cuenta que el planeamiento incorpora un valor patrimonial deducible, en función de su aprovechamiento, es necesario distinguir este de los requisitos, para que el propietario reciba los beneficios de dicho valor, al ejercer su derecho a edificar.

Título de legitimación de la intervención pública en la gestión sostenible del territorio y del urbanismo. La Constitución y la Ley de Suelo de España

Es una cuestión previa, en cualquier política de gestión, identificar cuál es el título que legitima la intervención pública. En este caso, la Ley 8, de 28 de mayo de 2007, Ley de Suelo de España, establece en su exposición de motivos, que el título de legitimación de la intervención pública en la gestión sostenible del territorio y el urbanismo viene atribuido por la Constitución de 1978, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental (artículos 45 a 47), en virtud de lo cual, sigue, por orden, tres consideraciones; la primera señala que:²² “[...] las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico”.

Con ese fundamento, el legislador estatal considera que para fijar los criterios legales de tasación del suelo no es necesaria la técnica urbanística de su clasificación por el planeamiento de competencia autonómica, puesto que ello ha contribuido a la inflación de sus valores, al generar expectativas antes de la materialización de las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos, y con esto ha propiciado la especulación, contra la que se debe luchar por imperativo constitucional, con lo cual esta Ley se desmarca de la tradicional evaluación, de acuerdo con la clasi-

²² Ley 8 de 28 de mayo de 2007, de Suelo de España. Publicada en el *BOE*, Madrid, no. 128, de 29 de mayo de 2007, pp. 23266-23284.

ficación de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, al considerar su valoración según el estatus real del suelo.

En segundo lugar, observa el estatuto de los derechos subjetivos, afectados por el urbanismo, con un nuevo enfoque, fundamentado en que:

[...] más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener en cuenta que la ciudad es el medio en que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano.

Y en tercer lugar, formula una clara precisión: “el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”.

La estructura de la Ley comprende un título preliminar para definir objeto y principios, de acuerdo con los fundamentos precedentes, y cinco títulos con los siguientes contenidos:

- Título I.- *Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.*
Derechos del ciudadano. Disfrutar de una vivienda digna y adecuada y al acceso, participación, información y acción pública de cara a la ordenación territorial y urbanística y su dimensión ambiental.
Deberes del ciudadano: respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, uso racional y adecuado de los bienes de dominio público, etc.
Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.- Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.- Facultades, deberes y cargas.
- Título II.- *Bases del régimen de suelo.*-
El artículo 15 dentro de este Título establece, criterios básicos de utilización del suelo, publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística, situaciones básicas del suelo y, entre otros aspectos, establece la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

La evaluación ambiental estratégica de planes y programas sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo requieran para su ejecución.

- Título III.- *Valoraciones.*

Ámbito y criterios de valoración de suelo rural y suelo urbanizado, indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o edificación, la valoración de suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas y la aplicación de las leyes autonómicas de ordenación territorial y urbanística, en todo lo no dispuesto en la Ley.

- Título IV.- *Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial por razón de la ordenación territorial y urbanística.*

Supuestos de reversión y retasación. Supuestos indemnizatorios.

- Título V.- *Función social de la propiedad y gestión del suelo. Procedencia y alcance de la venta y sustitución forzosa.- Patrimonios públicos de suelo.- Derecho de superficie.- Transmisión, gravamen y extinción.*

Concluye la Ley con nueve disposiciones adicionales sobre: el sistema de información urbana, bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas, potestades de ordenación urbanística, gestión de suelos del patrimonio del Estado, y otros aspectos de interés nacional; cuatro transitorias dirigidas a la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida, deberes de las actuaciones de dotación, valoraciones, criterios mínimos de sostenibilidad; una única disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales sobre el carácter del contenido dispositivo de esta Ley, una delegación legislativa, una autorización al Gobierno para el desarrollo de la misma y su entrada en vigor desde el 1ro de julio de 2007.

Sin entrar a detallar los contenidos de los capítulos de la Ley de Suelo de España, en tanto sería reproducir su texto, no cabe duda de la profunda dimensión ambiental de ella, vinculando su

artículo 15, la Evaluación y Seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano “[...] en el que de modo coherente con marcos como el de la LSOTEX, se obliga al análisis estratégico de la capacidad de carga del modelo a desarrollar”.²³

Esta nueva Ley destaca, en el primer fundamento de su exposición de motivos, el deber de luchar contra las prácticas especulativas, cuestión que se aborda por los poderes públicos y la opinión pública en España, como un fenómeno social, presente y actual, que según afirma D. Antonio VERCHER, Fiscal del Tribunal Supremo:²⁴ “La novísima forma de corrupción es el urbanismo y la ordenación territorial”.

Esa realidad, ha motivado profundos estudios desde la perspectiva penal, en el ámbito de la función pública: la corrupción urbanística; que justifica —entre otras propuestas de reforma legislativa penal—,²⁵ la necesidad de:

[...] la introducción de la conducta prevaricadora en la actividad inspectora y de vigilancia de la administración municipal en materia urbanística [...] La especial consideración de los delitos urbanísticos cometidos de forma sistemática y organizada por un grupo, y con la constitución de un entramado de empresas [...] Revisión de las penas con establecimiento de las mismas con mayor amplitud [...].

²³ MADERA DONOSO, M., “LSOTEX: Gestación e instrumentos de ordenación territorial”, en *Conferencias impartidas en el Master de Ordenación...*, op. cit., p. 4. En este sentido, señala: “Se ratifica de este modo el principio de que un Plan no representa una estructura autónoma capaz de generar racionalidad por sí misma: cuanto más indeterminado sea su modelo, más probable será la necesidad de soportes públicos para solucionar problemas aun desconocidos”.

²⁴ Disponible en <<http://www.porticolegal.com>>.[Consulta: 2/10/2008].

²⁵ HERNÁNDEZ RUEDA, M. D., “La corrupción urbanística: perspectiva penal en el ámbito de la función pública”, en *Los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la función pública, junio/2008*, Servicio de Formación del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, p. 31.

CAPÍTULO II

La ordenación territorial, el urbanismo y la vivienda en el Derecho español

El derecho constitucional a la vivienda, como legitimador de la intervención de los poderes públicos en materia de urbanismo, vivienda y suelo en España, constituye una norma programática. Ordena, a la función pública, medidas de intervención necesarias. Según refiere CORCHERO:²⁶

[...] es un título de intervención genérico de la función pública que no limita las formas jurídicas administrativas a través de las cuales se pueda llevar a cabo la intervención requerida, sin prejuzgar las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones Públicas, cuestión que deberá resolverse en atención al reparto competencial establecido en la propia Constitución.

Por consiguiente, la política territorial no es patrimonio de ninguna Administración en particular, sólo lo es la ordenación territorial y urbanística, que constituye uno de sus factores más decisivos e importantes, que ejercen su competencia en la medida que estas supongan la ocupación del suelo, transformando, ocupando y utilizando el mismo.²⁷

La gestión es la actividad que se realiza durante la fase de ordenación en la que se formula y aprueban los instrumentos de planeamiento y su posterior ejecución a través de la urbanización y la edificación. La LSOTEX deslinda entre los espa-

²⁶ CORCHERO, M., y S. OLIVENZA SÁNCHEZ, *Manual de Derecho Urbanístico...*, op. cit., p. 52.

²⁷ MADERA DONOSO, M., "LSOTEX: Gestación e instrumentos de ordenación territorial", en *Conferencias impartidas en el Master de Ordenación...*, op. cit., p. 4.

cios propios de la acción pública y la privada, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Reglamento de Gestión estatal, en cuanto no sea contrario a lo dispuesto en dicha Ley autonómica.

La actividad de tramitación y los efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento y su ejecución, el ejercicio de potestades de ordenación, control, intervención, protección de la legalidad, sanción y expropiación, siempre está reservado a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, pero los ciudadanos tienen el derecho de acceso a la documentación, a los archivos y registros administrativos.²⁸

En régimen de gestión indirecta se considera la urbanización que se atribuye por la Administración a una persona privada (sea propietaria o no), en la condición de agente urbanizador, mediante el procedimiento regulado a esos efectos. La edificación se reserva a la gestión pública o a los sujetos privados.

Los sistemas de ejecución de la LSOTEX, distingue la **gestión directa o ejecución pública** del planeamiento mediante los sistemas de **cooperación** (artículo 139) y de **expropiación** (artículo 140) en el cual, el beneficiario de la expropiación puede ser la propia Administración o un tercero, que puede ser un concesionario que paga por vía concursal o una agrupación de interés urbanístico; y la gestión **indirecta o de ejecución privada**, que comprende la actuación urbanística de **compensación** (artículo 128) y la **concertación** (artículo 129).

En cuanto a la participación ciudadana, se establece el derecho a alegaciones en los trámites de información pública, de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución de estos; así como el derecho a exigir el cumplimiento de la Ley y el Planeamiento.

La LSOTEX imbrica las políticas territoriales y urbanísticas a través de un sistema común de planificación, con dos niveles:

²⁸ Según se ha expuesto con anterioridad, la legislación española, reconoce el derecho de acceso a la documentación y consulta de expedientes urbanísticos, reconocido en el artículo 105 b) de la Constitución de 1978, así como en el artículo 37.1 de la Ley 30 de 26 de noviembre de 1992, Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- 1.- **Supramunicipal**, cuenta con tres instrumentos: las Directrices de OT; los Planes Territoriales, que aprueba la Asamblea de Extremadura para velar por una ordenación y organización racional del territorio; y los Proyectos de Interés Regional (PIR), que deberán contener una evaluación del impacto territorial del modelo adoptado.
- 2.- **Municipal** (Plan General Municipal, PGM), con sus instrumentos de desarrollo complementario: Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle. El PGM distingue dos niveles: la ordenación estructural, que define el esqueleto jurídico-urbanístico del modelo territorial propuesto; y la ordenación detallada, con parámetros urbanísticos que permitan definir la morfología final de las edificaciones.

Los Planes Territoriales se formulan por la Junta de Extremadura, a propuesta del Consejero competente, y los tramita esta Consejería. La aprobación definitiva compete a la propia Junta mediante Decreto.

Los instrumentos de planeamiento de los planes urbanísticos son: los Planes Generales Municipales; los Planes Parciales de Ordenación; los Planes Especiales de Ordenación; los Estudios de Detalle. La ordenación urbanística se complementa con los Criterios de Ordenación Urbanística, las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación y las Ordenanzas Municipales de Policía de la Urbanización.²⁹

Conforme la legislación extremeña, las escalas de planeamiento son: la planificación directiva (instrumentos de ordenación del territorio) y la ordenadora (planes de urbanismo), en dos grandes niveles: los planes de carácter orientativo-directores y los propiamente reguladores u ordenadores.

En la LSOTEX y el RPLANEX, la ordenación territorial se establece mediante los siguientes instrumentos: las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales y los Proyectos de

²⁹ Estos instrumentos tienen unos contenidos y siguen un procedimiento de aprobación, de acuerdo con lo previsto en la legislación atinente.

Interés Regional, siendo los dos primeros básicamente orientadores, pero no reguladores,³⁰ y el último constituye un instrumento de planeamiento sectorial bien de infraestructuras, de obra urbanizadora, de actividades industriales; o de obras y servicios públicos.³¹

Los PIR constituyen un instrumento al servicio de las políticas públicas de vivienda por su eficacia directa, ya que pueden modificar el planeamiento municipal a causa del interés general, supralocal o prevalente a que se refieren, establecer la ordenación aplicable, y clasificar y calificar suelo; operación que la Ley reserva al planeamiento municipal, con esta única excepción. También se pueden utilizar los PIR en proyectos industriales o complejos logísticos, para el desarrollo de una zona, pues “[...] contienen los proyectos de obras de interés general de carácter supralocal, de forma que, un sólo instrumento de planeamiento, legitima tanto la actuación como su inmediata ejecución”.³²

No es pacífica la doctrina respecto a la legitimación de los PIR porque existe el criterio de su posible inconstitucionalidad, pues invaden la competencia municipal que es el nivel al que corresponde el diseño de la ciudad; además, estos proyectos son propuestos y aprobados directamente por la Junta de Extremadura mediante un proceso de autolegitimación. Pero sin ninguna duda, constituyen una herramienta de ordenación singular y efectiva para el fomento de la vivienda de protección oficial, sin perjuicio de cualquier otra consideración y aplicación a otros ámbitos de interés social.

Los instrumentos de ordenación del uso del suelo, con fines constructivos y edificatorios, son los Planes Generales Municipales y los Planes de Desarrollo de Extremadura. Estos condicionan, en especial, el derecho de propiedad y las libertades públicas en su faceta reguladora.

³⁰ Artículo 11 del Decreto 7 de 23 de enero de 2007, Reglamento de Planeamiento de la CA de Extremadura (RPLANEX). Publicado en el *DOE*, no. 12, de 30 de enero de 2007, pp. 1453-1505.

³¹ Artículo 20 del RPLANEX.

³² TIMÓN TIEMBLO, J., “Planeamiento urbanístico. Intervención en el mercado de suelo y políticas públicas de vivienda”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*, p. 156.

Las formas de ordenación urbanística comprenden la ordenación estructural que, habitualmente, corresponde a los instrumentos de planeamiento general, y la ordenación detallada, que puede contenerse, tanto en el Planeamiento de Desarrollo (Planes Parciales, Estudios de Detalle y Planes Especiales), como en el Plan General. La función de cada uno de estos planes se encuentra debidamente detallada en la LSOTEX y el RPLANEX.

Las funciones de los PGM en Extremadura se comprometen con el urbanismo sostenible y la supeditación a los instrumentos de ordenación del territorio. La Ley establece los contenidos básicos que definen la estructura territorial, el modelo de ciudad y su implantación en el espacio urbano, de aquellos otros contenidos propios del desarrollo concreto de la forma, “de su urbanismo urbano, cuyo establecimiento exige marcos decisionales más cercanos al ciudadano y menos globalizadores que los primeros”.³³

Los planes parciales y especiales de ordenación urbanística, los catálogos de bienes protegidos, los estudios de detalle, los estándares urbanísticos, las áreas de reparto y aprovechamiento medio, el procedimiento de aprobación e innovación de los planes urbanísticos y sus efectos, los instrumentos de ordenación turística, la impugnación de los instrumentos de planeamiento, la sostenibilidad del urbanismo y la integración de la dimensión ambiental en la normativa vigente, forman parte de los contenidos de la LSOTEX y el RPLANEX de Extremadura; aspectos analizados de forma detallada y didáctica en el *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura*, publicado en el 2007, fuente bibliográfica que se asume, como insustituible referencia, en la presente investigación.³⁴

La doctrina se ha ocupado de delimitar los efectos de la falta de publicidad de los **planes urbanísticos** en distintos supuestos.³⁵ La jurisprudencia ha mantenido la relevancia de la publica-

³³ CORCHERO, M., y J. L. GALINDO RUBIO (2007): “Los planes generales municipales”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*, p. 169.

³⁴ CORCHERO, M., dir., *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*

³⁵ CORCHERO, M., y A., PENA NAVARRA, “La falta de publicidad de los Planes Urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*, pp. 449- 453.

ción y su independencia de la validez del plan; así, por Sentencia No. 746, de 29 de mayo de 1996, de la Sección Primera del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se declara la ineficacia jurídica por falta de publicación íntegra en el *Boletín Oficial* de la Comunidad de Madrid, es decir, con una declaración de carácter general, cual es, el requisito de publicación íntegra de los planes.³⁶

Otras cuestiones de interés jurídico, como el derecho a la indemnización por la alteración del planeamiento; la defensa de zonas verdes y espacios públicos; las valoraciones urbanísticas; los convenios urbanísticos; la disciplina; las licencias e infracciones urbanísticas, y la actividad del registro de la propiedad —en cuanto a actos inscribibles y clases de asiento, derivados de las relaciones urbanísticas—; constituyen aspectos importantes del ordenamiento territorial y urbanístico (OTU), que aportan contenido para otra investigación, y que por razones de tiempo no se detallan en este estudio.

Igualmente sucede con los instrumentos de aplicación de las nuevas tecnologías a la problemática y metodología de elaboración y aprobación de los planes, de suma importancia, si se tiene en cuenta que la documentación que exige la Ley para la aprobación de aquellos, debe definir con claridad la información y la ordenación en soporte gráfico e informático; los planos deben elaborarse a escala adecuada, sustentados en fuentes de información cartográfica y espacial aplicadas —como es el **catastro**— técnicas de análisis y proyección demográfica, bases de datos y sistemas de información geográfica adaptadas al planeamiento; aspectos que también demuestran la vocación multidisciplinaria de esa actividad, que requieren otro espacio de análisis.

³⁶ El recurso fue interpuesto por una entidad mercantil contra el Acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano de El Boalo (Madrid). Entre otros argumentos, aquí, la recurrente esgrime su carencia de publicación íntegra oficial, a la cual anuda la ineficacia del Proyecto, y ese, precisamente, es el argumento que acoge la Sala para estimar el recurso. Comparte la doctrina jurisprudencial referida, la Sentencia No. 1255 de 28 de octubre de 1996, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Granada (*RJCA*, 1996, p. 1473). Ver comentario sobre la Sentencia citada en *RJCA*, 1996, p. 450.

Autonomía local y Comunidades Autónomas

La Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, y la Declaración Mundial sobre Autonomía Local, de junio de 1993, adoptada por el Consejo de IULA Toronto,³⁷ reconocen en este modelo, la máxima aspiración de todas las naciones para lograr procesos democráticos más efectivos en beneficio de sus habitantes, con esa intención, se reconoce la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley.

El Tribunal Constitucional de España, ha sentado doctrina sistemática y reiterada —desde lo formal— de un modelo de Autonomía Local, prácticamente equiparado al de las Comunidades Autónomas, “[...] contrapeso a la negadora de cualquier verdadera dimensión sustantivo o material de la autonomía local [...]”, que fundamenta los fallos de litigios referidos al alcance de competencias locales enfrentadas a otras autonómicas o estatales.³⁸

Sobre este tema, RUIZ CASAS relaciona las Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) más relevantes, de las que se reproducen, entre otras, las tres siguientes:

- 1.- STC No. 4 de 2 de febrero de 1981 (*RTC*, 1981, p. 4).
Se consideran compatibles con la autonomía local solamente los controles de legalidad puntuales, no genéricos (*cuasi* jerárquicos), y además siempre en asuntos en los que exista concurrencia de intereses supralocales.
- 2.- STC No. 14 de 29 de abril de 1981 (*RTC*, 1981, p. 14).
La tutela de legalidad puntual con posibilidad de suspensión gubernativa queda reducida, en la doctrina constitucional a un mecanismo excepcional, utilizable en materias específicas.

³⁷ IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales. Disponible en <<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/womendeclarationfinalsp.htm>>. [Consulta: 9/10/2008].

³⁸ RUIZ CASAS, A. I., “Autonomía local y aprobación de los planes urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*, p. 524.

- 3.- STC No. 32 de 28 de julio de 1981 (*RTC*, 1981, p. 32). Define por primera vez la garantía institucional de la autonomía local sobre la base de una suerte de *iusnaturalismo* sociológico.

La LSOTEX, en su artículo 76.1, establece la competencia de los municipios, referida a la formación y adopción de proyectos de cualquiera de los planes de ordenación urbanística del ámbito municipal, así como sus modificaciones y revisiones; y la aprobación definitiva de los planes parciales de ordenación, con población inferior a diez mil habitantes, previo informe de la Consejería competente; estudios de detalle; y planes especiales de ordenación en el ámbito municipal.

Es la Consejería de Fomento de la Junta de Extremadura, la que ejerce competencias en materia de infraestructura y transporte, vivienda, urbanismo y ordenación territorial. Su estructura descansa en una Secretaría General y Órganos Directivos, a saber: Direcciones Generales de Infraestructuras y Agua; de Transporte; de Vivienda; de Arquitectura y Planes Especiales de Viviendas; de Urbanismo y Ordenación Territorial; y mantiene un sistema de información de los planes y programas y de la gestión pública mediante la página web: <<http://www.junta.extremadura.es>>, que puede ser visitada por los ciudadanos interesados, como parte del sistema de información pública, aunque los planes aprobados son eficaces una vez que se publican en el *Diario Oficial* de la Comunidad de Extremadura (*DOE*).

La Ley regula, en los artículos 74, 76.2 y 79, la competencia de la Junta de Extremadura para la aprobación inicial y definitiva de los planes urbanísticos de ámbito supramunicipal, previo informe de los municipios interesados; la autorización definitiva de los PGM y las modificaciones de la ordenación estructural por ellos establecida y de las determinaciones que afecten a municipios colindantes; la validación de los planes especiales de ordenación municipal cuando el objeto desborde el interés de este ámbito y cualquier otro de dominio supramunicipal; la confirmación de estándares mínimos de calidad y cohesión urbana; y el registro administrativo de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Así mismo, la LSOTEX reglamenta el ámbito de actuación del nivel local y de la Comunidad Autónoma, así como los procedimientos de aprobación e innovación de los planes urbanísticos.

Principios jurídicos del Derecho Urbanístico

El Derecho Urbanístico, a efectos sistemáticos, se integra en tres grandes grupos: el planeamiento urbanístico, que concreta las normas del uso del suelo y la edificación; la gestión urbanística, por la que se ejecutan las previsiones del planeamiento, a través de los sistemas de compensación, cooperación o expropiación; y la disciplina urbanística, que se identifica con la acción o la intervención urbanística que incluye las licencias, la declaración de edificaciones en estado de ruina, las órdenes de ejecución y las infracciones, así como las sanciones urbanísticas.

Los planes de urbanismo están sujetos al principio de **jerarquía normativa**, dado su carácter normativo y naturaleza reglamentaria; esto significa que cada plan no puede contravenir las determinaciones de los de rango superior. Por ejemplo: los estudios de detalle deben respetar el planeamiento general o parcial que analicen; los proyectos de urbanización desarrollan las determinaciones del plan que se trate, y no pueden —en ningún caso— contener determinaciones sobre ordenamiento, régimen del suelo o de la edificación. Además de ello, están sujetos a la prohibición de establecer previsiones contrarias a las Leyes y la Constitución, pues en tal supuesto, procede la nulidad de pleno derecho.³⁹

³⁹ STS de 17 de octubre de 1988 (*RA*, 1988, p. 7760): de sus fundamentos se establece que: “[...] De lo expuesto deriva que en el supuesto de que el Plan inferior infrinja lo dispuesto en aquel otro del que trae su causa, la consecuencia ha de ser la nulidad de pleno derecho establecida en los arts. 28 de la ya citada Ley de Régimen Jurídico y 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo”. En el mismo sentido, entre otras, las STS de 20 de mayo de 1977, de 28 de junio de 1978, de 30 de enero de 1979 y la de 31 de enero de 1990.

Los actos de ejecución de los planes (proyectos de compensación o reparcelación, otorgamiento de licencias urbanísticas, entre otros) están sujetos al principio de **inderogabilidad singular de los reglamentos**, lo cual significa que las resoluciones administrativas, de carácter particular, no pueden vulnerar lo establecido en una disposición general, aunque tengan igual o superior rango que esta.

El principio de **competencia**, se refiere a que la aprobación de los distintos planes urbanísticos corresponde al nivel local o Comunidad Autónoma, en dependencia de cada plan concreto, que va directamente unida a los principios de **autonomía** y **tutela**. También el Plan debe respetar el principio de **interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos**, y las cuestiones de interés supramunicipal o por razones de **legalidad**.⁴⁰

Naturaleza jurídica de los Planes Urbanísticos

Es importante delimitar la perspectiva jurídico-formal de la planificación urbanística, esto es, si el planeamiento constituye un acto administrativo o una norma jurídica, ya que si estamos ante un Reglamento, como norma o regla jurídica de Derecho objetivo; o constituye un acto administrativo o resolución donde podría ubicarse a los contratos administrativos (Derecho subjetivo, aplicación del Derecho objetivo), ello determina el régimen jurídico del Derecho Administrativo a aplicar, en cuanto a competencia, procedimiento, eficacia, validez, impugnación, entre otras consideraciones.

Por ejemplo: una licencia y un plan de urbanismo contienen una resolución administrativa, pero difieren en la singularidad de los destinatarios, frente a la generalidad en el segundo caso; una licencia se otorga o se deniega y sólo requiere su notificación, mientras que los planes se publican y el régimen de impugnación es distinto.⁴¹

⁴⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 14ta ed., Publicaciones Abella, Madrid, 1999, pp. 93 y 94.

⁴¹ PARDO ÁLVAREZ, M., “Delimitación funcional de la planificación urbana”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., pp.116 y 117.

Son diversos los criterios doctrinales en cuanto a la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos. Algunos autores consideran que constituyen:

- a) un acto administrativo de carácter general y naturaleza no normativa,⁴²
- b) un acto de carácter normativo,⁴³
- c) un acto de doble naturaleza: por una parte son de índole administrativa, y de otra, tienen carácter normativo (posición intermedia).⁴⁴

La jurisprudencia mantiene la línea doctrinal de considerar que los planes urbanísticos son de carácter normativo, como se pone de relieve en Sentencias del Tribunal Supremo de España.⁴⁵

“Los Planes son en definitiva —como asegura ESTÉVEZ GOYTRE— la toma de contacto con la realidad de las normas generales contenidas en la legislación urbanística”.⁴⁶

Un buen ejemplo del carácter normativo de los planes de urbanismo, son los PRI, que constituyen un instrumento para agilizar el planeamiento al servicio de las políticas públicas de vivienda, por su eficacia normativa directa.

⁴² GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. A., “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro, si la infracción no ha prescrito?” *Actualidad Administrativa. La Ley*, Madrid, no. 42, nov, 1999.

⁴³ Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L., “Problemas jurídicos del urbanismo”. *RAP*, no. 43, 1964, pp. 41-44; GARCÍA DE ENTERRÍA-PAREJO, A., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2da ed., Ed. Civitas, Madrid, 1991; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Civitas, Madrid, 1999; LLISSET BORRELL, F., J. A. LÓPEZ PELLICER y F. ROMERO HERNÁNDEZ, *Ley de Suelo. Comentarios al texto refundido de 1992*, Publicaciones Abella, Madrid, 1993, entre otros.

⁴⁴ Citado por LLISSET BORRELL y otros, *Ley de Suelo...*, *op. cit.*, pp. 303 y ss.

⁴⁵ STS de 8 de mayo de 1968; STS de 22 de mayo de 1974; STS de 17 de octubre de 1988; STS de 23 de junio de 1994; las de 26 de abril y de 16 de mayo de 1996. O la STS de 30 de enero de 1990 que considera: “una jurisprudencia ya reiterada ha señalado, por una parte, el doble carácter normativo y de acto singular que el contenido de los Planes tiene”.

⁴⁶ ESTÉVEZ GOYTRE, R., “El planeamiento urbanístico”, en *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ta ed., Ed. Comares, Granada, 2005, p. 95.

En frecuencia con ese criterio jurisprudencial, la doctrina mayoritaria estima que, en el sistema urbanístico, el planeamiento desempeña una función vertebradora del conjunto, en un doble aspecto:⁴⁷

- A) los planes integran el sistema normativo de tal forma que sólo a través de ellos las determinaciones genéricas establecidas en la Ley son aplicables a cada parcela de terreno,
- B) sólo a través de los planes se encauza el proceso global de desarrollo, de creación, o expansión de asentamientos humanos, de establecimiento de centros de producción y distribución de bienes y servicios, de ejecución de infraestructuras, etc.

Vale apuntar que no todas las actuaciones urbanísticas tienen carácter normativo, así se predica de los planes generales de ordenación urbana y las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, los planes de desarrollo, esto es: los programas de actuación urbanística, los planes parciales, los especiales y los estudios de detalle, y los planes directores territoriales de coordinación que aprueben las Comunidades, pero no tienen ese carácter; los proyectos de urbanización, los de delimitación de suelo urbano y los catálogos, al carecer de virtud ordenatoria.

Potestad de planeamiento de la Administración. El *ius variandi*

La potestad del planeamiento es una facultad discrecional que corresponde a la Administración, pero está sujeta a unos límites. Es criterio jurisprudencial, que la titularidad de planeamiento de la Administración “[...] no puede ser sustituida por los particulares, y sólo, de modo excepcionalísimo, por los Tribunales”.⁴⁸

El planificador se halla condicionado para clasificar unos terrenos, como suelo urbano, por los estándares urbanísticos recogidos en la legislación urbanística y, concretamente, por

⁴⁷ SÁNCHEZ GOYANES, E., *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 43 [citado por M. CORCHERO].

⁴⁸ STS de 15 de noviembre de 1995.

las determinaciones que para cada clase de Plan establece la legislación, acorde con el principio de legalidad.

A tenor de Sentencia del Tribunal Supremo, se fundamenta que:⁴⁹

[...] la elección del modelo territorial, es una facultad del planificador derivada de la potestad que para la ordenación urbanística a través del planeamiento otorga con carácter general [...] facultad que se configura como discrecional [...] Cualquier impugnación de lo que se denomina política planificadora del urbanismo municipal, es decir, de los principios que configuran determinado Plan, está abocada al fracaso mientras que no se demuestre que con tales criterios se infringen los altos principios de utilidad o el interés público.

El *ius variandi* es la manifestación típica de la potestad de planeamiento de la Administración, que no queda vinculada por ordenaciones anteriores, pudiendo establecer nuevas previsiones sobre clasificación y uso de terrenos, con otro límite, referido a la obligación de justificar las modificaciones que se introduzcan al planeamiento, pues la facultad discrecional no puede confundirse con la arbitrariedad, en cuyo caso procedería indemnización.⁵⁰

Según la STS de 23 de abril de 1994, el planeamiento tiene una doble función: Por un lado; “[...] es una decisión que condiciona el futuro desarrollo de la vida de los ciudadanos al trazar el entorno determinante de su cierto nivel de calidad de vida” y de otro; “[...] integra una intensa regulación de la propiedad privada, dibujada, así, con rango reglamentario”, en virtud de la

⁴⁹ STS de 6 de febrero de 1988 que cita, en el mismo sentido, la STS de 8 de noviembre de 1995, y en relación con el uso del suelo, la STS de 13 de julio de 1993.

⁵⁰ La STS de 8 de marzo de 1994 considera que deberá darse “[...] una motivación lo suficientemente amplia y justificativa de los cambios introducidos que pueden proyectarse también sobre esa hipotética finca, según se infiere de la Ley. Esta potestad no puede tener semejanza con la arbitrariedad”. Por su parte, la STS de 6 de abril de 1994, referida a la defensa de los administrados frente al mal uso de esa potestad, señala “[...] que esta debe descansar en la claridad de la prueba”.

habilitación establecida en la Ley y en la Constitución española (artículo 33.2).⁵¹

El control jurisdiccional de los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento, como defensa de los administrados frente al mal uso de esa potestad, debe descansar en la claridad de la prueba; al respecto, la STS de 6 de junio de 1995, refiere que:

[...] se extenderá, en primer término a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquellos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del Plan, tal decisión resultara viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos —art. 9º3 de la Constitución— que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas.

De singular relieve es esta Sentencia del Tribunal Supremo porque reconoce la posibilidad del control judicial de la potestad discrecional de la Administración, si se dispone de pruebas suficientes que justifiquen que la decisión se encuentra viciada por infringir la Ley, máxima aspiración para evitar la arbitrariedad de las actuaciones públicas.⁵²

Promoción inmobiliaria en España

Como se ha dicho, la edificación se reserva a la gestión pública o a los sujetos privados, en cualquier caso, la promoción inmobiliaria se relaciona con conocimientos y técnicas multidisciplinarias (jurídicas, financieras, económicas, urbanismo, u otros),

⁵¹ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico...*, op. cit., p. 98.

⁵² En Cuba, la Ley de Procedimiento prohíbe la impugnación judicial de los actos discrecionales de la Administración.

necesarios para conformar la tarea de inversión mediante un estudio de factibilidad, que valore su viabilidad, opciones, el mercado inmobiliario, la evolución de la demanda, la rentabilidad, y demás aspectos que permitan obtener ventajas competitivas.

El sector inmobiliario en España, en lo urbanístico y comercial, engloba varios sectores interrelacionados. El subsector de la Promoción, a menudo forma parte de estos.

Para iniciar una inversión inmobiliaria, ante todo es imprescindible realizar un estudio de mercado, lo que implica definir el mercado objetivo, esto es: qué producto se precisa, cantidad y precio, cuál es su emplazamiento —según sean sus destinatarios—, su nivel de ingresos o poder adquisitivo, en la búsqueda del conocimiento preciso del mercado.

Dicha investigación también requiere el análisis de las necesidades de los futuros usuarios: comercios, aparcamientos, viviendas de protección oficial o libre, equipamientos, infraestructuras, condiciones jurídicas del solar, posibilidades de mano de obra, calidades, por solo citar algunas.

Los agentes de la edificación deben atenerse a las previsiones establecidas para la ordenación de la edificación en España, que según la Ley, se fundamenta en tres grandes objetivos:⁵³

El primero de los objetivos de la LOE se refiere a los requisitos básicos de la **calidad de la edificación** y establece el concepto de calidad de un edificio, que es determinante para fijar los daños o ruina total o parcial de estos. Al respecto, el artículo 3 señala:⁵⁴

[...] la sociedad demanda cada vez más la calidad de los edificios y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios, como en otros aspectos

⁵³ Ley 38 de 5 de noviembre de 1999, Ley de Ordenación de la Edificación de España, LOE. Publicada en el *BOE*, no. 266, de 6 de noviembre de 1999, pp. 38925-38934.

⁵⁴ Capítulo II de la Ley 38/1999 citada, que en este sentido refleja la Directiva 85/337/CE del Consejo de la UE, de 27 de junio de 1985, que declara: “[...] la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como el patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público”. Publicada en el *DOCE*, no. L 175 de 5 de julio de 1985, pp. 40-48.

vinculados al bienestar de las personas, como la protección contra el ruido, el aislamiento térmico, o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. En todo caso, el proceso de la edificación, por su directa incidencia en la configuración de los espacios, implica siempre un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia desde el punto de vista del interés general.

El segundo objetivo se ocupa de la configuración legal de los **agentes de la edificación** que intervienen en el proceso de la construcción, entre los cuales se regula la figura del **promotor**. Se delimita el ámbito de actuación de los primeros en función de sus respectivas titulaciones y se establecen determinadas obligaciones a cumplir por ellos.⁵⁵

Además de las obligaciones que atañen al promotor, otras le obligan, si además es constructor y realiza subcontrataciones o gestiona opciones de compra del solar o simplemente un apoderamiento o una representación notarial del dueño del suelo para gestionar las licencias que se necesitan a lo largo de la realización de las obras y trabajos de construcción; entre las cuales se señalan preceptivamente las siguientes:⁵⁶

- a) Ostentar sobre el solar titularidad de un derecho que le faculte para construir en él.
- b) Facilitar la documentación e información previa, necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra, las posteriores modificaciones al mismo.
- c) Gestionar las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, así como suscribir el acta de recepción de la obra.
- d) Suscribir los seguros previstos en el artículo 19 de la LOE.
- e) Entregar al o a los adquirentes en su caso, la documentación de la obra ejecutada, o cualquier otro documento exigible por las Administraciones competentes.

⁵⁵ Ley 38 de 5 de noviembre de 1999, LOE, Capítulo III, artículo 9.

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 9.2.

El tercer objetivo, visto en el Capítulo IV de la Ley, se dedica a las **responsabilidades y garantías**, regula la responsabilidad civil de los diferentes agentes, entre ellos, las del promotor; por daños materiales al edificio y el establecimiento de las garantías suficientes.

En resumen, los tres objetivos básicos de la LOE son:⁵⁷

- a) El fomento de la calidad.
- b) La delimitación de las obligaciones, funciones y responsabilidades entre los agentes de la construcción.
- c) El establecimiento de garantías suficientes para que, en el caso que se produzcan los daños materiales que tengan su origen en defectos de la construcción, estos sean resarcidos con independencia de la situación de solvencia del agente o agentes responsables.

En cuanto a la figura del promotor, la referida Ley considera que es la persona física o jurídica, pública o privada, que individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación, para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título. Los promotores tienen la tarea de dirigir, gestionar, optimizar y controlar recursos técnicos, financieros, económicos y humanos, en orden a obtener la máxima rentabilidad a su inversión.

Esta legislación tiene gran importancia en la actividad inmobiliaria en España, pues regula las obligaciones de los agentes inmobiliarios y su responsabilidad en lo relacionado a las categorías de daños materiales de la edificación, que establece diferencias con el concepto de ruina del Código Civil.⁵⁸

Otros aspectos de interés jurídico, de incidencia en el ámbito de la promoción inmobiliaria, se refieren a los contratos, entre los cuales se destacan el contrato de compra-venta inmobiliaria y el de permuta de solar por edificación futura, particularidades que no se abordan en esta memoria por no formar parte de los objetivos de la investigación.

⁵⁷ LLOMBART BOSCH, D., “La Ley de Ordenación de la Edificación en España y en la Comunidad Valenciana”, Conferencia impartida en el Master de Edificación, Universidad Politécnica de Valencia, diciembre, 2007, p. 12.

⁵⁸ LLOMBART BOSCH, D., “La responsabilidad civil del promotor”, Conferencia impartida en el Master de Edificación, Universidad Politécnica de Valencia, enero, 2008, p. 22.

CAPÍTULO III

Políticas públicas y Derecho en el sistema e instrumentos de la Planificación Física en Cuba

Se aborda en este capítulo, el tratamiento del urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda en Cuba, de forma general, con vistas a su contraste con el análisis de estos instrumentos en la Comunidad de Extremadura, en España.

La Carta Magna de la República de Cuba consagra, dentro del bloque dedicado a los Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos, en el artículo 9 c), que: “El Estado trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable”. Este mandato constitucional, constituye el título de legitimación de la intervención pública en la planificación, la organización y la promoción de la construcción y reparación de la vivienda, que de acuerdo con la Ley, compete al Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en representación del Estado.⁵⁹

Por otra parte, la Ley, atribuye al Instituto Nacional de Planificación Física (IPF) la función de procurar la ordenación territorial y la urbanística en sus diferentes niveles, a través de los planes y proyectos físicos, que expresan la adecuada localización de las actividades de producción y servicios mediante la determinación del destino de la tierra para los distintos fines, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de la sociedad.⁶⁰

⁵⁹ Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda, tal como quedó modificada por el Decreto Ley No. 211 de 19 de julio de 2000. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 3, de 8 de febrero de 1989.

⁶⁰ Artículos 1 y 2 del Decreto No. 21 de 28 de febrero de 1978, del Consejo de Ministros, Reglamento de la Planificación Física. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 8, de 9 de marzo de 1978.

La concepción del sistema urbanístico en Cuba difiere del prototipo de corte liberal, configurado por una economía de libre mercado de suelo. El modelo cubano es más intervencionista, considera pública la tarea y la gestión urbanizadora en su totalidad, reservando al Estado la propiedad última de todo el suelo urbanizado, controlando los precios y el beneficio mediante la recuperación total de las plusvalías, con el objetivo de lograr una adecuada ordenación ciudadana y el acceso a una vivienda digna mediante políticas públicas, sin que se encuentre previsto en la Ley el control jurisdiccional de la actuación pública, salvo en algún aspecto, relativo a la potestad sancionadora de la Administración.

Es de exclusiva competencia de la Administración, llevar a cabo la tarea de urbanizar, de transformar los terrenos en suelo urbano; se persigue el objetivo de convertir en patrimonio público todo el suelo de expansión urbana, previa indemnización adecuada por su valor inicial.

“Según esta concepción, los terrenos urbanos o urbanizables no son bienes apropiables, sino un bien colectivo, un recurso natural sobre el que descansa (como sobre las minas, las aguas de los ríos o la energía) la vida social”.⁶¹ De acuerdo con la doctrina, en este modelo intervencionista, el derecho a urbanizar y a edificar, se desvincula del derecho de propiedad sobre los terrenos de expansión urbana.

La separación entre el derecho de propiedad y el derecho de urbanizar sobre bien ajeno, tiene ventajas y desventajas sociales.

Entre las ventajas del modelo intervencionista se pueden considerar:

- Un mejor planeamiento urbano.
- Mejores y más dignas viviendas.
- Los aumentos del valor del suelo son absorbidos por la administración con lo que se elimina la especulación en el tráfico inmobiliario.
- Y la creación de un amplio patrimonio público de suelo urbano.

⁶¹ TIMÓN TIEMBLO, J., “Planeamiento urbanístico...”, *op. cit.*, p. 148.

En cuanto a las desventajas, se puede señalar la notable retracción que supone la inexistencia de la iniciativa privada, lo cual hace recaer sobre el Estado la responsabilidad y la gestión de las tareas urbanizadoras, tal como se realiza en Cuba.⁶²

En el contexto del régimen socialista de producción cubano, la propiedad del suelo se mantiene con un mercado cerrado, por tanto, se analiza el estado de la cuestión de acuerdo con este modelo político, económico y social, en el que resulta determinante el papel del sector público en el desarrollo rural y urbano en beneficio de la comunidad.⁶³

La Constitución patria reconoce la propiedad estatal socialista y otras formas de propiedad, como las de: organizaciones políticas de masas y sociales, cooperativas, agricultores pequeños y otras personas jurídicas cuyos bienes se dedican al cumplimiento de sus fines, también, la propiedad personal, que es aquella destinada a la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de su titular, y la propiedad privada de la inversión extranjera.⁶⁴

De acuerdo con el Código Civil, la propiedad confiere a su titular la posesión, el uso, el disfrute y la disposición de los bienes, **conforme a su destino socioeconómico**, acción contra el tenedor y el poseedor del bien para reivindicarlo y, también, para solicitar el reconocimiento de su derecho por el órgano

⁶² *Ibidem*; TIMÓN TIEMBLO explica el significado actual de **publicar** el suelo urbano, en una política intervencionista del urbanismo.

⁶³ Ver Constitución de la República de Cuba, proclamada el 24 de febrero de 1976. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición especial, no. 2, de 24 de febrero de 1976, p. 3. Capítulo I, Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos, artículos 1 al 27, *in fine*. El artículo 16, establece: "El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y de los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país. En la elaboración y ejecución de los programas de producción y desarrollo participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social".

⁶⁴ Código Civil de la República de Cuba, Ley No. 59 de 16 de julio de 1987. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 9, de 15 de octubre de 1987, p. 39. A partir de la reforma constitucional de 1992, se reconoce la propiedad privada en la actividad empresarial de la inversión extranjera.

jurisdiccional competente, e inscribirlo en el correspondiente Registro.⁶⁵

Esa concepción de propiedad es el fundamento de limitaciones que se establecen a la propiedad inmobiliaria en leyes especiales, basada en la función social que desempeña aquella desde la perspectiva del Socialismo.⁶⁶

El Ministerio de la Agricultura (MINAG) aplica y controla el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ley sobre el Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y demás Bienes Agropecuarios, incluida la vivienda.⁶⁷ Este Organismo de la Administración Central del Estado, tiene prerrogativas administrativas ilimitadas, pues constituye en sí mismo una jurisdicción especial porque sus decisiones no pueden ser impugnadas en la vía judicial.⁶⁸

El Decreto Ley de la Organización de la Administración Central del Estado, reconoce las atribuciones y funciones del MINAG, entre las cuales se encuentran: el control de la disciplina agraria y la decisión sobre las reclamaciones de derecho, y conflictos que surjan con motivo del uso y explotación de la tierra y de los bienes agrarios; además de controlar el proceso de producción del agro privado, cooperativo y estatal, la conservación y el mejoramiento del medio. En consecuencia, el desarrollo del territorio rural, previsto por el planeamiento, debe compatibilizar la competencia de este Ministerio sobre

⁶⁵ Conforme el artículo 129, en relación con el artículo 132, ambos del Código Civil vigente.

⁶⁶ CABANES ESPINO, I., M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y M. E. PRADO SIFONTES, *El ejercicio del derecho de propiedad del suelo urbano. Su sentido social*, Facultad de Derecho, Universidad de Camagüey, 2008. Estas autoras señalan que en el ámbito del Derecho Urbanístico: “[...] los derechos o facultades urbanísticas, forman parte del contenido esencial de la propiedad sobre el suelo, se ejercerán de conformidad con lo establecido en la Ley y en los Planes de Ordenamiento Territorial y el Urbanismo, teniendo en cuenta el sentido social del derecho de propiedad”.

⁶⁷ Decreto Ley No. 125 de 30 de enero de 1991, sobre el Régimen de Propiedad, Posesión y Herencia de la Tierra y Demás Bienes Agropecuarios. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 1, de 30 de enero de 1991.

⁶⁸ VELAZCO MUGARRA, M., “Teorías del proceso agrario. Tendencias actuales”, en *Temas de Derecho Agrario cubano* [M. C. MacCormack Bequer, coord.], t. I, Ed. Félix Varela, La Habana, 2007, pp. 506-540.

las áreas de interés productivo agrícola cuya producción tiene destino social.⁶⁹

En materia de vivienda, la competencia corresponde al INV, con lo cual se encuentran vigentes disposiciones conjuntas, con el MINAG, para el control del fondo de viviendas situadas en área de producción agrícola.⁷⁰

El segundo Por Cuanto de la Ley General de la Vivienda, vigente, declara que la Ley de Reforma Urbana de 1960, terminó definitivamente en Cuba con los factores especulativos que desnaturalizaron la función social que debe cumplir la inversión de la vivienda, y convirtió en propietarios de sus viviendas a quienes en esos momentos las ocupaban en calidad de arrendatarios.

A tenor de la citada Ley, es legítimo tener —además de la de ocupación permanente— la propiedad de otra vivienda ubicada en zona destinada al descanso o veraneo; fuera de esa posibilidad —de la señalada para los agricultores pequeños y cooperativistas y de los casos de viviendas vinculadas—, ninguna persona tendrá derecho a poseer más de una vivienda.⁷¹

En el sistema socialista cubano la diferencia del grado de urbanización del suelo, no origina conflictos de intereses (pública y privado), puesto que la mayor parte de aquel es propiedad del Estado y su edificación se acomete por las empresas estatales, de acuerdo con los Planes de Desarrollo realizados por cada

⁶⁹ Decreto Ley No. 67 de 10 de abril de 1983, tal como quedó modificado por el Decreto Ley No. 147 de 21 de abril de 1994, de la Organización de la Administración Central del Estado. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 9, de 19 de abril de 1983.

⁷⁰ Circular Conjunta 1 de 26 de noviembre de 2002, de los Ministros de la Agricultura y del Azúcar, y de los Presidentes del IPF y del INV, quienes, en el uso de sus respectivas competencias, circulan indicaciones concretas a las Administraciones y empresas estatales correspondientes, para la solución y control de las ilegalidades en viviendas construidas en áreas agrícolas. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones* [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

⁷¹ Artículo 2 de la Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 3, de 8 de febrero de 1989, p. 5.

territorio, en correspondencia con los objetivos nacionales; de manera que esas entidades asumen los costes de urbanización presupuestados, sin perjuicio de la participación de los trabajadores en la construcción de viviendas mediante microbrigadas, o por esfuerzo personal, si son titulares de una parcela y obtienen la autorización correspondiente. En el desarrollo urbanístico y en la construcción de viviendas en Cuba no interviene la iniciativa empresarial privada.

La importancia del suelo en Cuba, recae en su valor de uso, ya que constituye el elemento material en el cual se sustenta la formación social, política y económica del sistema y un factor esencial en la planificación y el desarrollo urbano que se proyecta, y realiza, en función de las necesidades del territorio que le sirve de base, razones que fundamentan el control y las limitaciones que sobre la propiedad del suelo rústico y urbano se establecen por el planeamiento y las regulaciones urbanísticas.⁷²

La propiedad privada sobre el suelo rústico o urbano no es representativa en el sistema cubano. El uso y tenencia de la tierra se destina al interés de la sociedad, conforme los planes para el desarrollo territorial y urbanístico que elabora el IPF del Estado. El dominio del suelo urbano con destino urbanístico tiene carácter público, no coexiste con la propiedad privada, lo que evita el conflicto entre el interés particular y el general (uso en aras del bien común).⁷³

No se manifiestan en Cuba las implicaciones propias del sistema de economía de mercado, en cuanto a la tenencia concentrada de la propiedad de la tierra en pocas manos y su consecuencia, a saber: los intereses del sector social ligado a

⁷² VELAZCO MUGARRA, M., “Lo ambiental en el modelo de agricultura multifuncional y el uso del suelo en Cuba” [inérita], ponencia presentada en el I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública, auspiciado por la ONBC, Ciudad de La Habana, marzo de 2008.

⁷³ Ver ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), *Informe de Hábitat*, Tópico D, punto NQ 1, N2 78, 1976. En cuanto a la propiedad privada, señala que: “La propiedad privada de la tierra es también un instrumento principal de acumulación y concentración de riqueza y por consiguiente contribuye a la injusticia social; si no se controla, puede convertirse en un grave obstáculo para la planificación y aplicación de proyectos de desarrollo”.

su apropiación en contra de los intereses del desarrollo urbano que promueven las políticas públicas, pero sí se aprecian los inconvenientes que plantea la distribución desigual del ingreso, representado por la renta derivada de la titularidad del suelo que tiene, como efecto directo sobre la ciudad, un papel importante en la distribución de los sectores sociales, conforme el medio ambiente y localizaciones diferenciadas.⁷⁴

Se establecen limitaciones a la propiedad respecto al uso y disposición de solares yermos por sus titulares (propietarios, superficiarios y usufructuarios), relativos a sobrevuelos, construcciones y protección del patrimonio nacional y cultural, y a los recursos naturales y el medio ambiente. De presentarse restricciones urbanísticas que impidan edificar el solar yermo, se podrá interesar la compensación por otro de propiedad estatal, si lo hubiere, o el pago de su precio legal por el Estado.⁷⁵

Las Direcciones Municipales de Planificación Física están facultadas para autorizar las solicitudes para el uso del suelo y establecer las regulaciones urbanísticas correspondientes, con el objetivo de velar por el correcto aprovechamiento de los terrenos y que se cumplan los Planes de Ordenación Territorial y de Urbanismo.⁷⁶

La expropiación del suelo sólo puede efectuarse por razones de utilidad pública o interés social, con la debida autorización. La forma y cuantía de la indemnización será calculada según el valor de los bienes, los intereses y las necesidades económicas y sociales del expropiado.⁷⁷

Aunque no se dispone de Sentencias para ilustrar la interpretación y aplicación de las normas vigentes, en materia de urbanismo y ordenación territorial, el supuesto perjudicado por el planeamiento urbanístico y la ejecución de un proyecto urbano

⁷⁴ VELAZCO MUGARRA, M., "Desarrollo de ciudades sostenibles desde una perspectiva cubana", comunicación al Congreso Iberoamericano Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, España, 2005.

⁷⁵ Artículo 131 del Código Civil en relación con el artículo 22 de la Ley General de la Vivienda sobre las limitaciones de la propiedad del suelo urbano.

⁷⁶ Artículo 5 de la Ley General de la Vivienda.

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 134 del Código Civil.

se encuentra legitimado para establecer demanda conforme a su derecho, aunque falta la tutela sustantiva de una Ley del Suelo y de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, que regule los derechos y deberes urbanísticos.

Igualmente, se proyectan normas del catastro, actividad dirigida por la Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia del Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR), que contiene regulaciones sobre la metodología para la determinación del valor del suelo desde el punto de vista catastral.⁷⁸

Una de las conclusiones del trabajo de investigación, tutelado por la Facultad de Derecho de La Universidad de La Habana, sobre “El precio, valor y uso del suelo”, destaca la importancia de la regulación sobre el uso y destino de este recurso natural, de cara al Derecho Urbanístico, y la consideración de su adecuado estudio por representar el suelo un aporte de capital importante en el marco de las inversiones extranjeras, lo que demuestra su interés más “desde el prisma económico que jurídico”.⁷⁹

El criterio que asume la autora, se corresponde con el sistema sociopolítico de Cuba, en que no se ha precisado —hasta ahora— una sistemática normativa sobre la materia, puesto que el suelo con destino urbanístico es de propiedad pública, y la Administración tiene reconocida una amplia prerrogativa para su gestión; tanto, que el Sistema de Derecho no considera necesario, disponer leyes sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y de procedimiento común, ni de responsabilidad patrimonial de estas últimas.

Esa carencia jurídica —en mi opinión— constituye la principal causa que obstaculiza la radicación de reclamaciones de los ciudadanos contra las actuaciones públicas en materia urbanística, y otras relacionadas con el Derecho Administrativo.

⁷⁸ El **catastro** contribuye al ordenamiento inmobiliario, al desarrollo inversionista —derivado del ordenamiento territorial— y al urbanismo, a la planificación del desarrollo económico y social, y a la preparación de la defensa.

⁷⁹ CASTRO CABALLERO, L., “El precio, valor y uso del suelo. Vinculación con el Derecho Urbanístico en Cuba” [inédito], Trabajo de Diploma, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana, La Habana, 2006, p. 130.

Distribución de competencias y doble subordinación

El Estado desarrolla un modelo social, basado en la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales y otras formas de propiedad, antes comentadas. La organización estatal se rige por los principios de la democracia socialista, que centra el poder en el pueblo, “ejercido por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás Órganos del Estado que de ellas se derivan”.⁸⁰

El primer nivel de la Administración Pública es el Consejo de Ministros, su Comité Ejecutivo puede decidir sobre las cuestiones atribuidas al Consejo de Ministros, durante los períodos que median entre una y otra de sus reuniones. Las Delegaciones Territoriales de los Ministerios y los Organismos de la Administración Central son de subordinación vertical.

Las Asambleas del Poder Popular, constituidas en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional, constituyen los órganos superiores locales del poder del Estado, y, en consecuencia, están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas y, en este orden —dentro del marco de su competencia y ajustándose a la ley—, ejercen gobierno.

Dentro de las funciones de la Asambleas Provinciales se encuentra la de aprobar y controlar —conforme a la política acordada por los organismos nacionales competentes— la ejecución del plan y del presupuesto ordinario de ingresos y gastos de la provincia, con lo cual las Delegaciones Territoriales de la Vivienda y de Planificación Física se encuentran subordinadas a ese nivel local.

Para el ejercicio de sus funciones, las Asambleas Locales del Poder Popular se apoyan en los Consejos Populares y en la iniciativa y participación de la población, y actúan en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales. Los Consejos de la Administración de los Órganos Locales del Poder

⁸⁰ Principios de funcionamiento y organización del Estado: artículo 68 de la Constitución de la República de Cuba de 1976, conforme a su Reforma de 1992.

Popular —en las demarcaciones político-administrativas en que se divide el territorio nacional— representan a la demarcación donde actúan, y a la vez son representantes de los órganos del Poder Popular Municipal, Provincial y Nacional.⁸¹

Las Asambleas Municipales tienen competencia para adoptar acuerdos y dictar disposiciones —dentro del marco de la Ley— sobre asuntos de interés municipal, y controlar su aplicación, además de aprobar el plan económico social y el presupuesto del municipio —ajustándose a las políticas trazadas por los organismos competentes de la Administración Central del Estado— y controlar su ejecución, entre otras funciones.

Entre las múltiples funciones de los Consejos Populares, se establece su potestad de controlar y fiscalizar las actividades existentes en la demarcación que corresponde, con independencia de su nivel de subordinación. Mediante los Consejos Populares se procura garantizar la autonomía local y la participación popular en todas las cuestiones de interés económico y social, así como la evaluación de las principales acciones que se ejecutan en cada demarcación del país.⁸²

En septiembre de 2009, el IPF pasó a supeditarse al Consejo de Ministros,⁸³ con el que mantiene una subordinación vertical; en tanto sus Delegaciones Territoriales —hasta el nivel muni-

⁸¹ Artículo 103 de la Constitución de la República de Cuba de 1976, conforme a su Reforma de 1992.

⁸² Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, de los Consejos Populares, establece la autoridad local de estos órganos de Gobierno, que contribuyen con sus acciones a que la Asamblea Municipal del Poder Popular tenga conocimiento de las actividades económicas, productivas, y de servicios a cargo de las entidades que actúan en sus respectivos territorios. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República*, edición extraordinaria, no. 6, de 25 de julio de 2000. Y el Acuerdo No. 6176 de 13 de noviembre de 2007, del CECM, que aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular; faculta la toma de decisiones locales y regula las relaciones de trabajo, que no de subordinación, de la Administración provincial y las municipales con los Consejos Populares. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República*, edición ordinaria, no. 81, de 11 de diciembre de 2007.

⁸³ Acuerdo No. 6686 de 16 de septiembre de 2009, del CECM, por el que se traspaasa el IPF a la subordinación del Consejo de Ministros.

cial— se le subordinan metodológicamente, y en lo administrativo se supeditan a los Consejos de la Administración Provincial y Municipal, que son los competentes para aprobar y gestionar los Planes Generales de su territorio, ajustado a las leyes y a la política trazada por el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, lo que configura la doble subordinación de la Planificación Física.⁸⁴

El Estado promueve las políticas de viviendas, que se enmarcan dentro de las funciones del INV, adscripto al Ministerio de la Construcción (MICONS) que, así mismo, se ocupará de promover la construcción de viviendas —según la proyección urbana estatal— para el posible desarrollo de ciudades sostenibles, y de establecer y controlar normas para el funcionamiento de los asentamientos urbanos y rurales, su organización social y de los servicios, así como la atención a edificios multifamiliares y la erradicación de condiciones precarias.

Mediante políticas nacionales o locales se planifica, organiza y promueve la construcción y reparación de viviendas, en cumplimiento del mandato constitucional que reconoce la legitimación de la gestión pública para estas acciones cuando establece que: “El Estado socialista trabaja por lograr que no haya familia sin una vivienda confortable”, en franca correspondencia con los principios y objetivos de la Declaración de Estambul y el Programa Hábitat de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de 1996, que constituye el marco en que el desarrollo de los asentamientos humanos se vincula con el proceso de ejercicio de los derechos humanos, en general, y de los derechos a una vivienda digna, en particular.⁸⁵

Por su parte, el IPF elabora el plan urbano de forma general y potencia el urbanismo local, así como sus condiciones propias de urbanidad y cooperación, que cuenta con normas subsidiarias de ámbito municipal.

⁸⁴ El planeamiento debe ajustarse a la política trazada en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico social, en consecuencia, su función es determinante e integradora para el desarrollo y la toma de decisiones a cualquier nivel.

⁸⁵ Artículo 2 de la Ley General de la Vivienda vigente.

Las Direcciones Provinciales y Municipales de Planificación Física se encuentran subordinadas a los Consejos de Administración Provincial y Municipal correspondientes, y sus funciones son: dirigir, regular, realizar y controlar la ordenación territorial y el urbanismo a su nivel, en cumplimiento de la política del Estado y del Gobierno y de las decisiones que adopten las respectivas Asambleas del Poder Popular y sus Consejos de la Administración.⁸⁶

El Sistema Nacional de Planificación Física es el de una institución estatal, nacional, que dirige, elabora y controla el urbanismo y la ordenación territorial, y los aspectos del diseño y la arquitectura, relacionados con el urbanismo.

Las 14 Direcciones Provinciales de Planificación Física del país se subordinan a los Consejos de Administración Provincial (CAP), y las 169 Direcciones Municipales se supeditan a los Consejos de Administración Municipal (CAM) del Poder Popular correspondiente.⁸⁷ La tramitación y aprobación de los Esquemas y los Planes Generales de Ordenación Territorial y Urbano, se realiza a través de este sistema subordinado a los Gobiernos locales.

Las Direcciones Provinciales cuentan con departamentos, especializados, para desarrollar las funciones siguientes:

1. Departamento de Ordenación Territorial y Turismo, que se encarga de los instrumentos de Ordenación Territorial de la Provincia y de los Planes Especiales de Desarrollo Turístico.
2. Departamento de Urbanismo, que orienta, asesora y elabora los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbano en los municipios del territorio; realiza Planes

⁸⁶ Por el Acuerdo No. 3435 de 29 de enero de 1999, del CECM, se establecen las funciones y atribuciones de estos niveles en sus anexos 1 y 2, tal como quedó modificado por el Acuerdo No. 3808 de 20 de noviembre de 2000, del CECM. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones...*, op. cit.

⁸⁷ La atribución de competencias y el ámbito de actuación de estas entidades se encuentran regulados por el Acuerdo No. 3435/1999, del CECM, tal como quedó modificado mediante el Acuerdo No. 3808/2000, de ese propio nivel (ambos referidos en nota anterior).

- Parciales y Estudios de Detalles; elabora y supervisa, a los municipios, los documentos de microlocalización de inversiones.
3. Departamento de Inversiones y Control del Territorio, que analiza, consulta y supervisa el trabajo de control del territorio, y es rector en el proceso de microlocalización.
 4. Departamento de Investigación y Desarrollo, al que se adscribe el Centro Provincial de Información Territorial (CEPITER); coordina proyectos de investigaciones en los campos de Ordenación Territorial y Urbanismo, ajustado a las necesidades del Sistema; elabora e implementa las estrategias de informatización e innovación tecnológica, y elabora y mantiene preparada las bases para el intercambio y la colaboración técnica con otros países, mientras que el CEPITER facilita la información del territorio, crea y actualiza las bases de datos de apoyo al planeamiento, la gestión y el control.
 5. Vicedirección Económica, a cargo de gestiones administrativas de apoyo al Sistema.

Las Direcciones Municipales de Planificación Física son competentes para elaborar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial y Urbano con una visión integral, que brinde eficacia al proceso inversionista y a la planificación económica de su demarcación a corto, mediano y largo plazo.

La evolución del enfoque de las estructuras urbano territoriales del IPF ha concretado una visión del desarrollo desde la comprensión de las estructuras físico-espaciales, los procesos políticos, socioeconómicos y el medio natural, los vínculos urbano rurales, en su interdependencia social, económica y ambiental, y la concepción de los asentamientos humanos como sistema.⁸⁸

⁸⁸ PADRÓN LOTTI, M., “Más allá del planeamiento”, Conferencia Magistral del Director de Desarrollo del IPF de Cuba, presentada en el Seminario Internacional Derecho, Ordenación Territorial, Urbanismo y Gestión Pública, efectuado en marzo de 2008 en La Habana.

Competencia para la protección de los conjuntos históricos

El Centro Histórico de la Ciudad de La Habana y su sistema de fortificaciones fue declarado Patrimonio de la Humanidad en la sesión del 14 de diciembre de 1982, por el Comité Inter-gubernamental para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, celebrada en la sede de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París.

Dada la labor relevante llevada a cabo en la conservación de los monumentos históricos de La Habana y los bienes ubicados en la ciudad, así como su restauración por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, en 1993, se otorgan competencias especiales a esta Oficina de perfil cultural, entre las cuales, se integra la responsabilidad como inversionista de la restauración y conservación del Conjunto Histórico de La Habana.⁸⁹

De acuerdo con la legislación se amplía el marco de autoridad de la Oficina del Historiador de la Ciudad, y se fortalece su condición de institución cultural con personalidad jurídica y patrimonio propio, y se adscribe al Consejo de Estado, que tiene la alta dirección de sus actividades. Su director, el Historiador de la Ciudad de La Habana, se nombra y sustituye por el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros.

A esta Oficina se subordinan el Museo de la Ciudad de La Habana y sus dependencias, Departamentos de la Oficina y la Empresa de Restauración de Monumentos, y otras entidades necesarias para el desarrollo social del Centro Histórico y la promoción de actividades turísticas y comerciales, y tiene atribuidas las funciones principales siguientes:

⁸⁹ Decreto Ley No. 143 de 30 de octubre de 1993, del Consejo de Estado, de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 14, de 4 de noviembre de 1993; tal como quedó modificado por el Decreto Ley No. 216 de 30 de enero de 2001, que establece los Límites de la Zona Priorizada para la Conservación. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 12, de 31 de enero de 2001.

- a) Preservar la memoria material y espiritual de la capital de la República como expresión de la historia nacional, divulgándola y honrándola por todos los medios de difusión, naturales y técnico-científicos y por su acción continua sobre estos bienes de la nación;
- b) formular y ejecutar los planes de restauración de la zona priorizada y velar por la conservación y restauración de los valores históricos en el resto de la Ciudad de La Habana;
- c) instrumentar los métodos de apoyo financiero al trabajo de restauración;
- ch) fiscalizar las actividades que en relación con los bienes que integran la zona priorizada para la conservación, lleven a cabo las entidades enclavadas en esta;
- d) fomentar fuentes propias de financiamiento destinadas a la restauración y preservación de la zona priorizada para la conservación, al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, al sostenimiento de las funciones de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y a los ingresos del país;
- e) conceder o denegar autorizaciones para obras y usos de los espacios urbanos en la zona priorizada para la conservación, entre otras atribuciones.

La Ley, establece la necesaria relación de consulta con los organismos e instituciones nacionales enclavados en el territorio, así como fuera de él que se consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones, con lo cual, se han establecido relaciones de trabajo coordinadas con el IPF para los aspectos de su competencia.⁹⁰

Esta regulación provoca la concurrencia de competencias de otras Administraciones Públicas, entre ellas, las del IPF y de la Vivienda.

⁹⁰ Según se establece en el artículo 5 del Decreto Ley No. 143 de 30 de octubre de 1993, de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Como se ha dicho, el sistema estatal de Planificación Física es el organismo que concede o deniega la autorización para el uso del suelo urbanizado, urbanizable o no urbanizable para las inversiones de obras, pero esa competencia concurre con la otorgada legalmente a la Oficina del Historiador de La Ciudad en dicha materia, de modo que, si bien estas entidades son independientes y autónomas, en su actuación compatibilizan sus competencias mediante el dictado de resoluciones conjuntas y de las relaciones interadministrativas.

La zona priorizada para la conservación pertenece al municipio de la Habana Vieja, en cuyo territorio concurren con la administración y Gobierno del Historiador de la Ciudad sobre el Conjunto Histórico de la Ciudad; el Consejo de la Administración Municipal, y sus dependencias subordinadas, incluidas la Dirección Municipal de la Vivienda y la Dirección Municipal de Planificación Física.

Los trámites de inversiones, construcciones, ampliaciones, reparación, legalización y permutas de viviendas, así como la transmisión y adjudicación de estas, son de competencia de las Administraciones de Planificación Física y de la Vivienda en sus respectivas competencias. Si los inmuebles se encuentran ubicados en el área a cargo del Historiador de la Ciudad, según el procedimiento establecido, con carácter previo se requerirá su dictamen favorable, para la continuación de los trámites legales oportunos ante las demás Administraciones competentes.

Instrumentos de la Planificación Física

La Planificación Física incluye el ordenamiento territorial y el urbanismo para lo cual elabora, aplica, y controla la utilización de los instrumentos metodológicos, técnicos y normativos que rigen el planeamiento, la gestión y el control de la actividad, así como los que regulan los procedimientos para el otorgamiento de Certificados de Macrolocalización, Microlocalización,⁹¹ Licen-

⁹¹ Los conceptos de **macrolocalización** y **microlocalización** definen niveles de localización de las inversiones. El artículo 17 del Decreto No. 21/1978 lo explica del siguiente modo. “La localización de inversiones se realiza

cias de Obra, de Utilizable, Inspección y otros que sean necesarios.⁹²

La legislación vigente de mayor alcance para la ordenación territorial y urbanística se refiere al Reglamento de Planificación Física; al Régimen de Contravenciones del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo (OTU),⁹³ al Reglamento del Proceso Inversionista,⁹⁴ la Ley de Medio Ambiente, y al Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo 2007/2010, además de otras normas complementarias y sectoriales.

Teniendo en cuenta la ineficacia jurídica del Reglamento sobre Planificación Física, es conveniente atenerse a las regulaciones del Acuerdo No. 3808/2000, del CECM, que actualiza los objetivos, funciones y atribuciones específicas del IPF, cuyas bases serán útiles para la futura modificación de las regulaciones sobre el régimen urbanístico del suelo y el ordenamiento territorial.⁹⁵

El IPF es el organismo estatal, nacional y rector, que propone, dirige, y controla la aplicación de políticas territoriales referidas a:

en dos niveles: la macrolocalización o selección de la ciudad, territorio o zona donde se ejecutará la inversión, y la microlocalización o selección del área de terreno para su construcción". Decreto No. 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento de Planificación Física. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 8, de 9 de marzo de 1978.

⁹² Propuesta de modificación al numeral 12 del apartado segundo del Acuerdo No. 3808 de 20 de noviembre de 2000, del CECM, sobre las funciones del Instituto de Planificación Física.

⁹³ Decreto No. 272 de 20 de febrero de 2001, Régimen de Contravenciones del OTU. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de febrero de 2001.

⁹⁴ Decreto No. 5 de 22 de septiembre de 1977, Reglamento del Proceso Inversionista. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 39, de 23 de septiembre de 1977.

⁹⁵ De conformidad con las Disposiciones Finales Sexta y Séptima del Decreto Ley No. 147, de Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, se adoptó con fecha 20 de noviembre de 2000, el Acuerdo No. 3808 del CECM, que aprueba los objetivos, funciones y atribuciones específicas del IPF, adscrito al MEP. El Acuerdo No. 3435 del CECM de 29 de enero de 1999, establece las funciones y atribuciones de las Direcciones Provinciales y de las Direcciones Municipales del IPF, subordinadas a los Gobiernos locales.

- Destino del suelo.
- Localización de las actividades productivas y no productivas.
- Organización territorial del sistema de asentamientos poblacionales.
- Estructura físico espacial de los asentamientos y sus vínculos con su área de influencia.
- Elementos morfológicos asociados a la imagen de las zonas rurales y urbanas.

Entre otras funciones, el IPF tiene la función principal de elaborar y proponer el esquema nacional de ordenación del territorio con enfoque integral de las estructuras territoriales de carácter socioeconómicas, político-administrativas y ambientales, en coordinación con los Organismos de la Administración Central del Estado, lo que justifica su intromisión en la toma de decisiones para el desarrollo del ordenamiento ambiental.

Los **instrumentos del planeamiento** son: los Esquemas (políticas) de Ordenación Territorial, los Planes y los Estudios de Localización y Detalles. El Esquema se realiza a escala nacional, provincial y supramunicipal, o urbano, con horizontes temporales de mediano y largo plazo.

La provincia, además de los Esquemas (general, parcial y especial) de nivel territorial, tiene competencia para elaborar y aprobar los Planes (general, parcial, especial), y los Estudios de Localización y Detalles de interés supramunicipal.

Al municipio (asentamiento), le compete la elaboración y aprobación de los planes de interés municipal, con lo cual se fortalece el planeamiento y la gestión, de modo participativo.

El **Plan General** comprende los planes Parciales y Especiales, interrelacionados mediante los Estudios de Localización y Detalles. Los planes se elaboran y aprueban con objetivos, acciones, proyectos, inversiones, regulaciones y catálogos.

Las regulaciones en el uso y manejo de los territorios, la distribución de la población, elementos que lo estructuran y consolidan, se establecen en los Planes de Ordenación Territorial

y Urbanístico que se aprueban por los Consejos de la Administración Provincial o Municipal, a los que compete el urbanismo con tres niveles de precisión, esto es: planes generales, parciales y especiales.

Los Planes Generales se encargan de expresar los objetivos de la política territorial en los esquemas; concilian las políticas sectoriales y los programas inversionistas; definen el destino y la intensidad del uso de los suelos, el trazado de las infraestructuras técnicas, el sistema de asentamientos poblacionales, las regulaciones territoriales y el programa de acciones y las medidas a adoptar.

El contenido de los Planes Generales para zonas específicas, sean áreas rurales o urbanas, se precisan por los **Planes Parciales**, que facilitan la gestión del proceso inversionista y su control en la fase de ejecución.

Los **Planes Especiales** perfilan el ordenamiento de aspectos sectoriales, de actividades productivas y no productivas o de índole ambiental, de interés supramunicipal, ejemplo de estos son: el trazado del sistema de infraestructuras técnicas, los polos turísticos, las zonas de servicios, o las cuencas hidrográficas, entre otros; requieren conciliación ambiental territorial, y pueden estar en áreas priorizadas por la nación para asimilar un acelerado proceso inversionista, o en virtud del nivel de deterioro ambiental que poseen, o constituir espacios de excepcional interés paisajísticos, gran biodiversidad y otros.

Complementarios al planeamiento son los **estudios de detalle**, dirigidos en general a pequeñas áreas donde se precisa, con mayor claridad, los elementos de intervención y protección, y que se expresan de manera pormenorizada para facilitar la toma de decisiones en el proyecto de ejecución de las transformaciones territoriales, así como la conformación del cuerpo de regulaciones, medidas, acciones o políticas que faciliten el más adecuado uso del territorio en particular.⁹⁶

⁹⁶ Se asume la descripción de los planes generales, especiales, parciales, estudios de detalle y de localización y factibilidad territorial, de las “Regulaciones del Ordenamiento Territorial en Cuba”. Disponible en los sitios webs: <<http://www.reliot.ine.gob.mx/ceba/regulaciones.html>> y <<http://www.villaclara.cu/páginas-amarillas/planificacionfisica>>. [Consulta:20/10/2008].

Estudios de localización y factibilidad territorial se realizan de acuerdo con las particularidades y las necesidades de respuesta, surgidas en el proceso inversionista donde es obligada la inclusión del tema ambiental, considerando los impactos económicos, sociales y ambientales esperados, con la inclusión minuciosa de los mecanismos de solución.

El destacado urbanista PADRÓN LOTTI, ratifica que el desempeño de los planes generales debe cumplir determinados requisitos como: “[...] su carácter de instrumento jurídico normativo y de Gobierno, descentralizado, participativo, gestionable, estratégico, regulador, controlable, integral y comunicativo”. Por consiguiente, un **Plan Urbano** debe fundamentar su necesidad con un análisis retrospectivo y de la situación actual, de los escenarios y los modelos de ordenamiento territorial y urbanísticos, los objetivos y el programa de acciones para la gestión del plan, las regulaciones y el catálogo de elementos de alto valor, la cartera de proyectos, los instrumentos de gestión, los de participación y comunicación social, así como los de control, evaluación e información.⁹⁷

Los ejes principales del trabajo de un **Plan de Ordenación Territorial y Urbanística** se trazan desde el destino y el uso del suelo, la estructura físico espacial y la morfología, el paisaje y la imagen a los procesos sociales, económicos y ambientales, con un enfoque intersectorial y multidisciplinar, para lo que se requiere disponer de nuevas tecnologías aplicadas; bases de datos del catastro, demográficos y del sistema de información geográfica, por solo citar algunos.

Los ámbitos de la gestión del Plan Urbano, se extienden a la estrategia de desarrollo del Gobierno local, al plan de la economía, al proceso inversionista, al grupo coordinador de la ejecución de dicho plan, a la evaluación anual de la misma, a los Consejos Populares y a la cooperación internacional descentralizada.

Los instrumentos indispensables para la actuación urbanística son la legislación; la planificación; el financiamiento del urbanismo; la dotación de infraestructuras; las políticas de desarrollo urbano y suelo; la participación-colaboración de los distintos actores implicados; el control de las obligaciones de los diferentes

⁹⁷ PADRÓN LOTTI, M., “Más allá del planeamiento”, *op. cit.*

agentes, sean públicos o privados; la disciplina urbanística, las licencias y la formación de técnicos y autoridades.

La realización de la tarea planificadora del territorio y el urbanismo no tiene su adecuado reflejo en una Ley, pese a que la legislación constituye un instrumento indispensable del sistema. Aparecen diversas normas de distinto rango, que regulan de forma dispersa, e incompleta, esa importantísima actividad para el desarrollo económico social del país; ello explica en parte el insuficiente desarrollo de esta disciplina desde el Derecho.

Es reconocida la doctrina y la jurisprudencia sobre Derecho Urbanístico en España, lo que contrasta con el enfoque más político, que jurídico, de esa materia en Cuba, razón que influye en la carencia de pronunciamientos judiciales del Tribunal Supremo Popular para conformar una doctrina capaz de orientar la adecuada interpretación y aplicación de las normas urbanísticas; actividad fundamental para dar respaldo a los principios de legalidad y seguridad jurídica en que se sustenta el Sistema de Derecho.

Planeamiento turístico

El Turismo Sostenible o también llamado **justo**, se describe por primera vez en el 41 Congreso de la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo, AIENT, celebrado en 1991. Una de sus más importantes conclusiones señala que el desarrollo de esta actividad sólo puede ser positivo mientras las necesidades de la comunidad local sean situadas antes que los objetivos de la industria turística.⁹⁸

La Unión Europea mediante el V Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en 1992 incluye el turismo como uno de los cinco sectores claves a los que tiene dirigidas todas las medidas en el tema de medio ambiente y desarrollo sostenible.⁹⁹ En 1995, se presentó el docu-

⁹⁸ Disponible en <<http://www.fenthorsperu.org/turismo.html>>. [Consulta:3/11/2008].

⁹⁹ CORCHERO, M., Y M., MARTÍNEZ-PEREDA SOTO, “Los instrumentos de ordenación turística”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 594. El Programa entiende el turismo como “[...] un

mento *El papel de la Unión Europea en materia de Turismo* (Libro verde de la Comisión). Y en 1996, se da a conocer el Programa Plurianual del Turismo Europeo, PHILOXENIA (1997-2000).¹⁰⁰

La Organización Mundial del Turismo (OMT) en el documento titulado *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, de 1993, definió:¹⁰¹

El turismo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida.

En 1994, la OMT considera determinados requisitos para implantar la *Agenda 21* en los centros turísticos, basado en los postulados de la *Agenda 21 Global* sobre el desarrollo sostenible de la actividad turística, entre los que se destacan aspectos prioritarios para la integración del turismo y el medio ambiente, como: la minimización de los residuos; la conservación y gestión de la energía; la gestión de los recursos de agua; la gestión de las aguas residuales, las sustancias peligrosas; el transporte; el planeamiento y la gestión del uso del suelo; la implicación de responsables y comunidades en las cuestiones medioambientales; el diseño para la sostenibilidad, y el partenariado para el desarrollo sostenible.¹⁰²

La Carta Mundial de Turismo Sostenible, conocida como Carta de Lanzarote, de 1995, compuesta de 18 principios, establece las bases para una estrategia turística mundial basada en el desarrollo sostenible, que supone la aceptación definitiva

ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos”.

¹⁰⁰ CORCHERO, M., Y M., MARTÍNEZ-PEREDA SOTO, “Los instrumentos de ordenación turística”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 594.

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² *Idem*, p. 595.

de los lazos de la sostenibilidad, la conservación y el desarrollo de los recursos, así como el papel central del turismo para el desarrollo de muchas localidades a nivel de la geografía mundial y, muy particularmente, de los países menos desarrollados, con una variada riqueza de flora, fauna, paisajes y elementos culturales.

En 1997 se produce la Declaración de Berlín sobre la Diversidad Biológica y Turismo Sostenible para la adecuación de los principios del Convenio de Diversidad Biológica, firmado en la Cumbre de la Tierra en 1992, a la actividad turística, con la pretensión que esta sea garante de la conservación de la biodiversidad y del medio ambiente natural. Documentos internacionales como la Declaración de Québec sobre el Ecoturismo (2002), la Declaración de Djerba sobre Turismo y Cambio Climático (2003) y la Declaración de Mascate sobre el Entorno Arquitectónico del Turismo Sostenible, entre otros, destacan el desarrollo sostenible del turismo.

La influencia de esas declaraciones regionales y globales tiene una amplia repercusión en las políticas públicas de Cuba hacia el desarrollo del turismo sostenible, con lo cual, dentro de los marcos de la Estrategia Ambiental Nacional, incluye a las Estrategias Ambientales Territoriales y las Sectoriales y, dentro de estas, la destinada al turismo.

Conforme a la Ley de Medio Ambiente, todos los Planes, Programas y Proyectos de Desarrollo Económico y Social, a cualquier nivel territorial, deben adecuarse a sus principios rectores, según proceda.

Además, los referidos Planes, Programas y Proyectos, también deben adecuarse a las Políticas, Estrategias y Programas ambientales establecidos por las autoridades competentes y sus disposiciones.¹⁰³

¹⁰³ Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, adecuación cubana al documento *Agenda 21*, vincula a todos los Programas de Desarrollo Económico y Social con el medio ambiente; establece Lineamientos para la acción en la gestión y la conservación de los recursos, relacionados en 32 capítulos dedicados a: energética sostenible; protección de la salud; planificación y ordenación de los recursos de la tierra; desarrollo agrícola y rural sostenible; protección de las aguas terrestres; lucha contra la desertificación y la sequía; lucha contra la deforestación; desarrollo sostenible de

Los antecedentes de la ordenación turística en Cuba, se señalan a partir de las transformaciones socioeconómicas posteriores a 1959, que es cuando comienza a utilizarse el ordenamiento territorial como herramienta para el desarrollo turístico. En 1974, se aborda por el IPF el estudio para una “Propuesta Nacional del Turismo”, con el objetivo de determinar la capacidad potencial del país para desplegar el turismo nacional e internacional con una proyección a mediano plazo, dada las condiciones físico-geográficas, ambientales, de infraestructura y demográficas de la Isla. A finales de la década del ochenta, se trazan las directivas para convertir el turismo en un sector clave de la economía nacional.

En 1994, se crea el Ministerio del Turismo (MINTUR) que tiene a su cargo las funciones rectoras de la dirección política, la regulación y el control del sector turístico y la actividad empresarial, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Modificación de los Órganos de la Administración Central del Estado,¹⁰⁴ pero se aprecia la carencia —en la legislación propia— de los aspectos relacionados con la ordenación de los recursos turísticos, delimitación de competencias, y de los instrumentos de planeamiento, aunque su elaboración compete al IPF.

la montaña; protección de los recursos marinos; protección de los recursos turísticos; conservación de la diversidad biológica; gestión racional de la biotecnología; protección de la atmósfera; protección de los recursos minerales; protección de los asentamientos humanos; protección del medio ambiente de trabajo; patrimonio natural y cultural; producciones limpias en la industria y el comercio; gestión racional de los desechos peligrosos, de los productos químico-tóxicos y de los desechos sólidos; de la radiológica del medio ambiente y de los desechos radioactivos; la ciencia para el desarrollo sostenible, educación, capacitación y toma de conciencia; información para la toma de decisiones; gestión ambiental a nivel territorial. Y sobre el desarrollo sostenible de grupos sociales: programas de dinámica poblacional; la mujer; los niños y la juventud; los trabajadores y el sindicato; los campesinos y las organizaciones no gubernamentales, que implica a los organismos e instituciones competentes.

¹⁰⁴ Decreto Ley No. 147 de 21 de abril de 1994, de la Reorganización de los OACE. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de abril de 1994.

Son los Planes Especiales de Planeamiento, los instrumentos que perfilan el interés supramunicipal sobre los polos turísticos que requieren conciliación ambiental territorial, tal como se ha comentado en el párrafo anterior. El Sistema de Planificación Física asume la responsabilidad de determinar el potencial natural turístico con el objetivo fundamental de “definir, en colaboración con las instituciones correspondientes, los potenciales de los polos y regiones del país en cuanto a recursos naturales, histórico-culturales, científico-técnicos, infraestructuras ingenieras y fuerza de trabajo”,¹⁰⁵ tarea que, junto a otras, ha permitido formular las políticas de desarrollo territoriales del Esquema Nacional de Turismo, que se concretan en los Planes Especiales.

Las condiciones naturales de Cuba propician la valoración de un gran número de modalidades turísticas: turismo de litoral, turismo de cayería (cayos), turismo de espacios naturales, artísticos, histórico-culturales, de salud, turismo de interior y rural. El más sobresaliente se plantea en relación con las playas, en un número de más de 300, la mayor parte en estado natural, que satisfacen las exigencias del turismo internacional, y propician la localización de instalaciones hoteleras y extrahoteleras para la inversión nacional y extranjera. Todo ello, tendente a conseguir un turismo sostenible y de calidad, compatible con la riqueza natural y los valores culturales de Cuba, de modo que no se supere el umbral de rescilencia; es decir, que la presión sobre los recursos esté controlada en función de la capacidad de carga de estos para permitir su restitución.

La riqueza de la flora, la vegetación, la fauna y la diversidad de los paisajes fortalece el desarrollo del turismo de naturaleza que se integra a un Sistema de Áreas Protegidas, que ha servido de base para la realización de un inventario de recursos turísticos naturales, que es el soporte para posteriores clasificaciones.

El clima, la estructura geomorfológica, y la insularidad, constituyen los tres factores físico-geográficos que caracterizan la potencialidad turística de los recursos naturales de Cuba.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Informe del IPF-1995, Ciudad de La Habana, Cuba.

¹⁰⁶ ESTÉVEZ PAZÓ, R., Y. DEL RISCO YERA, y F. SERRANO RAFFO, “Planeamiento del Turismo y Geografía. Desarrollo en Cuba en los últimos 40 años”,

El turismo es uno de los sectores que contribuye decisivamente a mejorar los indicadores económicos del país, lo que demuestra su creciente importancia y perspectiva de futuro.

La Facultad de Geografía, de la Universidad de La Habana, ha realizado estudios sobre el turismo, visto desde sus múltiples aristas; económicas, sociales, culturales, ambientales, entre otras, y apoyados en las metodologías de ordenamiento geoecológico, y territorial, han realizado propuestas de zonificaciones funcionales, de conjunto con organismos de planificación, entre los que se pueden citar los estudios integrales de los grupos insulares y las zonas litorales con fines urbanísticos.

Esos estudios han permitido proponer modalidades alternativas de turismo, como el Ecoturismo. Se han diseñado y propuesto senderos de exploración y turismo rural, productos turísticos ambientalmente compatibles con paisajes sensibles y lineamientos para la planificación y la gestión del turismo, entre otros aportes de la investigación geográfica.

El Instituto de Geografía Tropical del CITMA, ha analizado las relaciones espacio-turismo, y han desarrollado trabajos de diseño de Sistema de Información Geográfica para su uso en el planeamiento territorial y, especialmente, del planeamiento turístico.

El Sistema de Planificación Física ha elaborado diversos Planes y Estudios de Ordenación Territorial y Urbanísticos en regiones de interés económico y ambiental; de ciudades y la mayoría de los asentamientos urbanos; de todos los polos turísticos; de las zonas de desarrollo residencial, industrial recreativas, agrícolas; centros de servicios y otros; de infraestructuras, espacios públicos y sistemas verdes; y de localización de inversiones y sus impactos.¹⁰⁷

El Programa Nacional de Desarrollo Turístico, concretado por el planeamiento, no tiene correspondencia con una legislación propia, que establezca el contenido y alcance de la ejecución

Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, IPF. Disponible en <<http://www.unizar.es/geografia/geographicalia/ramon> año 2000>. [Consulta:4/11/2008].

¹⁰⁷ PADRÓN LOTTI, M., “Más allá del planeamiento”, *op. cit.*

de las potestades públicas en cuanto a la delimitación de competencias, y la formulación, la aprobación y la ejecución de los instrumentos de planeamiento, de promoción y de fomento del turismo, entre otras cuestiones de necesaria regulación para la protección de la legalidad.

La ordenación turística incide con especial energía sobre el suelo, recurso respecto al cual se realiza una valoración global por la ordenación territorial y el urbanismo, que constituyen unas concretas competencias públicas, que si bien no son estrictamente ambientales, se encuentran al servicio de la utilización racional del suelo mediante los procesos de planificación física.

Por tanto, la ordenación del turismo se remite a la “[...] técnica de la planificación territorial como instrumento de protección de cara a ponderar las necesidades de utilización del territorio turístico, al objeto de equilibrar los valores superiores (desarrollo preservación) y así obtener el tan deseado turismo sostenible de calidad”.¹⁰⁸

Las políticas públicas, orientadas al cumplimiento de los Programas de Desarrollo Turístico en Cuba, sirven de base para regular una legislación sistemática como instrumento normativo básico de la actividad administrativa turística, en el que se defina sus principales conceptos y categorías; delimitación de competencias; los instrumentos de planeamiento turístico; la promoción y el fomento del turismo; y la protección de la legalidad, entre otros aspectos específicos de la gestión turística, intensamente relacionada con el medio ambiente y la ordenación del territorio y el urbanismo.¹⁰⁹

¹⁰⁸ SOCIAS CAMACHO, J. M., y B. TRIAS PRATS, “Planificación turística, medio ambiente y sostenibilidad. En especial, el caso de las Islas Baleares”, en *Políticas urbanas territoriales en la Península Ibérica*, t. II [J. MORA ALISEDA y F. DOS REIS CONDESSO, coords.], Mérida, 2005, p. 371.

¹⁰⁹ CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Extremadura, 2008, col. Manuales Breves. En esa obra, el autor analiza la sistemática de la regulación jurídica administrativa del turismo en distintas legislaciones turísticas autonómicas de España.

Proceso inversionista e inversión extranjera

Desde 1977, el proceso inversionista se encuentra regulado por un Reglamento; sus disposiciones establecen los niveles de elaboración de la documentación preparatoria de inversiones.¹¹⁰ En relación con dicho Reglamento, se han dictado sucesivas normas legales con el objetivo principal de procurar la integralidad del proceso.

También, por Reglamento, se regulan las atribuciones y las funciones de los diferentes Órganos y Organismos del Estado, sus instituciones, empresas y dependencias que participan en el proceso inversionista, y el procedimiento de evaluación y aprobación de las propuestas de las tareas de inversión en las esferas productivas o no productivas.¹¹¹

A este proceso de propuesta y aprobación de inversiones, se aplican las disposiciones complementarias al proceso inversionista que, en lo fundamental, se refieren a requerimientos para la inclusión de las inversiones en el Plan de Desarrollo y el inicio de la ejecución de las mismas, la autorización de uso del suelo, la protección del medio ambiente, la compatibilización con los intereses de la defensa, el presupuesto de la inversión, la financiación de las inversiones, la licitación de construcciones, proyectos y suministros, la contratación de trabajos de proyectos, otros servicios técnicos, construcciones y suministros.¹¹²

¹¹⁰ Decreto No. 5 de 22 de septiembre de 1977, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Reglamento del Proceso Inversionista. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 39, de 23 de septiembre de 1977.

¹¹¹ Decreto No. 105 de 3 de mayo de 1982, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Reglamento para la Evaluación y Aprobación de las Propuestas de Inversión y las Tareas de Inversión. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 41, de 13 de mayo de 1982.

¹¹² Resolución No. 157 de 28 de septiembre de 1998, del Ministro de Economía y Planificación, sobre el Perfeccionamiento de las regulaciones complementarias del proceso inversionista; Resolución No. 71 de 1ro de noviembre de 1999, del Ministro de las Fuerzas Armadas, relativa a la Compatibilización del desarrollo económico social del país con los inte-

En el año 2006, el Ministro de Economía y Planificación dispuso, mediante Resolución, indicaciones para el proceso inversionista, de las que se destaca la Disposición Tercera e) sobre el deber de encaminar el proceso inversionista al cumplimiento de los objetivos comprometidos con el principio de legalidad, vigilancia constante sobre el efecto medioambiental de las inversiones, la preservación de los recursos y rentabilidad de los energéticos.¹¹³

Las regulaciones del proceso inversionista, no son de aplicación a las inversiones extranjeras, puesto que para estas rigen disposiciones especiales. En todo caso, las inversiones foráneas en el sector inmobiliario, aunque consten debidamente autorizadas, no pueden contravenir el Esquema General del Planeamiento, ni los Planes Generales aprobados por las Administraciones competentes.

Los instrumentos de control de la Planificación Física, asociados con el proceso inversionista, son los siguientes:

- 1.- El Estudio certificado de Macrolocalización de inversiones, que solicita el inversionista al IPF, para lo que debe presentar la información mínima detallada sobre la inversión. En el caso de macrolocalización de inversiones vinculadas con zona de fomento o desarrollo económico o social, el IPF realiza la compatibilización con los correspondientes Esquemas de Desarrollo Físico y los Planes Generales de OTU aprobados, y procede de inmediato a informar al inversionista principal de la determinación de la macrolocalización y, que unida a la propuesta de la inversión aprobada, puede solicitar la microlocalización directamente en la Dirección Provincial de Planificación Física del Consejo de la Administración del Poder Popular correspondiente. Ese estudio tiene un procedi-

reses de la seguridad y el orden interior. Ambas disposiciones pueden consultarse en *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones...*, op. cit.

¹¹³ Resolución No. 91 de 16 de marzo de 2006, del Ministro de Economía y Planificación, Indicaciones al proceso inversionista. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 8, de 5 de mayo de 2006.

miento de consulta y compatibilización, regulado por la propia entidad.

- 2.- El Estudio certificado de Microlocalización de inversiones, que constituye el documento técnico administrativo por medio del cual se autoriza la determinación de uso de superficie al titular para determinada inversión; se certifica que el uso solicitado para el área de terreno cumple con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, y las definiciones sobre la clasificación del suelo; entre otros aspectos.¹¹⁴
- 3.- La Licencia de Obra y Certificado de Habitable o Utilizable de Obra, son instrumentos regulados mediante un procedimiento para la solicitud, la elaboración y el contenido de ambos, considerados como documentos técnico-administrativos en el caso de:
 - a) Licencia de Obra necesaria con carácter previo a cualquier actuación urbanística o arquitectónica; y
 - b) Certificado de Habitable Utilizable, que certifica que la obra amparada por una licencia, ha sido terminada, y cuenta con la conexión de los servicios técnicos indispensables a las edificaciones, como: electricidad, suministro de agua, alcantarillado o disposición de residuales.¹¹⁵

Desde el año 2000, se transfiere la competencia de concesión de la licencia de construcción para la edificación, la remodelación y las ampliaciones de viviendas individuales o en edificios múltiples, por esfuerzo propio de sus

¹¹⁴ Regulado por las Instrucciones Nos. 1 y 2, ambas de 4 de noviembre de 2002, del Presidente del IPF, que establecen el procedimiento para la microlocalización de inversiones. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones...*, op. cit.

¹¹⁵ Reglamento puesto en vigor por la Instrucción No. 4 de 6 de noviembre de 2002, del Presidente del IPF. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones...*, op. cit.

propietarios, a la Dirección Municipal de la Vivienda correspondiente.¹¹⁶

Se reserva a las Direcciones Municipales de la Planificación Física las facultades para autorizar las solicitudes para el uso de suelo y establecer las regulaciones urbanísticas correspondientes, con el objetivo de velar por el correcto aprovechamiento de los terrenos y que se cumplan los Planes de Ordenación Territorial y Urbanística, para cuya función se sigue el procedimiento que dispone que los Arquitectos de la Comunidad, u otra entidad autorizada, según el Reglamento de Construcción y Conservación por Esfuerzo Propio de la población, serán los únicos facultados para solicitar tal Certificado de Uso de Suelo, Regulaciones Urbanísticas y Numeración de la Vivienda.¹¹⁷

- 4.- La Inspección. Al respecto, las conductas infractoras y las medidas aplicables en materia de ordenamiento territorial y urbanismo, incluidos los aspectos del ornato, la higiene comunal y los monumentos relacionados con esta disciplina, se establecen mediante Decreto, que regula el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en este orden.¹¹⁸

El Reglamento para la aplicación de sanciones, por contravenir las disposiciones urbanísticas, fue modificado con el propósito de establecer la autoridad facultada para imponerlas que, según

¹¹⁶ Se transfiere esta competencia del sistema del IPF al sistema del INV, por la promulgación del Decreto No. 211 de 19 de julio de 2000, modificativo de la Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda.

¹¹⁷ Resolución Conjunta No. 1 de 2 de noviembre de 2001, de los Presidentes del IPF y el INV, del Procedimiento para las solicitudes de uso de suelo y de regulaciones urbanísticas al IPF, por los Arquitectos de la Comunidad del Sistema de la Vivienda. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 85, de 4 de diciembre de 2001.

¹¹⁸ Decreto No. 272 de 20 de febrero de 2001, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, sobre Contravenciones del Ordenamiento Territorial y el Urbanismo. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de febrero de 2001.

Instrucción del Presidente del IPF, recae en los inspectores, debidamente acreditados, del Sistema.¹¹⁹

Las sanciones administrativas previstas se consideran de orden contravencional por su naturaleza jurídica, estrictamente administrativa; no se autoriza recurso alguno en la vía jurisdiccional, salvo la impugnación de resoluciones sobre decomiso o pérdida de lo construido, contra las que se autoriza el procedimiento administrativo ante las Salas de lo Civil y de lo Administrativo de los Tribunales Provinciales Populares.

Respecto a la inversión extranjera inmobiliaria, se establecen legalmente dos supuestos:

- 1.- Cuando se trata de una inversión procedente de una asociación económica internacional, en cualquiera de sus modalidades, el inversionista nacional debe negociar con el extranjero cada aspecto de la inversión, incluida su factibilidad económica, los aportes respectivos, la forma de dirección y administración que tiene esa asociación, y los documentos jurídicos para su formalización.¹²⁰
- 2.- Si la inversión es de una empresa de capital totalmente foráneo, el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica indica, al inversionista, la entidad cubana responsable de la rama, o subrama de la actividad económica respecto a la que pretende realizar la inversión, con la cual debe analizar su proposición y obtener la correspondiente aprobación escrita.

En ambos supuestos, la autorización para inversiones extranjeras sobre inmuebles corresponde a la facultad exclusiva del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM). Dicho autorizo consigna las condiciones a que se somete la inversión inmobiliaria, pues supone la adquisición de la propiedad u otros derechos reales que, según la Ley, son los destinados a:

¹¹⁹ La Instrucción No. 3 de 5 de noviembre de 2002, del Presidente del IPF, que modifica el Reglamento para la aplicación de las sanciones urbanísticas, previstas en el Decreto No. 272/2001, ya mencionado.

¹²⁰ Ley No. 77 de 5 de septiembre de 1995, Ley de la Inversión Extranjera. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 3, de 6 de septiembre de 1995.

- viviendas y edificaciones de residencia particular o para fines turísticos propios, de personas naturales no residentes permanentes en Cuba;
- viviendas u oficinas de personas jurídicas extranjeras; y
- desarrollos inmobiliarios con fines de explotación turística.

Las condiciones y términos bajo los cuales se realiza la adquisición y la transmisión de los inmuebles, se determinan en la autorización, y se ajustan a la legislación vigente.

El enfoque ambiental de la Ley de la Inversión Extranjera, está presente en los fundamentos del penúltimo Por Cuanto de la Ley, y en particular el Capítulo XVI, dedicado a la protección del medio ambiente; concibe y estimula, en el contexto del desarrollo sostenible del país, la atención cuidadosa a la conservación de aquel y el uso racional de los recursos naturales, la Evaluación del Impacto Ambiental, la procedencia de las Licencias Ambientales pertinentes, la aplicación del régimen de control y la imposición de las medidas que se requieran, de acuerdo con la Ley.¹²¹

Perfiles ambientales de la Planificación Física y la promoción de ciudades sostenibles

La política actual respecto al uso del suelo con destino urbanístico y la explotación de la tierra hacia una agricultura y desarrollo rural sostenibles, integran al Ministerio de la Agricultura (MINAG), al Ministerio del Azúcar (MINAZ), al INV y al IPF, entre otros organismos estatales, a la Estrategia Ambiental Nacional, que dirige el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio

¹²¹ El penúltimo Por Cuanto de la Ley de la Inversión Extranjera dispone que: “Para ampliar y facilitar el proceso de participación de la inversión extranjera en la economía nacional, es conveniente adoptar una nueva legislación que brinde mayor seguridad y garantía al inversionista extranjero y permita obtener fundamentalmente y en función del desarrollo sostenible del país y de la recuperación de la economía nacional, recursos financieros, tecnológicos y de nuevos mercados en cualquier sector productivo y en el sector de los servicios donde se identifiquen intereses mutuos”.

Ambiente (CITMA), y que constituye el plan rector de la política ambiental en el que se trazan los lineamientos fundamentales para procurar llevar a vías de hecho una adecuada gestión ambiental con la participación de todos los actores sociales.¹²²

Esa estrategia busca dar continuidad a la política ambiental, trazada en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo hacia la sostenibilidad, que es la adecuación cubana a la *Agenda 21*.¹²³ El Programa establece las acciones para el progreso económico y social sostenible en las diferentes áreas del país, especialmente se han fortalecido los programas de acción ambiental en las áreas de: manejo integrado de las zonas costeras, bahías, desechos peligrosos, productos químico-tóxicos y desertificación, y se toman medidas para revitalizar paulatinamente los sistemas de tratamiento de los residuales de diversas industrias; además, se han mejorado las condiciones materiales del cuerpo de guardabosques y se estableció una oficina de regulaciones pesqueras.¹²⁴

La Estrategia Ambiental Nacional se propone incorporar la dimensión ambiental en políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social —sean de carácter

¹²² La Estrategia Ambiental Nacional fue aprobada por el Gobierno en 1997, desde entonces ha tenido un proceso de evaluación que dio lugar a la ampliación de los marcos estratégicos para el período 2005-2010, en el cual se incluyen las Estrategias Ambientales, Territoriales y Sectoriales. Datos tomados de la *Biblioteca Ambiental para el Diputado* [soporte digital], CD-ROM, CITMA-CIGEA, Publicaciones y Servicios Multimedia, desoft, S.A., La Habana, 2006.

¹²³ *Agenda 21/1992, Programa de acciones para el logro de un desarrollo sostenible en el siglo XXI*, apuntaba que la principal causa del deterioro ambiental radicaba en los insostenibles patrones de producción y consumo de la sociedad moderna. *Cumbre para la Tierra. Programa 21*. Publicado por el Departamento de Información de la ONU, marzo, 1998. Capítulo 4. Evolución de las modalidades de consumo, p. 32.

¹²⁴ Vinculación de los Programas de Desarrollo Económico y Social con el Medio Ambiente: agricultura sostenible, normas de buenas prácticas, contaminación y gestión de residuos, diversidad biológica, manejo forestal, gestión ambiental urbana, manejo de los recursos hidráulicos, manejo integrado costero, ordenamiento ambiental, aplicación de producciones más limpias, manejo sostenible de los suelos, turismo sostenible; por la conservación de nuestro patrimonio.

nacional, provincial o municipal— que deberán elaborarse o adecuarse —según el caso— a los principios rectores de la Ley ambiental y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, y —dentro del marco de sus competencias— dictar las disposiciones que correspondan con la obligación de controlar su cumplimiento.¹²⁵

Desde la creación del IPF, la gestión ambiental fue incorporada a los procesos físico-espaciales, pero ello sucedió de forma progresiva, según prosperaron los conocimientos e instrumentos del CITMA y del Sistema de Planificación Física, así se han estrechado las relaciones institucionales de estos organismos rectores en sus respectivas materias.

En 1978, se dictó por el CECM, el Decreto regulador de las funciones y atribuciones del IPF, con un fuerte componente ambiental en todo su contenido, por el que se establece la obligación de definir en los planes físicos, las medidas para la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, la protección y la conservación de los recursos minerales e hidráulicos, los demás recursos naturales y el aprovechamiento de zonas ambientales y paisajísticas.¹²⁶

En el año 2000, el CECM dicta un Acuerdo, por el que se actualiza el contenido de las funciones del IPF, y se establece la responsabilidad del planeamiento, gestión y control de esta actividad, “[...] velando porque queden conciliados los intereses territoriales, sectoriales, ambientales y humanos en correspon-

¹²⁵ En este proceso se procuran acciones de corresponsabilidad, cooperación y coordinación, en torno a la protección ambiental, con todos los organismos de producción, servicios y globales a nivel nacional, que se concretan en convenios de concertación y coordinación de acciones para la gestión ambiental; acuerdos voluntarios que son más concretos con UBPC y Cooperativas agrarias; códigos de conducta ambiental; conformación de un sistema nacional estatal, integrado, de vigilancia del medio ambiente; un sistema de monitoreo; y una concepción general metodológica, común para el país.

¹²⁶ Perfiles ambientales de la Planificación Física, previstos en el Decreto No. 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento de Planificación Física. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 8, de 9 de marzo de 1978; artículos 8, 10, y 12, entre otros.

dencia con las estrategias nacionales y con los compromisos internacionales contraídos por el país en materia de salvaguardar la calidad ambiental global”.¹²⁷

Hoy se habla del **rurbanismo**, que es la concepción de integrar lo urbano con lo rural hacia una coevolución de ambos espacios. Se integra esencialmente con los sistemas energéticos, agua, nutrición, movilidad, estilo de vida, gobernabilidad y diseño del asentamiento en los espacios intersticiales, dejados por el diseño de los ecosistemas dentro del paisaje/región en el que la ciudad se encuentra enclavada.

En ese sentido, se señala:¹²⁸ “La ciudad debe dejar de ser un parásito de su región y devenir productora neta de servicios ecológicos. Los asentamientos deberían ser estructurados a partir de los límites ecológicos y de recursos para facilitar una gobernabilidad eficiente”.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el desarrollo del territorio no regulado, aumenta los riesgos de desastre, lo que representa un reto para la sostenibilidad, unido a los procesos de cambio climático, y potenciado por la pobreza y las desigualdades que subsisten en muchos países, situaciones que, de sobra, justifican la promulgación de normas que respondan a una adecuada planificación física del territorio y del urbanismo.

Sobre esa cuestión, los autores del estudio sobre “El ordenamiento territorial en la adaptación de las ciudades cubanas al cambio global”, consideran que deben implementarse acciones de obligatorio cumplimiento, a mediano, largo y muy largo plazo —conciliadas con otras esferas del desarrollo económico y social— antes de incluirlas en la ordenación de las ciudades, en correspondencia con su vulnerabilidad a causa de los desastres naturales provocados por eventos meteorológicos severos, que condicionan y promueven un enfoque nuevo del planeamiento de las ciudades del país.¹²⁹

¹²⁷ Acuerdo No. 3808 de 20 de noviembre de 2000, del CECM, sobre la actualización de las atribuciones y funciones del Sistema de la Planificación Física (modifica el Acuerdo No. 3435/1999).

¹²⁸ PADRÓN LOTTI, M., “Más allá del planeamiento”, *op. cit.*

¹²⁹ PÉREZ HERNÁNDEZ, A., y C. M. RODRÍGUEZ OTERO, “El ordenamiento territorial en la adaptación de las ciudades cubanas al cambio ambiental

Sin duda, el aporte de la Planificación Física a la sociedad, radica en su capacidad de: “[...] relacionar variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio y los asentamientos humanos, para la creación de ámbitos en los que puedan desarrollarse un modo de vida caracterizado por los valores culturales, éticos, políticos, ambientales y económicos que caracterizan a la sociedad”.¹³⁰

En la búsqueda de soluciones a los problemas que presentan los asentamientos humanos, el Programa Hábitat, orienta a todos los implicados, hacia el fomento de ciudades sostenibles. El V Encuentro Mundial de los Programas Ciudades Sostenibles (PCS) y Agenda 21 Local (A21L), organizado por la ONU-HABITAT-PNUMA, celebrado en julio de 2005 en La Habana, donde participaron los asociados de la Sección de Medio Ambiente Urbano de ONU-HABITAT, tuvieron la oportunidad de mejorar el *know how* colectivo, intercambiar experiencias, revisar actividades y discutir acerca de cómo integrar el Planeamiento y la Gestión Urbano Ambiental (PGUA) a las políticas locales, nacionales y mundiales, con las metas de desarrollo del milenio, respecto a lo cual:¹³¹

[...] la comunidad internacional se comprometió a reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza para el año 2015, sólo a diez años a partir de ahora. La pobreza urbana requiere de una atención particular. Como los pobres urbanos están afectados desproporcionadamente por la degradación urbano-ambiental, las acciones vigorosas al nivel local son clave para asegurar que las Metas de Desarrollo del Milenio se cumplan. Las buenas prácticas muestran que un sensato planeamiento y gestión urbano-ambiental puede contribuir significativamente al alivio de la pobreza. Además, las

global”. Disponible en <<http://www2.scielo.org.ve/scielo>>.[Consulta: 9/10/2008].

¹³⁰ PADRÓN LOTTI, M., “Más allá del planeamiento”, *op. cit.*

¹³¹ “Declaración del V Encuentro Mundial de los Programas de Ciudades Sostenibles”, realizado en La Habana el 28 de julio de 2005. Disponible en <<http://www.unhabitat.org>>.[Consulta: 14/10/2008].

ciudades que se focalizan en mejorar sus prácticas de buena gobernabilidad han demostrado ser más equitativas, integradoras, seguras y fundamentalmente más sostenibles.

En esa línea, el grupo gestor de la campaña nacional “Mejorando la gestión de nuevas ciudades y el entorno de nuestras viviendas”, presentó el informe sobre la situación de la vivienda en Cuba, según el cual 43 % de las viviendas registradas en la Isla se encuentra en un estado entre regular y malo. El déficit habitacional en el país, en el 2005, era superior al medio millón y para solucionar esta desventaja social, en esa fecha, era necesario construir más de 50,000 viviendas al año durante diez años, de ellas 20,000 sólo en La Habana, con un coste global cercano a los 4,000 millones de dólares, situación que se ha agravado actualmente a causa de los desastres naturales.¹³²

La campaña del Programa de Ciudades Sostenibles que impulsan las autoridades cubanas, cuenta con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y prevé un plan masivo de reparación y construcción de viviendas que comenzó en el segundo semestre de 2005.

Esa labor se inició en las provincias de Bayamo, Holguín, Santa Clara y Cienfuegos para la gestión e incorporación al trabajo de planeamiento y ordenación urbana de los nuevos enfoques de estos Programas, con la participación del Poder Popular y los ciudadanos, lo que se ha extendido a otros territorios de la Isla en la actualidad.

El precio de los materiales de construcción se subsidia por el Estado para la venta a los trabajadores seleccionados por los sindicatos para edificar por esfuerzo propio. De acuerdo con la Ley, también el Estado intermedia en las operaciones de compraventa inmobiliaria y ejerce el derecho de tanteo como comprador preferente.

En esa tarea económico social, se intenta buscar el máximo aprovechamiento de los recursos y la capacidad local para la solución de los problemas urbano-ambientales en cada territorio,

¹³² “Informe sobre la situación de la vivienda en Cuba”, presentado en el V Encuentro Mundial de los Programas de Ciudades Sostenibles y Agenda 21 Local. *Ibidem*

con la perspectiva fundamental, de la dimensión humana y social del Derecho Urbano-ambiental, pero las dificultades de Cuba, en el ámbito económico, comercial y financiero, inciden “[...] desfavorablemente en alcanzar mayores niveles relativos de desarrollo económico, social, tecnológico y ambiental”.¹³³

Las normas ambientales, dictadas en Cuba, interfieren con objetos de regulación distintos a su esfera —en particular la ordenación territorial— mediante uno de los instrumentos de la Política y la Gestión Ambiental, esto es: el ordenamiento ambiental que constituye:¹³⁴

[...] un proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambiental sostenible del territorio, sobre la base del análisis integral de los recursos bioéticos abióticos y los factores socio-económicos que inciden en él y que interactúa con el ordenamiento territorial aportando normas, regulaciones y lineamientos para el manejo. El ordena-

¹³³ VELÁZQUEZ PÉREZ, R., “El desarrollo sostenible. Perspectiva cubana. Territorio y desarrollo sostenible”, en *Territorio y desarrollo sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], FUNDICOTEX, Cáceres, 2002, p. 184. Este autor señala que: “Desde 1962, Cuba está sometida a un bloqueo económico, comercial y financiero que por causas políticas, sucesivas administraciones norteamericanas le han impuesto [...] El bloqueo le ha ocasionado al país, pérdidas materiales directas e indirectas, valoradas en más de 40 millones de dólares, cuestión que incide negativamente en alcanzar niveles relativos de desarrollo económico, social, tecnológico y ambiental”.

¹³⁴ En el artículo 18 de la Ley No. 81 de 11 de junio de 1997, del Medio Ambiente, se establecen los instrumentos de la política y la gestión ambiental que son: a) La Estrategia Ambiental Nacional, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás planes y proyectos de desarrollo económico social. b) La presente Ley, su Legislación complementaria y demás regulaciones legales destinadas a proteger el medio ambiente, incluidas las normas técnicas en materia de protección ambiental. c) El ordenamiento ambiental. d) La licencia ambiental. e) La evaluación de impacto ambiental. f) El sistema de información ambiental. g) El sistema de inspección ambiental estatal. h) La educación ambiental. i) La investigación científica y la innovación tecnológica. j) La regulación económica. k) El Fondo Nacional de Medio Ambiente. l) Los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 7, de 11 de julio de 1997.

miento territorial se integra con los factores económicos, demográficos y sociales, a fin de alcanzar la máxima armonía posible en la interrelación de la sociedad con la naturaleza.

El carácter interdisciplinario del ordenamiento ambiental concreta un espacio de necesaria cooperación institucional, valorada como la llave de una política integrada de desarrollo a cualquier escala, en función del desarrollo sostenible y la eficiencia administrativa.

El IPF forma parte de los Organismos que trabajan por la Estrategia Ambiental Nacional, que es rectorada por el CITMA.

Entre los objetivos priorizados más relevantes del urbanismo y la ordenación territorial, se encuentran:

1. Articulación temprana de los Planes con las Estrategias de Desarrollo.
2. Vínculos Planeamiento-Gestión, interrelacionados con los Planes de la Economía, los Planes de Ordenación Territorial y Urbanística, el Ordenamiento ambiental y jurídico.
3. Coordinación de Programas y Planes Sectoriales a través de los Programas de los Planes de Ordenación Territorial y Urbanística.
4. Evaluación de los impactos ambientales, lo que significa en la práctica una Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas de Ordenación Territorial y Urbanística.¹³⁵

Es cierto que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) introducida en la Ley de Medio Ambiente, no se ha desarrollado en Cuba, si bien algunas acciones de similar naturaleza se llevan

¹³⁵ La Ley No. 81/1997, de Medio Ambiente, introduce la EIA Estratégica en el artículo 39: “El Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente, en coordinación con los órganos y organismos competentes, podrá someter a evaluaciones de impacto ambiental los planes o políticas de desarrollo urbano o industrial, de manejo forestal, hídricas, de desarrollo turístico, minero, pesquero y de manejo del suelo. Este proceso de evaluación no requiere del otorgamiento de una licencia ambiental”.

a cabo a nivel nacional, como lo hace el IPF, al someter a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), los Esquemas y Planes, aspecto que considera el Sistema, uno de sus objetivos priorizados, lo que también se ha realizado puntualmente en los Planes de Desarrollo Turístico.

Coincido con el criterio de REY SANTOS, referido a que en el futuro, estas evaluaciones estratégicas “[...] deberán ser objeto de una atención mucho mayor, por constituir un elemento clave en un diseño integral de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, si bien las relativas a obras o actividades puntuales continuarán siendo imprescindibles”.¹³⁶

En cuanto a la EIA a obras o proyectos, se ha optado por el sistema de listas, con excepciones, según establece la Resolución reguladora del Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.¹³⁷

Para la EIA se exige una numerosa y variada información. Es indispensable aportar los documentos certificados por las autoridades competentes para ofrecer los datos relacionados con el proyecto, según corresponda, pero en todos los casos se exigen los documentos que expide la actividad urbanística, a saber: el Certificado de Macrolocalización de la obra, para lo cual se presentará copia del dictamen del IPF en los casos que resulte pertinente, y también la Microlocalización, tanto de obras nuevas, como de las existentes en las que se produzcan cambios de uso o de intensidad de utilización, modificaciones y ampliaciones de cualquier tipo.

Con toda la información, y especialmente con la referida a la previsión de los posibles impactos, se puede considerar lo que se conoce como “Declaración de Impacto Ambiental”, pues la autoridad ambiental —en ese estado del proceso— puede determinar o no sobre el otorgamiento de una Licencia Ambiental.

¹³⁶ REY SANTOS, O., “La evaluación de impacto ambiental” [inédita], conferencia expuesta sobre Derecho Ambiental en la Facultad de Derecho, de la Universidad de La Habana, Ciudad de La Habana, 3 de octubre de 2008, p. 8.

¹³⁷ Resolución No. 132 de 11 de agosto de 2009, del Ministro del CITMA, Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental y el otorgamiento de la licencia ambiental.

La Ley plantea la posibilidad de alternativas que puede incluir un cambio de localización de la obra, pero en la práctica esto se reduce, pues el proceso de microlocalización, aunque se consulta con el CITMA, se realiza con anterioridad a la EIA.

Es criterio de la autoridad ambiental, que es necesario establecer un procedimiento de EAE a Planes y Programas, sin descuidar la EIA a obras o actividades puntuales, en consecuencia, de preverse desde las etapas más tempranas del diseño de las líneas de inversión, “[...] el proceso ganará en agilidad al reducirse la necesidad de Estudios de Impacto Ambiental para muchos de los proyectos específicos de obras o actividades, si es que se cuenta con una evaluación macro de los usos del territorio”.¹³⁸

Interesa destacar que los objetivos generales de la Planificación Física se encaminan a la aplicación de normas legales de corte territorial, urbanístico, ambiental y otras de carácter sectorial, dictadas para la protección del patrimonio público, entre las que se encuentran: Ley de Minas, de 1994; Ley de la Inversión Extranjera, de 1995; Ley de Medio Ambiente, de 1997; Ley Forestal, de 1998; Decreto Ley de Áreas Protegidas, de 1999; Decreto Ley de Costas, de 2000; Normas Técnicas Ambientales, de 1997-2000; Decreto Ley de Contravenciones Ambientales, de 1999; Decreto de Contravenciones en materia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, de 2001.¹³⁹

En la aplicación integral de estas normas, se potencia la vinculación interadministrativa para la coordinación de acciones sectoriales y territoriales; la organización y cooperación entre los distintos niveles competentes; la articulación de los intereses operativos y los estratégicos; la disposición de un planeamiento gestionable; la participación del nivel local y de los ciudadanos en el planeamiento y la compatibilidad con los intereses de la defensa.

¹³⁸ REY SANTOS, O., “La evaluación de impacto ambiental”, *op. cit.*, p. 16.

¹³⁹ En virtud del artículo 15 de la Constitución de la República de 1976, se establecen los bienes de propiedad estatal socialista de todo el pueblo, con lo cual pertenecen al patrimonio público: “las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por éstos, el subsuelo, las minas, los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica marítima de la República, los bosques, las aguas y las vías de comunicación”.

CAPÍTULO IV

Urbanismo, patrimonio, turismo y ambiente

El interés por la protección del medio ambiente se ha identificado con el propósito general de la mayoría de las comunidades y grupos sociales; representa hoy una preocupación global de tal relevancia, que ha motivado el acuerdo doctrinal e interdisciplinario unánime hacia su consecución; esto es, hacia la sostenibilidad, entendida como el desarrollo susceptible de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.¹⁴⁰

La nueva visión del ordenamiento territorial y el urbanismo se encuentra en su dimensión ambiental, no sólo desde el marco jurídico-constitucional, sino también como una de las funciones públicas que mayor impacto provocan al medio, si se considera que uno de sus fines principales es procurar el desarrollo racional y equilibrado del territorio, que asegure el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural singular.

El problema que suscita en la actualidad el crecimiento de las ciudades, constituye un reto para la sostenibilidad urbana, “la población urbana de los países en desarrollo se ha duplicado” en apenas 65 años. Ese aumento poblacional de las ciudades no se corresponde con el crecimiento de infraestructuras, servicios y viviendas; en consecuencia, el panorama social muestra urbes insostenibles, incluso con asentamientos ilegales sin agua corriente, ni saneamiento, ni escuelas, ni transporte.¹⁴¹

Son muchos los autores que, desde distinta perspectiva, han tratado el problema del desarrollo sostenible del territorio. Sobre el tema, es relevante el contenido del artículo del profesor MORA ALISEDA, acerca de las “Desigualdades espaciales y el

¹⁴⁰ *Informe Brundtland de 1988*. Disponible en <<http://es.scribd.com/doc/2553283/INFORME-BRUNDTLAND>>.[Consulta:2/10/2009].

¹⁴¹ COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (CMMAD), *Nuestro futuro común*, Ed. Alianza, Madrid, 1988.

medio ambiente”, en el que destaca aspectos trascendentes como el imparable proceso de globalización económica y los desequilibrios de la economía global: norte y sur, o desarrollo *versus* subdesarrollo, y desarrollo sostenible, respecto a lo cual, considera necesario, salir del marco convencional del análisis de la génesis y evolución del subdesarrollo, y proyectar la cara positiva del avance de la humanidad hacia la “inseparable cruz de esta unidad dialéctica que configuran desarrollo/subdesarrollo y la toma de conciencia sobre todo por la sociedad occidental de la necesidad de resolver la situación”, y buscar soluciones.¹⁴²

El desafío urbano al que se refiere la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), enfrenta problemas de contaminación, y los que surgen con motivo del excesivo consumo de recursos energéticos, la destrucción de los terrenos agrícolas, entre otras consecuencias ambientales negativas, producidas por el crecimiento incontrolado de las ciudades. “Puede decirse que las ciudades constituyen hoy el paradigma de la imprevisión y de la especulación, es decir, de la insostenibilidad”.¹⁴³

Ante esas realidades, se convierte en una necesidad conciliar urbanización y sostenibilidad, de donde surgen propuestas de ciudades sostenibles que garanticen la vida humana de las actuales y futuras generaciones. La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, en 1976 (Hábitat I), y la siguiente Cumbre (Hábitat II) realizada en Estambul, en 1996, declaran que:¹⁴⁴

El programa de Hábitat constituye un llamamiento mundial para la acción a todos los niveles. Ofrece, en un marco de objetivos, principios y compromisos, una visión positiva de los asentamientos humanos sostenibles, en que todas las

¹⁴² MORA ALISEDA, J., “Desigualdades espaciales y medio ambiente”, en *Territorio y Desarrollo Sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], FUNDICOTEX, Cáceres, Extremadura, 2002, p. 15.

¹⁴³ VILCHES, A., y D. GIL, *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*, Cambridge University Presss, Madrid, 2003. (Ver Capítulo 2.)

¹⁴⁴ Disponible en <<http://www.unhabitat.org/unchs/spanis/agendas>>. [Consulta:2/10/2008].

personas tengan una vivienda adecuada, un entorno salubre y seguro, acceso a los servicios básicos y un empleo productivo libremente elegido.

Dentro de los procesos de integración en Iberoamérica que han marcado la campaña del urbanismo unido a la sostenibilidad, con objetivos comunes para los Estados miembros, se destaca la primera reunión Subregional México-Centroamérica-Caribe en 1997, sobre el Foro Iberoamericano y del Caribe de las mejores prácticas: “asentamientos humanos para un futuro más sostenible”.

Por otra parte, la *Carta de Aalborg*, bajo el patrocinio de la Comisión Europea, adoptada en 1994 en Dinamarca, constituye la *Carta de las Ciudades Europeas hacia la sostenibilidad*, que da inicio a la campaña europea de urbes y poblaciones sostenibles, destinada a prestar apoyo a aquellas que trabajen con este objetivo en el ámbito local, y mediante los procesos de la Agenda 21 Local. Cualquier autoridad local o conjunto de autoridades locales puede adscribirse a la campaña, aprobando y firmando la *Carta*.

Sin duda, el urbanismo incide directamente en el desarrollo sostenible que no es más que la interrelación del desarrollo y el medio ambiente, articulados entre sí con los asentamientos y derechos humanos. El párrafo 33 del Programa de Hábitat se refiere a los derechos humanos o los derechos de vivienda, mientras que el párrafo 39 declara el compromiso de los gobiernos a reafirmar su “determinación de garantizar progresivamente el ejercicio pleno del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales”.¹⁴⁵

Hoy se afirma que:¹⁴⁶ “El papel del urbanista del siglo XXI debe en primer lugar superar la fascinación por el plan de urbanismo”; es decir, superar la visión técnica del urbanismo a partir de los aspectos puramente físicos de la ciudad, y del territorio”.

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ LLOP TORNE, J. M., *El papel del urbanista en el siglo XXI*. Asociación Española de Técnicos Urbanistas, AETU, Lleida, España, 2003.

El urbanismo no es sólo el diseño de ciudades, sino también la ordenación integral del territorio, esto significa su intromisión en la toma de decisiones para el desarrollo de la sociedad, cualquiera que sea su opción política; tiene una implicación multidisciplinaria y, por ello, las nuevas pautas del planeamiento urbanístico deben tener en cuenta que, los planes de urbanismo deben:¹⁴⁷

- 1.- Abordar lo derivado de la movilidad urbana y, en especial, territorial.
- 2.- Integrar la dimensión ambiental y la sostenibilidad, como dos elementos de trabajo. “Hay que articular con la dimensión física los objetivos de sostenibilidad, que se formulan a través de otros instrumentos o procesos de trabajo sobre los espacios urbano y territorial, como las llamadas Auditorias Ambientales y los Fóruns de las Agendas 21” o Planes de Acción Locales.
- 3.- Introducir el paisaje como un elemento esencial.
- 4.- Definir la finalidad de los proyectos urbanos (construcción, transformación o renovación).
- 5.- Ser más sensibles a las diversas formas de hábitat.

Los criterios comentados se han ido adaptando a las políticas urbano-ambientales que sostienen los Estados comprometidos con Hábitat, cuyos principios y objetivos se reflejan en las legislaciones nacionales.

La conservación de los espacios naturales y el desarrollo rural forman parte de los objetivos de la ordenación del territorio. Los territorios naturales protegidos constituyen reservas de valor ambiental o paisajístico, con lo cual se han dictado disposiciones normativas a nivel de cada país para su protección, así como de la flora y la fauna silvestre.

Las estrategias desde la dimensión del uso del suelo, en España, se centran en la ejecución de la Red Natura 2000 y en la gestión de las áreas rurales, abarcadora del “[...] fomento de

¹⁴⁷ LLOP TORNE, J. M., *El papel del urbanista en el siglo XXI, op. cit.*

la agricultura biológica y la pluriactividad, la preservación de los paisajes tradicionales, y la protección y uso sostenible de los bosques”. Se considera que los esfuerzos realizados por la Política Agraria Común (PAC): “[...] son, en todo caso insuficientes para reconducir las relaciones de los agricultores con su medio ambiente y con la agricultura”.¹⁴⁸

En cuanto a la dimensión ambiental del territorio, el especialista NEVADO-BATALLA, considera que el legislador de Extremadura se sitúa entre el modelo de planificación francés, *aménagement du territoire*, por su marcado carácter centralista y el modo germánico, *raumplanung*, teniendo en cuenta la preocupación por la protección ambiental y la sostenibilidad, con lo cual incorpora a su función coordinadora, otras políticas sectoriales, entre las que destaca la urbanística.

Según el citado autor, esas consideraciones se observan en tres instrumentos de ordenación del territorio en Extremadura, diseñado de forma piramidal y vinculante, que supone que no observar sus directrices podría conducir a la suspensión del planeamiento urbanístico afectado; esto es: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales y Proyectos de Interés Regional.¹⁴⁹

En cuanto a la dimensión ambiental, en relación con la actividad urbanística, para favorecer la consecución de los objetivos de sostenibilidad ambiental deseados, se establecen técnicas e instrumentos concretos bajo el principio de actuación *ex ante* (principio preventivo). Se regulan, de ese modo, las líneas clásicas

¹⁴⁸ CABRERO DIÉGUEZ, V., “Conservación de espacios naturales y desarrollo rural”, en *Territorio y desarrollo sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], *op. cit.*, p. 45. Este autor destaca que el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea, en materia de Medio Ambiente, hace hincapié en profundizar e integrar la dimensión medioambiental en las políticas de desarrollo local, centrado en la Naturaleza y la biodiversidad: proteger un recurso único, conjugando la conservación de paisajes y hábitat seminaturales valiosos, junto al impulso de planes de desarrollo rural.

¹⁴⁹ NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., “Urbanismo y sostenibilidad. La integración de la dimensión ambiental en la normativa urbanística extremeña”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. Corchero, dir.], *op. cit.*, pp. 575-583.

de cualquier sistema de régimen urbanístico: **clasificación** del suelo y régimen de utilización; **planificación** de la actividad urbanística y **control** de la edificación y uso del suelo; respecto a las cuales se integra en la Ley, la variable ambiental.

Justamente, las normas ambientales dictadas por los ordenamientos nacionales interfieren con objetos de regulación, distintos a su esfera en particular, con el ordenamiento territorial y urbanístico, surgiendo con esto la concepción de lo urbano-ambiental. Y viceversa, las legislaciones sobre el urbanismo y la ordenación territorial, asumen, en su texto, contenidos ambientales; un buen ejemplo de ello es la Ley de Suelo de Extremadura (LSOTEX).

En esa disposición normativa se considera encomiable que, desde la propia Exposición de motivos, se declare como parte de su fundamento:¹⁵⁰ “[...] el especial esfuerzo en el plano que le es propio para que la acción de los poderes públicos pueda crear las condiciones en las que no sólo sea posible un medio urbano y natural de calidad, sino se haga realidad el derecho constitucional de todos a una vivienda adecuada [...].”

Este criterio también se recoge en la preceptiva vinculada con la protección del medio, la conservación y la promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico, así como el derecho a disfrutar una vivienda digna, sin perjuicio del desarrollo económico y social armonioso.

Protección del patrimonio histórico

En cuanto a la protección del patrimonio histórico, se han promulgado legislaciones especiales, que conceden gran importancia al impacto ambiental y al planeamiento urbanístico, en todo cuanto pueda afectar al patrimonio, y a estos efectos se regulan medidas nacionales de protección, conservación y mejora de los bienes de dicho acervo histórico y cultural, sin perjuicio de la especial protección de los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad por la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO).

¹⁵⁰ *Idem*, pp. 559-581.

La CA de Extremadura, dispone de la Ley 2 de 29 de marzo de 1999, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, que establece de forma general: el concepto; las competencias; las categorías de bienes históricos y culturales; la determinación de un régimen general de protección, conservación y mejora, tratamiento diferenciado del patrimonio arqueológico, de los museos, del patrimonio documental y del patrimonio bibliográfico; la actividad administrativa de fomento mediante la concesión de ayudas, subvenciones y financiación, los fines y medios, y las medidas a cumplir; entre otras cuestiones de interés socio ambiental.

Además, dispone la clasificación taxativa del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, en la que se consideran: Monumentos, Conjuntos Históricos; Jardín Histórico; Sitios Históricos; Zona Arqueológica; Zona Paleontológica; Lugares de Interés Etnológico; Parques Arqueológicos y Espacios de Protección Arqueológica.¹⁵¹

En cuanto a los bienes de interés cultural, se consignan aquellos más relevantes para la cultura del territorio, y en este sentido se fija en la Ley, el concepto y la eficacia de la declaración, respecto a la cual se siguen tres posturas (a la luz de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985), que se refieren a la eficacia constitutiva, la declarativa o constitutiva/extintiva con sus consecuentes efectos.

El artículo 41.3 de la Ley de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, respecto al catálogo de los elementos protegidos, regula: “contendrá un catálogo exhaustivo de todos los elementos que conforman el Conjunto Histórico, en aquellos casos en donde fuese preciso”.

La técnica urbanística de catalogación de elementos singulares contribuye, poderosamente, a la consecución de una política de protección ambiental y cultura.¹⁵² El Tribunal Supremo de España, sobre los catálogos, ha señalado que:¹⁵³

¹⁵¹ CORCHERO, M., y P. ESCRIBANO, “Los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., pp. 292-298.

¹⁵² STS de 21 de octubre de 1997 (RJ, 1997, p. 7625).

¹⁵³ STS de 4 de diciembre de 1995 (RJ, 1996, p. 682).

La finalidad de todo catálogo de edificios de protección especial tiene por objeto, como cualquier actividad administrativa, la satisfacción del interés público local en la conservación de los instrumentos culturales típicos de una determinada época que, por sus peculiares notables características arquitectónicas u ornamentales integran y recuerdan el ambiente y modo de vida de un tiempo pasado digno de mantener vivo en la conciencia social de una comunidad determinada [...].

Los catálogos identifican y regulan la conservación, la rehabilitación y la protección de los bienes inmuebles y los espacios considerados de interés artístico, histórico, paleontológico, cual determinantes o integrantes de un ambiente característico, o tradicional, bien como representativos del acervo cultural común o por razones paisajísticas.¹⁵⁴

Los Conjuntos Históricos requieren de un Plan Especial de Protección, respecto a los cuales se regule el estatuto jurídico del propietario y la obligatoriedad de redactar un planeamiento tutelar, que se mantenga debidamente articulado entre lo histórico y lo contemporáneo.

El Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Cáceres, Extremadura (PEPRA), que data de 1989, se critica porque “[...] no establece fórmulas o normas de conjunción entre Centros Históricos y arquitectura contemporánea, ni el papel de la arquitectura contemporánea en el contexto de la ciudad histórica”. En esta línea se cita el *Memorando de Viena*, resultado de la Conferencia Internacional sobre el “Patrimonio Mundial y Arquitectura Contemporánea”, dependiente de la UNESCO, en la que —entre otras reivindicaciones— se destaca la necesidad del acuerdo entre políticos, agentes de desarrollo económico y particulares, para procurar ese objetivo.¹⁵⁵

¹⁵⁴ CORCHERO, M., y C. DURÁN TORRES, “Los catálogos de bienes protegidos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 239.

¹⁵⁵ RUIZ GARCÍA, J., “Los Planes Especiales de Protección: una visión reflexiva para su revisión; la revisión del PEPRA del Conjunto Histórico de Cáceres”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 325.

De trascendencia jurídica es la naturaleza de estos planes, dado que la doctrina considera que los Planes Especiales de Protección son autónomos y, en cuanto a la relación de ellos con el planeamiento de rango superior, si este fuera contrario al Especial, se plantea la cuestión de la jerarquía normativa y la competencia. Se considera que ese último principio opera como garantía, pero también en cuanto límite porque el Plan Especial, si bien es autónomo, no puede entrar en la materia del planeamiento general, ni en la clasificación del suelo, ni en las determinaciones generales.

Legislación sectorial

Esta legislación tiene incidencia directa en el urbanismo y la propiedad, pues en ese ámbito concurren competencias de varias Administraciones Públicas que no son excluyentes, sino que incluso son concurrentes.

Ante la comentada situación, deben mantenerse, en primer lugar, dos principios básicos:

- 1.- La independencia total de las competencias.
- 2.- La compatibilidad de la actuación de las diferentes Administraciones Públicas.¹⁵⁶

En segundo lugar, debe considerarse que la legislación sectorial es un conjunto de normas que regulan una protección especial a determinados bienes y, por eso, la Administración tiene una actuación intervencionista, lo que limita el derecho de propiedad; por ejemplo, cuando se afectan espacios colindantes, como el dominio público hidráulico o las carreteras.

En ese caso, la Administración puede intervenir: de **modos no coactivos**, mediante autorizaciones e informes; o **coactivos** a través de una sanción administrativa y también una sanción penal

¹⁵⁶ La STS de 13 de marzo de 1990, señala que la obtención de una autorización para desarrollar determinada actividad (p.e. terraza en chiringuito) no exime de las autorizaciones que puedan eventualmente corresponder a la Administración del Estado, o a las Comunidades Autónomas (p.e. respecto de la llamada servidumbre de protección).

(artículo 325 del Código Penal Español, que tipifica el delito contra el medio ambiente).¹⁵⁷

El marco constitucional y la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de España distingue dos tipos de bienes, según su clasificación: **bienes de dominio público**, afectados al uso general o de servicio público o que la Ley expresamente les otorgue el carácter de **demaniales**; y bienes **patrimoniales**.¹⁵⁸

Los bienes **demaniales** en tanto mantengan esta consideración, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo que no es aplicable a aquellos bienes y derechos de dominio privado, o **patrimoniales** que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales, los cuales se rigen por la Ley especial.¹⁵⁹

La Comunidad de Extremadura ha promulgado la Ley de Patrimonio, que se aplica con carácter supletorio a la legislación específica sobre: aguas, montes, minas, explotación de hidrocarburos, carreteras, vías pecuarias, propiedad intelectual e industrial y demás propiedades administrativas especiales, y el patrimonio histórico. Los bienes y derechos del patrimonio de Extremadura se clasifican igual que en la Ley estatal.

Los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles, o de obligaciones emitidas por estas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal y los derechos de cualquier naturaleza, que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales, tienen la consideración de bienes patrimoniales de Extremadura y de sus entes y organismos públicos, según esa nueva Ley Autonómica.

¹⁵⁷ PIZARRO MOLINERA, J. M., “Urbanismo y legislación sectorial”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres, 2007-2008, pp. 42-44.

¹⁵⁸ Artículo 132 de la Constitución española de 1978. Publicada en el *BOE*, no. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424.

¹⁵⁹ Ley 33 de 3 de noviembre de 2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas de España. Publicada en el *BOE*, no. 264, de 4 de noviembre de 2003, pp. 38924-38967.

Las normas sectoriales españolas y de la CA de Extremadura, con incidencia urbanística, son:

1. La Ley de Carreteras en la que deben considerarse dos cuestiones importantes: La protección del dominio público viario y las limitaciones a la propiedad y las zonas que tienen que ver con las de dominio público, de servidumbre, de afección, de límite de edificación y la prohibición de publicidad, y en cuanto se refiere al Planeamiento y la Ordenación de travesías.¹⁶⁰
2. La Ley de Vías Pecuarias estatal y la legislación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que califica dichos bienes como demaniales y, por tanto, inalienables, inembargables e imprescriptibles, establecen regulaciones en cuanto a: las modificaciones del trazado, las vías pecuarias afectadas por la ordenación, las propuestas de nuevo trazado, las ocupaciones de carácter temporal en las vías pecuarias, y el régimen de usos compatibles y complementarios de las vías pecuarias.¹⁶¹

¹⁶⁰ La Ley 25 de 29 de julio de 1988, de Carreteras. Publicada en el *BOE*, no. 182, de 30 de julio de 1988, pp. 23514-23524; el Real Decreto 1812 de 2 de septiembre de 1994, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras. Publicado en el *BOE*, no. 228, de 23 de septiembre de 1994, pp. 29237-29262; y la normativa autonómica, constituida por la Ley 7 de 27 de abril de 1995, de Carreteras de Extremadura. Publicada en el *BOE*, no. 152, de 27 de junio de 1995, pp. 19256-19265.

¹⁶¹ La Ley 3 de 23 de marzo de 1995, de Vías Pecuarias. Publicada en el *BOE*, no. 71, de 24 de marzo de 1995, pp. 9206-9211; el Decreto 49 de 8 de marzo de 2000, por el que se establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la CA de Extremadura. Publicado en el *DOE*, no. 30 de 14 de marzo de 2000, pp. 2084-2092; el Decreto 195 de 5 de diciembre de 2001, por el que se modifica el Decreto 49 de 8 de marzo de 2000, que establece el Reglamento de Vías Pecuarias de la CA de Extremadura. Publicado en el *DOE*, no. 30, de 14 de marzo de 2000, pp. 2084-2092; la Orden de 19 de junio de 2000 por el que se regula el régimen de ocupaciones y autorizaciones de usos temporales de las vías pecuarias de la de la CA de Extremadura. Publicada en el *DOE*, no. 76, de 1ro de julio de 2000, pp. 6825-6828; la Orden de 17 de mayo de 2007 por la que se regula la circulación de ciclomotores y vehículos a motor, de carácter no agrícola, en las vías pecuarias. Publicada en el *DOE*, no. 60, de 26 de mayo de 2007, pp. 9413-9414.

- 3.- La Ley del Sector Ferroviario y Reglamento de Desarrollo, similar a la normativa de carreteras, de aplicación supletoria, pero que añade algunas novedades en cuanto a las limitaciones de la propiedad e incidencia en el Planeamiento.¹⁶²
- 4.- El Real Decreto Legislativo de la Ley de Aguas, que establece regulaciones que deben valorarse en materia de urbanismo.¹⁶³
- 5.- La Ley sobre Ruido, de 2003, que es una ordenación integral de este fenómeno de marcado contenido ambiental. Su aplicación difiere en la medida que se condiciona a la elaboración de “mapas de ruido”. Esa disposición normativa, entre otras cuestiones de interés al urbanismo, impone a los Ayuntamientos, la aprobación de Ordenanzas sobre las materias que regula, y obliga a adaptar las existentes, y el Planeamiento, a las nuevas reglas que introduce.¹⁶⁴

La legislación sobre dichos asuntos en la CA de Extremadura data de 1997, su objetivo es dotar a los Ayuntamientos de mayores facultades para el cumplimiento de lo dispuesto, y que exijan la adopción de medidas correctoras necesarias, señalen limitaciones, realicen cuantas inspecciones sean precisas, y apliquen las sanciones correspondientes, dado el conocimiento de esos fenómenos a nivel local, al que también compete el ejercicio de las funciones que la normativa sobre Régimen

¹⁶² Ley 39 de 17 de noviembre de 2003, del Sector Ferroviario. Publicada en el *BOE*, no. 276 de 18 de noviembre de 2003, pp. 40532-40562; así como el Reglamento de Desarrollo de esta ley, aprobado mediante Real Decreto 2387 de 30 de diciembre de 2004 (en vigor desde el 1 de enero de 2005). Publicada en el *BOE*, no. 315, de 31 de diciembre de 2004, pp. 42719-42763.

¹⁶³ Real Decreto Legislativo 1 de 20 de julio de 2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas Publicado en el *BOE*, no. 176, de 24 de julio de 2001, pp. 26791-26817.

¹⁶⁴ Ley 37 de 17 de noviembre de 2003, del Ruido. Publicada en el *BOE*, no. 276, de 18 de noviembre de 2003, pp. 40494-40505.

Local, la Ley General de Sanidad y el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas les atribuyen, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Comisión de Actividades Clasificadas de Extremadura.¹⁶⁵

- 6.- La legislación básica española en materia de montes, distingue entre los públicos y los privados, a efectos de dejar sentado, aquellos que gozan de la naturaleza de los bienes demaniales; esto es, de su carácter inalienable, imprescriptible, e inembargable.¹⁶⁶ Su incidencia en los Planes de Ordenación se refiere a los de ordenación de los recursos forestales (PORF), en los cuales establece que si los instrumentos de planeamiento afectan a la calificación de terrenos forestales, habrá que solicitarse informe preceptivo de la administración forestal competente.
- 7.- En lo que a residuos concierne, la Ley le confiere las facultades a las CCAA, salvo en lo que compete al Plan Nacional de Residuos.¹⁶⁷
- 8.- Sobre telecomunicaciones, la Ley impone a la redacción de instrumentos de planificación territorial, la obligación de recabar de la Administración del Estado, informe sobre las necesidades de redes públicas de

¹⁶⁵ Decreto 19 de 4 de febrero de 1997, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones de la CA de Extremadura. Publicado en el *DOE*, no. 18, de 11 de febrero de 1997, pp. 885-889.

¹⁶⁶ Ley 43 de 21 de noviembre de 2003. Publicada en el *BOE*, no. 280, de 22 de noviembre de 2003, pp. 41422-41442; modificada por la Ley 10 de 28 de abril de 2006, de Montes. Publicada en el *BOE*, no.102, de 29 de abril de 2006, pp. 16830-16839.

¹⁶⁷ Ley 10 de 21 de abril de 1998, de Residuos. Publicada en el *BOE*, no. 96, de 22 de abril de 1998, pp. 13372-13384. También relacionada con la contaminación, es aplicable una norma estatal de carácter básico, concretamente el Real Decreto 9 de 14 de enero de 2005, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados. Publicado en el *BOE*, no. 15, de 18 de enero de 2005, pp. 1833-1843.

telecomunicaciones que afecten a la zona en la que se vaya a desarrollar el plan.¹⁶⁸ También respecto a las infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones, de relación directa con la tramitación de las licencias municipales de obra.¹⁶⁹

- 9.- La legislación sobre Patrimonio Histórico y su incidencia en materia de urbanismo, se ha comentado en el epígrafe anterior, referido a la Protección de aquel.
- 10.- Sobre la legislación de medio ambiente, cabe recordar, por su trascendencia a la Ordenación Territorial y el Urbanismo, las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental y a los espacios protegidos.

En cuanto a normativas dictadas por la CA de Extremadura, de relevancia urbanística, se relacionan por PIZARRO MOLINERA, aquellas que disponen: la extensión de las unidades mínimas de cultivo; la autorización de centros, establecimientos y servicios sanitarios; la regulación del procedimiento de autorización y de las condiciones mínimas de apertura y funcionamiento de establecimientos para personas mayores, tanto públicos como privados; el ejercicio de la caza, el fomento, la protección, la conservación y la ordenación del aprovechamiento de las especies cinegéticas; la regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas; y la que ordena los distintos procedimientos de autorización en policía sanitaria mortuoria.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Ley 32 de 3 de noviembre de 2003, que deroga la Ley 11/1998, de Telecomunicaciones. Publicada en el *BOE*, no. 264 de 4 de noviembre de 2003, pp. 38890-38924.

¹⁶⁹ Real Decreto Legislativo 1 de 27 de febrero de 1998, sobre Infraestructuras Comunes en los Edificios para el Acceso a los Servicios de Telecomunicaciones. Publicado en el *BOE*, no. 251, de 28 de febrero de 1998, pp. 7071-7074.

¹⁷⁰ PIZARRO MOLINERA, J. M., "Urbanismo y legislación sectorial...", *op. cit.*, pp. 42-44.

Ordenación turística

Una visión sistemática de la ordenación territorial obliga a valorar la particularidad de los instrumentos de ordenamiento turístico, pues el turismo es una actividad socioeconómica de marcado impacto ambiental, por tanto, la inversión en esa área, para el desarrollo económico en cualquier sociedad, debe ajustarse a una adecuada planificación, de control y respeto a los principios del desarrollo sostenible.

La exposición de motivos de la Ley de Turismo de la CA de Extremadura (LTEX), destaca la creciente importancia de dicho renglón en la vida económica y social de la región, basado en tres vectores: la protección y el aprovechamiento del patrimonio natural e histórico artístico; la mejora del bienestar del turista; y la estimulación del crecimiento y la competitividad de las empresas.¹⁷¹

El contenido de la Ley aborda los principales aspectos del Derecho Turístico, esto es: la empresa turística, el turista, los recursos turísticos y la administración turística, y define el contenido y alcance de la actuación administrativa del sector.

El crecimiento turístico de la CA de Extremadura ha motivado la promulgación de la mencionada disposición normativa, integradora del carácter multidisciplinario y horizontal que tiene, con una estructura legal básica que sirve de cauce a las partes implicadas: instituciones públicas y empresariado; regulando, en primer lugar, su objeto y ámbito de aplicación, principios y fines que persigue. Esa Ley regulariza los recursos turísticos, desde la ordenación, hasta el fomento y la promoción.

Sobre la ordenación del turismo extremeño, reconoce la creación, la conservación, la mejora, el aprovechamiento y la protección de los recursos y de la oferta turística en dicha comunidad.¹⁷² El fomento y la promoción abarcan las acciones de planificación, promoción y fomento del turismo y de la actividad turística empresarial.¹⁷³

¹⁷¹ Ley 2 de 20 de marzo de 1997, de Turismo de la CA de Extremadura. Publicada en el *DOE*, no. 50, de 29 de abril de 1997, pp. 3012-3031.

¹⁷² Artículo 1.2 c) de la LTEX.

¹⁷³ Artículo 1.2 d) de la LTEX.

Relacionado con esta memoria, interesa la ejecución de las potestades públicas en los instrumentos de planeamiento, que parte del criterio doctrinal de definir una política turística para toda la Comunidad y en cada uno de los subsectores; ello significa un Plan Regional, que ordena el sector e integra todas las actuaciones, “con una desagregación de actuaciones de índole espacial en escalas provinciales, comarcales y locales”.¹⁷⁴

En este sentido, la LTEX, establece la ordenación de los recursos destinados a dicha actividad mediante el Plan Turístico Regional; el Plan Turístico Comarcal; los Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada y los Planes de Subsectores Turísticos, cuyas características se exponen en su articulado.¹⁷⁵

Los principios de ordenación de los recursos turísticos que informan el contenido de la Ley, son los siguientes: preservación de los recursos turísticos; desarrollo sostenible del turismo; igualdad; y participación.

Según la doctrina, los factores de ordenación y planificación turística se clasifican en internos, institucionales, económicos y culturales.

1. Los factores **internos** se refieren al papel de los recursos naturales, la estructura territorial y la accesibilidad.
2. Los factores **institucionales** se refieren al valor del sector público a través de la importancia concedida en sus estrategias de desarrollo de la actividad turística.
3. Entre los factores **económicos**, se encuentran la demanda turística, los niveles de crecimiento, la política monetaria, los precios, las rentas familiares, y las medidas fiscales. La ordenación del espacio turístico exige un conocimiento de las características estructurales de la demanda en los escenarios de mercado nacional e internacional.
4. Los factores **culturales** representan perspectivas cualitativas para el referido renglón.

¹⁷⁴ ALVARADO CORRALES, E., *El turismo en Cáceres*, 1995, p. 148 [citado por M. CORCHERO en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., nota 7, pp. 586-587].

¹⁷⁵ Artículos 50 al 55, *in fine*, de la LTEX, sobre el ámbito de los Planes relacionados.

Un aspecto importantísimo es el enfoque de la Ley hacia el turismo sostenible, concepto integrado al concepto amplio de desarrollo sostenible. Se afirma que el desarrollo turístico sostenible, como punto de intersección entre el turismo, la ordenación del territorio y la protección ambiental y cultural, parece haber encontrado un acomodo en la reciente legislación autonómica de ordenación turística, cual principio inspirador de la política del sector.¹⁷⁶

Los Planes de Excelencia y Dinamización Turística de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME han supuesto la generación de una nueva cultura turística en España, se reconocen como un intento de promover la excelencia de los destinos turísticos globalmente considerados, cuyos objetivos son: diversificar y enriquecer la oferta turística; aumentar la calidad de los destinos, entre otras.¹⁷⁷

Los proyectos incluidos en los Planes de Excelencia Turística, comprenden: el acondicionamiento y la mejora de playas; la dotación de equipamientos; el embellecimiento y la señalización; la mejora de accesos; la dotación de zonas verdes; la ordenación y las actuaciones en medio ambiente; así como la diversificación y el enriquecimiento de la oferta turística.

En tanto los Planes de Dinamización Turística, abarcan:

- 1.- La activación económica y la potenciación de destinos turísticos emergentes, dirigido a destinos en fase de desarrollo, cuyo objetivo es acelerar el crecimiento y asegurar la sostenibilidad.
- 2.- La definición del tipo de proyectos incluidos en estos Planes, dedicados a la creación de nuevos productos; la recuperación del medio ambiente; las actuaciones de puesta en valor y uso turístico de recursos; la animación del destino; la difusión y gestión del plan; el fortalecimiento e integración de la oferta y de la estructura empresarial.

¹⁷⁶ NOGUEIRA, A., *La ordenación del territorio y los recursos turísticos*, [citado por M. CORCHERO en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., p. 94].

¹⁷⁷ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA, *Planes de excelencia y dinamización turística*, Madrid, 1998 [citado por M. CORCHERO en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, op. cit., pp. 611-620].

Teoría y métodos prácticos de la Evaluación de Impacto Ambiental

Con el propósito de introducir el tema de la evaluación del impacto ambiental (EIA) a proyectos, parece útil fijar unas ideas preliminares sobre el Derecho Ambiental.

La tutela jurídica ambiental se inicia con acuerdos y convenios, adoptados en convenciones internacionales sobre la articulación de medidas e instrumentos que den respuesta a las pretensiones de protección y conservación del medio ambiente, en el marco del desarrollo económico y el mantenimiento de una determinada calidad de vida, reflejo del interés de toda la sociedad.

Ningún otro Derecho integrante de la conocida Cláusula del Estado Social, ha tenido tanto impacto informando el marco constitucional de los Estados, la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de las Administraciones Públicas.¹⁷⁸

Como señala el colega REY SANTOS, el Derecho Ambiental es una disciplina nueva, cambiante, en desarrollo, y su instrumentación conlleva una diversidad de retos que, en muchos sentidos, la desborda porque hay cambios que deben operarse desde el propio Estado, la economía y la organización de la sociedad, para que pueda funcionar de manera real y efectiva.¹⁷⁹

A modo de resumen, y por su interés, se relacionan los aspectos considerados por el autor citado, que condicionan la eficacia del Derecho Ambiental; esto es:

- 1) El reto de enfrentar un cambio de los paradigmas productivos y tecnológicos;
- 2) El reto de enfrentar la falta de voluntad política y la consiguiente debilidad de los marcos institucionales;
- 3) El reto de fijar de modo adecuado el ámbito del Derecho Ambiental;
- 4) El reto de crear un Derecho Ambiental Iberoamericano;

¹⁷⁸ NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., “Urbanismo y sostenibilidad. La integración de la dimensión ambiental en la normativa urbanística extremeña”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura...*, *op. cit.*, p. 558.

¹⁷⁹ REY SANTOS, O., “La evaluación del impacto ambiental”, *op. cit.*

- 5) El reto de sobrepasar la llegada tardía y el consiguiente carácter remedial del Derecho Ambiental;
- 6) El reto de la racionalidad: evitando la idealización de la norma y sus efectos;
- 7) El reto de sistematizar y completar el marco normativo;
- 8) El reto de sobrepasar las limitaciones de las herramientas tradicionales del Derecho; y
- 9) El reto de la creación de nuevos instrumentos para la aplicación del Derecho Ambiental.

Las características y principios del Derecho Ambiental se refieren, ante todo, al carácter preventivo de lo ambiental, aunque finalmente el sistema se apoye en un régimen sancionador, además de la naturaleza sistémica de sus disposiciones, que “están al servicio de la regulación de los diferentes elementos, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales que componen el ambiente natural y humano”; y su condición interdisciplinaria, al no constituir una tarea de áreas específicas o grupo de especialistas determinados; así es que diferentes ramas jurídicas consolidan la visión de este Derecho, entre las que destacan, a saber: Constitucional, Administrativa, Civil, Penal, Agraria, Internacional, Laboral, Política, Aeronáutica y espacial, Forestal, Minera y Urbanística.¹⁸⁰

La vinculación transfronteriza del Derecho Ambiental, se indica a partir de aquellos problemas ambientales que rebasan los límites nacionales, por tanto, alcanzan una escala internacional que obliga a conocer los distintos comportamientos de los diferentes recursos naturales, dentro y fuera de cada ecosistema particular.

El principio jurídico ambiental de precaución constituye el fundamento básico del principio de prevención. La aplicación de este se anticipa en estadio precedente y se prepara la

¹⁸⁰ JAQUENOD, S., “Derecho y legislación ambiental”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres, p. 10.

vía preventiva con el objetivo de evitar los resultados advertidos por la comunidad científica antes que se produzca el deterioro ambiental, mientras que el principio de prevención para la protección o restauración del ambiente, se orienta a impedir que se produzca la agresión al medio, ya que resulta ineficaz a los objetivos de la protección ambiental; esto es, la sanción por daños ambientales.

En cuanto a la política ambiental, la tratadista JAQUENOD considera que es indispensable su articulación mediante la **unidad de gestión**, articulada al nivel de acción más adecuado, pues, según el grado de coordinación —local, regional, nacional, comunitario e internacional— se dará o no estabilidad a las acciones ambientales, además de la importancia de tratar las causas y síntomas de los diferentes daños ambientales, en virtud de lo negativo que puede resultar centrarse sólo en los síntomas.¹⁸¹

Un instrumento de particular importancia en la política y gestión ambiental es el de **información ambiental**, derecho subjetivo de todas las personas —físicas o jurídicas— españolas o de cualquier Estado miembro de la Unión Europea, o que tenga su domicilio en uno de ellos, y también los nacionales de otros países cuando exista el derecho de reciprocidad. Por su parte, las Administraciones Públicas, los empresarios, individuales o sociales, que gestionan servicios públicos, relacionados con el medio ambiente, deben facilitar la información a la Administración, de manera que esta la traslade a los solicitantes.

La Ley establece la información que debe aportarse, relativa al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales; incluidas las interacciones recíprocas, planes o programas de gestión y actuaciones o medidas de protección ambiental, y demás requisitos para su solicitud y acceso.¹⁸²

¹⁸¹ *Idem*, p. 13.

¹⁸² Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. Publicada en el *DOCE*, no. L 156, de 25 de junio de 2003, pp. 17-24. Ley 27 de 18 de julio de 2006. Publicada en

También es un instrumento de gestión, la EIA, procedimiento que tiene por objeto, valorar la alteración que determinado proyecto de obras, o actividades, introduce en el entorno.

La Ley establece el marco para la futura autorización de proyectos sometidos a EIA en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, minería, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o del uso del suelo; además de los que requieran una evaluación conforme a la normativa de la Red Ecológica Europea¹⁸³ Natura 2000.

La definición administrativa de la EIA, se reconduce al procedimiento administrativo destinado a la aceptación, modificación o rechazo de una acción humana, prevista en función de su incidencia ambiental, y de la valoración que de la misma realice la sociedad afectada.¹⁸⁴

La EIA es un instrumento administrativo de ayuda a la toma de decisión, al aportar el conocimiento de los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente. Los objetivos que persigue son la detección, la prevención, la valoración y la comunicación

el *BOE*, no. 171, de 19 de julio de 2006, pp. 27109-27123 (deroga la Ley 38 de 12 de diciembre de 1995) por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia. Esas normas significan un real y efectivo reconocimiento, a lo largo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, del derecho de participación pública, conforme lo previsto en el Convenio de la Comisión Económica de Naciones Unidas sobre estos derechos, realizado en Aarhus el 25 de junio de 1998. Decreto 45 de 16 de abril de 1991, sobre medidas de protección del ecosistema en la CA de Extremadura Y la legislación de otros ámbitos donde se especifique la necesidad de incluir un proyecto en algún procedimiento de EIA.

¹⁸³ Red Ecológica Europea Natura 2000, regulada en la Ley 4 de 27 de marzo de 1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestre, de España. Publicada en el *BOE*, no. 74, de 28 de marzo de 1989, pp. 8262-8269.

¹⁸⁴ ZS. BENZICK, E., "La Evaluación de Impacto Ambiental: Teoría, método y aplicación práctica", en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres, 2007-2008.

sobre los posibles efectos ambientales indeseables, y —según proceda— la denegación de la licencia necesaria para realizarlos, o su concesión bajo ciertas condiciones. El estudio del Impacto Ambiental es el documento técnico más importante en todo el proceso de evaluación, que en Cuba se regula a tenor de la Resolución No. 132 de 11 de agosto de 2009, del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Según la Ley española, contiene la evaluación ambiental del proyecto realizado por el promotor de la Administración Pública, consistente en un análisis interdisciplinario, dirigido a la preservación de valoraciones ambientales y medidas correctoras.¹⁸⁵

La estructura de un estudio de impacto ambiental se realiza a partir de los objetivos fundamentales del mismo, que en cualquier evaluación consiste en:¹⁸⁶

- Describir y analizar el proyecto en su contenido y objetivos, dado que se trata de la perturbación que generará el impacto.
- Definir y valorar el medio sobre el que va a tener efectos el proyecto con vistas a minimizar o anular las posibles consecuencias ambientales de los proyectos.
- Prever los efectos ambientales generados y evaluarlos para poder juzgar la idoneidad de la obra, así como permitir su realización o no, en las mejores condiciones posibles de sostenibilidad ambiental.
- Incluir una información detallada sobre el sistema de monitoreo y control para asegurar su cumplimiento y las medidas de mitigación, correctoras y compensatorias que deben ser consideradas.

¹⁸⁵ Directiva 85/337/CE del Consejo, de 27 de junio de 1985. Publicada en el *DOCE*, no. L 175, de 5 de julio de 1985, pp. 40-48; modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997. Publicada en el *DOCE*, no. L 73, de 14 de marzo de 1997. Real Decreto Legislativo 1 de 11 de enero de 2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 6 de 8 de mayo de 2001).

¹⁸⁶ ZS. BENZICK, E., “La Evaluación de Impacto Ambiental...”, *op. cit.*, p. 2.

El contenido mínimo de una EIA, de acuerdo con la Ley vigente en España, debe constar de las partes siguientes:

- Descripción del proyecto.
- Definición del ámbito de estudio.
- Inventario y valoración ambiental, así como síntesis.
- Previsión de impactos.
- Valoración de impactos.
- Comparación de alternativas.
- Medidas preventivas, correctoras y compensatorias.
- Impactos residuales.
- Programa de vigilancia y control.
- Memoria de síntesis (resumen).

Las clases de impacto se clasifican en virtud de: sobreexplotación; ocupación o transformación de espacio, o cambio en los usos del territorio; de contaminación; derivados del declive o ausencia de la actividad humana; e impactos positivos.

La utilidad de la EIA como instrumento del desarrollo sostenible, exige el seguimiento para comprobar las medidas correctoras propuestas, y la verificación de dicha evaluación.

Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas

El concepto de Evaluación Estratégica surge en los países desarrollados en relación con el planeamiento territorial y el progreso regional. En 1991, se desarrolla en Europa la Convención Espoo, dedicada al tema de la Evaluación Ambiental en contextos transfronterizos, que estableció los fundamentos para la introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un sistema que incorpora consideraciones medioambientales en políticas, planes y programas, cuyo Protocolo¹⁸⁷ fue firmado en Kiev en el 2003.

¹⁸⁷ Ver *Wikipedia. Enciclopedia libre digital*. Disponible en <<http://es.wikipedia.org>>. [Consulta: 18/08/2008].

La EIA, sea a proyectos, planes o programas, es el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de aquellos, causa sobre el medio ambiente. Respecto a su definición, son diversas las aproximaciones que se manejan, desde lo conceptual, lo técnico, y lo administrativo.

La justificación de la EAE frente a la EIA de proyectos surge de la insuficiente consideración de los impactos indirectos, acumulados y la interacción entre impactos; la inadecuada determinación del ámbito espacial y los plazos temporales; la limitada consideración de las alternativas; la falta de consideración de los impactos globales; y la integración ambiental junto con otros sistemas.¹⁸⁸

La EAE tiene relación con la EIA, se realiza con anterioridad a esta, lo que permite que la información descienda en cascada a través de los distintos niveles de toma de decisiones respecto a planes y programas de carácter estratégico, la cual puede ser utilizada para una EIA posteriormente, con ello se prevé un procedimiento de transferencia de información.

La Directiva sobre la EAE en la Unión Europea tiene, como objetivo, introducir la evaluación sistemática sobre los efectos medioambientales de los planes y programas relacionados con el uso del territorio, entre los que se encuentran: Planes Regionales y Locales de Desarrollo, de Transporte y de Residuos. Se aplica solo a aquellos planes que la Ley prevé, no se destina a políticas, aunque las que están contenidas en los planes son evaluadas, pero —en todo caso—, si fuera necesario, se puede dedicar directamente a políticas.¹⁸⁹

¹⁸⁸ MORENO PÉREZ, J., “Evaluación ambiental de Planes y Programas”. en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres, 2007-2008, p. 5.

¹⁸⁹ Directiva 2001/42/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Publicada en el *DOCE*, no. L 197 de 21 de junio de 2001, pp. 30-37. Ley 9 de 28 de abril de 2006, de Evaluación Ambiental Estratégica, de España. Publicada en el *BOE*, no. 102, de 29 de abril de 2006, pp. 16820-16830.

Durante la elaboración del plan o programa, antes que sea adoptado, debe realizarse la EAE, que también puede integrarse en los procesos de planificación o, paralelamente, en los procedimientos ya establecidos. La Directiva no es de aplicación a la defensa nacional, la emergencia civil, los planes y los programas financieros o presupuestarios y los destinados a los fondos estructurales cofinanciados por la Unión Europea. Su ámbito de empleo se extiende a los sectores referidos: agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, residuos, agua, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural.

Los probables efectos ambientales significativos cuando se realiza el plan o programa, incluye: efectos en la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos; y en cuanto a los efectos en la población, la salud humana, la herencia arquitectónica y arqueológica, y el paisaje. Con el propósito de evitar repeticiones, la Directiva prevé que las informaciones obtenidas a otros niveles se puedan emplear en el informe de la EAE, y la posibilidad de establecer procedimientos coordinados para los planes y programas respecto a los cuales otra normativa exige una evaluación.

Se utiliza el término *screening* con el objetivo de identificar el examen que permite determinar si un plan o programa es susceptible de tener incidencias notables con el medio ambiente. En ese orden se realizan preguntas claves que permitan realizar un *screening*, es decir: ¿cuándo, quién y cómo se realiza este?

El *screening* se efectúa cuando hay que determinar si se necesita acometer o no una EAE; se ejecuta por el Órgano Ambiental, mediante consulta con las Administraciones afectadas, caso por caso, o especificando tipo de planes y programas, o combinando ambos métodos; la decisión se hace pública y razonada.

Los tipos de planes que se someten a este estudio, corresponden a:

1. Planificación Territorial y Ordenación Territorial: Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales.
2. Planeamiento Urbanístico: Planes Generales Municipales.

3. Planificación Multisectorial con enfoque económico: Planes de Desarrollo Regional, FEADER, FEDER.
4. Planificación Sectorial: Plan Energético, Plan de Residuos, Plan de Carreteras, Plan de Regadíos, Plan Forestal, Plan de Recursos Mineros, entre otros.

España asume en su ordenamiento jurídico la Directiva de EAE, mediante la Ley 9 de 28 de abril de 2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, con los objetivos principales siguientes: asegurar un alto nivel de protección al medio; contribuir a la integración de consideraciones ambientales en la elaboración y preparación de planes y programas, y promover un desarrollo del medio ambiente. Al igual que la Directiva Europea de EAE, la Ley excluye los planes o programas que tengan, como propósito, la defensa nacional o la protección civil en los casos de emergencia, y el plan financiero o presupuestario.

Esta Ley considera Plan, o Programa, al conjunto de estrategias, directrices o propuestas que prevé una Administración Pública para satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo a través de un conjunto de proyectos. Los requisitos que deben cumplir son: que puedan tener efectos significativos sobre el medio, que se elaboren o aprueban por una Administración Pública, y que su confección o aprobación venga exigida a tenor de una disposición legal o reglamentaria o en virtud de un acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

Se establece, en la Ley, el procedimiento para la Evaluación Estratégica al plan y programas que tengan un significativo impacto sobre el medio ambiente, y los que requieran una evaluación conforme la normativa de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

La aplicación de la EAE al urbanismo tiene en cuenta las características fundamentales de los planes y programas de ordenación del territorio, entre las cuales se identifican:

- Base territorial: Recursos, elementos estructurantes y organización espacial de la población.

- Análisis simultáneo de todas las actividades, evaluando condiciones económicas, sociales y culturales.
- Definición de criterios de localización de actividades, teniendo en cuenta las prioridades de conservación (aspecto que puede ser supervisado por la EAE).
- Particularización del programa de actuaciones según diferentes zonas, estableciendo algún tipo de zonificación o de categorías de ordenación.

El elemento coordinador de las Directrices Territoriales refuerza el peso de la EAE, para introducir criterios ambientales en la búsqueda de sinergias, que puedan aparecer, entre los diferentes sectores relacionados con una zonificación.¹⁹⁰

Las fases típicas de la EAE se desarrollan según un esquema, semejante al siguiente:¹⁹¹

- Realización de un estudio ambiental, equivalente al de impacto ambiental en la EIA.
- Identificación y valoración de los impactos ambientales significativos.
- Informe ambiental: condiciones que se imponen al Plan, Programa o Política.
- Decisión.
- Difusión del resultado.
- Seguimiento del condicionado ambiental.

En cuanto al planeamiento urbanístico, en general, se exige:

- Un estudio o Informe de Impacto Ambiental, que se presenta con el documento que se somete a aprobación inicial.
- Redacción de un Informe Provisional de Incidencia Ambiental.

¹⁹⁰ MORENO PÉREZ, J., “Evaluación ambiental de Planes y Programas...”, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹¹ GÓMEZ OREA, D., “Enfoques metodológicos para una Evaluación Ambiental Estratégica”, en *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica* [J. MORA ALISEDA y F. DOS REIS CONDESSO, coords.], Mérida, 2005, p. 122.

- Elaboración del documento que se somete a aprobación provisional, teniendo en cuenta el informe anterior.
- Emisión del Informe Definitivo de Incidencia Ambiental.

La CA de Extremadura aplica la EAE a los instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales —de acuerdo con la LSOTEX—, en la cual participan las Administraciones afectadas; se prevé un período de consulta e información pública, y se considera necesario habilitar un procedimiento común.¹⁹²

¹⁹² Aplicación de la EAE a las Directrices Territoriales, según los artículos del 49 al 53; a los Planes Territoriales, según los artículos del 54 al 59; y a los Planes Generales Municipales, según los artículos 69 y 70; todos de la LSOTEX.

CAPÍTULO V

El abogado en la esfera del urbanismo y el medio ambiente

De los objetivos de esta investigación, enmarcada en el estudio de los perfiles ambientales del urbanismo y la ordenación territorial, se encuentra analizar distintas situaciones jurídicas en las cuales interviene el abogado en su condición de consultor, asesor y defensor, y como gestor de intereses concurrentes en las materias de urbanismo y medio ambiente.

El abogado en el ejercicio de sus funciones interpone reclamaciones de Derecho y representa a las partes en los conflictos derivados de la relación jurídica Administración-administrado. También, puede gestionar intereses concurrentes de su cliente con los de la Administración u otros actores sociales, asesorar y participar en el ámbito preventivo ambiental en la elaboración de los estudios y dictámenes previos, requeridos para la evaluación de impacto, e interponer acciones judiciales de manera que se ejecuten las medidas dispuestas por la autoridad ambiental y la Ley.

Los abogados, jueces y fiscales en Cuba, prácticamente no ejercen esas materias, lo que se refleja en la inexistencia de criterios jurisprudenciales que en los últimos años hayan aportado nuevas perspectivas en la interpretación del Derecho Urbanístico y del Derecho Ambiental, aunque el acceso a la justicia es uno de los objetivos del Proyecto de Ciudadanía Ambiental Global de PNUMA/ORPALC, al que se adscribe el Estado.¹⁹³

¹⁹³ Taller Subregional de Ciudadanía Ambiental (PNUMA-GEF-PARLATINO), celebrado en La Habana los días 8 y 9 de octubre de 2007. Características, objetivos y alcance del Proyecto: acceso a la información, participación ciudadana en la toma de decisiones, el acceso a la justicia ambiental.

En contraste, es amplia la jurisprudencia española que ha consolidado una doctrina urbanística y ambiental, que brinda solución a los aspectos más variados y controvertidos, según se aprecia de los pronunciamientos de Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que, por su relevancia, se han comentado en capítulos anteriores.

Ese intenso quehacer jurídico en España, no sólo en la fase gubernativa, sino también en la vía judicial, responde al sistema socioeconómico que consagra la Constitución de 1978. En este sistema se estimula la iniciativa privada para la inversión inmobiliaria, que vincula la gestión pública con la privada del urbanismo, con ello, se exige una alta especialización en las disciplinas que convergen en esa función pública, en particular, el Derecho.¹⁹⁴

En correspondencia con lo antes expuesto, operan Despachos de abogados y Consultorías especializadas en España, dedicados al Derecho Urbanístico y al Ambiental. Los especialistas que trabajan estas materias, tienen en común la necesidad de conocer o dominar una amplia legislación estatal, autonómica, así como directivas y lineamientos de la Unión Europea, que en general se han analizado antes, sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, además de la legislación sectorial, entre las que se destaca la ambiental, en función de asesorar y representar el interés de las personas, físicas o jurídicas, implicadas en los procesos urbano-ambientales.

A resultas de la introducción de la inversión extranjera, que se constituye mediante el aporte de capital privado con fines lucrativos, mezclado con el sistema económico nacional de

¹⁹⁴ Ver textos de la Ley 38, de 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación (LOE), que regula el proceso de la edificación, y las obligaciones de los agentes de la edificación: el promotor, el proyectista, el constructor, el director de la obra, el director de la ejecución de la obra, las entidades de control de la calidad de la edificación, los suministradores de productos y los propietarios y usuarios; además de la responsabilidad civil y las garantías por daños materiales, ocasionados por vicios y defectos de la construcción; requisitos para la escrituración e inscripción, entre otros aspectos de interés. Publicada en el *BOE*, no. 266, de 6 de noviembre de 1999, pp. 38925-38934.

estricto carácter público, se ha comenzado a considerar la importancia de la formación especializada de materias como el Derecho Mercantil, Urbanístico, Inmobiliario, Fiscal y la actualización del Registro de la Propiedad, pero sobre todo, depende del legislador que se pueda disponer de una instrumentación adecuada y coherente con esa contrastante realidad.

La legislación urbanística debe corresponderse no sólo con el proceso inversionista estatal, sino también con el privado, de cara al uso y destino del suelo, su valoración y regulaciones urbanísticas aplicables, mediante un procedimiento legal establecido para la tramitación, la aprobación y la impugnación de los instrumentos de planeamiento y de las disposiciones relativas a los modelos de gestión y control urbanísticos, acorde con los escenarios actuales.

El procedimiento de tramitación y aprobación del planeamiento, la ejecución y el control urbanístico debe disponer de los medios de impugnación comúnmente admitidos en Derecho, en virtud del principio de legalidad y seguridad jurídica.

Al hilo de lo expuesto, se intenta demostrar la utilidad de la función jurídica de los abogados en el ejercicio de esas disciplinas en Cuba, muy a pesar de que la gestión pública se ejercita fuera del marco jurisdiccional, y de las carencias y disfunciones que presenta la legislación urbanística.

Relación jurídica Administración-administrado

El ejercicio profesional especializado en estas materias recae fundamentalmente en la fase gubernativa, fuera de la jurisdicción, pues la dirección y la representación letrada se ejercen ante la autoridad administrativa competente, y en algunos supuestos que autoriza la Ley, se acude a la vía judicial.

Como se ha expuesto, no se dispone de una Ley reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de procedimiento común, pero cada Administración tiene reconocidas atribuciones y competencias, determinadas en virtud del Decreto Ley de la Organización de la Administración Central del Estado.

Para cada una de las Administraciones se regulan normas reglamentarias, que concretan los objetivos, las atribuciones y las funciones de estas. Algunas de esas normas no dan acceso a la vía judicial para impugnar los actos y resoluciones dictadas en el ejercicio de su competencia; con ese propósito se habilitan procedimientos de impugnación ante la propia Administración, con amplias prerrogativas a la gestión pública, tal como se aprecia en materia agraria y urbanismo.

Esa concepción administrativista de la jurisdicción, sin duda fortalece la autoridad de la Administración, pero debilita los derechos de los administrados porque, si bien la Ley de Procedimiento rituaría autoriza la interposición del Proceso Administrativo ante las Salas de lo Civil y de lo Administrativo de los Tribunales Provinciales Populares correspondientes, contra las resoluciones de carácter general y de las resoluciones de aplicación individual —promovido por parte legitimada—, las legislaciones administrativas referidas limitan el acceso a la vía judicial.

El enfoque administrativo de la justicia colisiona con la tutela judicial, que consagra el artículo 120 de la Constitución de la República de 1976, que reserva la función de impartir justicia al Tribunal Supremo y demás Tribunales que la Ley instituye; la aplicación de este precepto constitucional permitiría someter, al control judicial, la impugnación del planeamiento y las sanciones derivadas de las infracciones sobre la ordenación territorial y el urbanismo, e igualmente, las resoluciones dictadas por la autoridad ambiental en su ámbito.

Los ciudadanos que se consideran afectados con las decisiones administrativas, que no acceden a la vía judicial —amparados en el artículo 63 Constitucional— utilizan la queja para mostrar su inconformidad ante la Fiscalía General, órgano competente para velar por la legalidad, y también la dirigen al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y al Consejo de Estado, como máximas instancias de la Administración.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Ver de la Constitución de la República de 1976, el artículo 63: “Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en el plazo adecuado conforme a la Ley”.

En dichas materias, los abogados pueden consultar y asesorar a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, y establecer a nombre y representación de estas las siguientes acciones:

- reclamaciones de Derecho,
- recursos en materia urbanística y ambiental ante la Administración, y
- en caso que proceda, accionar ante el Tribunal competente.¹⁹⁶

A modo de esquema, se puede resumir la intervención profesional de los abogados, en materia urbanística y ambiental, en las acciones siguientes:

- Consultas, asesoría y representación a personas naturales y jurídicas.
- Reclamación y conflictos de derechos en la fase gubernativa.
- Impugnación de resoluciones individualizadas dictadas por la Administración cuando proceda, ante la Sala de lo Civil y de lo Administrativo del Tribunal Provincial Popular correspondiente.
- Procedimientos de Expropiación Forzosa.¹⁹⁷
- Recursos administrativos por aplicación del régimen contravencional y, en su caso, a tenor de concurso de competencias de las Administraciones Públicas, y de estas con la jurisdicción.

¹⁹⁶ La Ley No. 7 de 19 de agosto de 1977, De Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE) tal como quedó modificada por el Decreto Ley No. 241 de 26 de septiembre de 2006, introduce el procedimiento especial económico y la jurisdicción, y competencias de las Salas de lo Económico de los Tribunales Provinciales Populares, para conocer y resolver los litigios a tenor de daños ambientales, producto de actividades económicas desarrolladas por personas jurídicas o naturales. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 34, de 20 de agosto de 1977.

¹⁹⁷ De los artículos 425 al 436 *in fine* de la LPCALE, *op. cit.*, p. 417, se regula el procedimiento especial de expropiación forzosa, pero no se dispone de una Ley especial para su tratamiento por la Administración.

- Reclamaciones judiciales de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de responsabilidad por daños civiles o ambientales.¹⁹⁸

En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, a partir de 1990 se destaca la promulgación de un sinnúmero de regulaciones de protección a los intereses de la Administración, que les faculta para exigir responsabilidad a las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, mediante la aplicación de medidas reguladas en un régimen contravencional propio, en los que concurren competencias de otras Administraciones, en particular, con la ambiental.

Los procedimientos contravencionales son directos y expeditos, interviene una entidad administrativa en primera instancia, que impone la sanción, y un superior jerárquico que conoce del recurso de apelación, sin efectos suspensivos de su ejecución, salvo que expresamente se disponga por la autoridad competente, sin que esas disposiciones puedan impugnarse en la vía judicial, a pesar que pueden afectar derechos subjetivos del transgresor o del supuesto infractor.¹⁹⁹

Además de la competencia de las instancias ejecutivas, que controlan las disciplinas del urbanismo y del medio ambiente, se encuentran regulados otros regímenes contravencionales, de competencia concurrente con estos, de los que interesa destacar lo siguiente:

¹⁹⁸ El artículo 658 de la LPCALE establece: “La jurisdicción administrativa conocerá en todo caso las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, aun cuando esta se derive de la ejecución de cualquiera de las disposiciones a que se refiere el artículo anterior”.

¹⁹⁹ Ver GÓMEZ PÉREZ, A., “Tutela legal de las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, p. 22. La profesora GÓMEZ, señala: “[...] la precariedad del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba (que incluye por supuesto el Derecho Contravencional), tanto desde la óptica sustantiva como la procesal, tiene su base en la ausencia de una cultura jurídica en el tratamiento a la materia por lo reciente de su instrumentación y el desmedido incremento de su contenido normativo, en las que se han omitido cuestiones sumamente sensibles en materia de seguridad jurídica”.

- I. El régimen de contravenciones del ordenamiento territorial y el urbanismo, aplicable a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, establece las conductas que se consideran contravenciones y las medidas a aplicar; entre las cuales se regula la imposición de multas, independientes o de conjunto con:
 - a) obligatoriedad de hacer lo que impida la continuación de la conducta infractora;
 - b) decomiso de los medios y recursos utilizados;
 - c) retiro del Certificado de Microlocalización, Área de Estudio, Licencia de Construcción o de Obra, Habitable o autorización de Construcción o de Obra;
 - d) resarcimiento de los daños ocasionados;
 - e) pérdida de lo construido, y
 - f) demolición.

De todas esas medidas, sólo procede la impugnación, a través de la vía judicial, de la resolución dictada por autoridad competente que dispone el decomiso o la pérdida de lo construido.²⁰⁰

Las autoridades facultadas para imponer medidas, son los inspectores del Sistema de Planificación Física, y de la Vivienda; así como los de Comunales, Recursos Hidráulicos y Salud Pública, con las atribuciones que se establecen a cada sistema de inspección.²⁰¹

²⁰⁰ Artículo 24, *in fine*, establece que contra lo resuelto en apelación, no cabe ningún recurso ni procedimiento en la vía administrativa ni judicial, en relación con la Disposición Final Segunda, que reserva el contencioso administrativo en caso de decomiso o pérdida de lo construido; ambos preceptos del Decreto No. 272 de 20 de febrero de 2001, sobre Contravenciones en materia de ordenamiento territorial y de urbanismo. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de febrero de 2001.

²⁰¹ En este marco resulta concurrente la competencia de las Administraciones a la que se subordinan los inspectores de Vivienda, de Comunales, de Recursos Hidráulicos, y de Salud Pública que tienen, además, sus propias regulaciones contravencionales, entre las cuales, interesa señalar: el Decreto No. 199 de 10 de abril de 1995, de Contravenciones de las regulaciones para la protección y el uso de los recursos hidráulicos.

Las conductas por infracciones del ordenamiento territorial y el urbanismo, incluyen la violación de:

- a) regulaciones urbanísticas y arquitectónicas; de micro-localización de inversiones;
- b) licencia de construcción o de obra;
- c) autorización de construcción o de obra y otras; así como
- d) infracciones contra el ornato público, la higiene comunal y los monumentos nacionales y locales.

El Decreto no establece el plazo de prescripción de las contravenciones y las medidas, pero, en lo no regulado expresamente, remite a la norma sobre Contravenciones personales, que en el capítulo quinto establece que las Contravenciones prescriben de inmediato, y las medidas en el plazo de un año.²⁰²

II. El régimen de contravenciones en materia de medio ambiente: aplicable a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, dispone las conductas que se consideran contravenciones, y las medidas a aplicar, entre las cuales se regula la imposición de multas, independientes o de conjunto, con alguna de las siguientes:

- a) amonestación;
- b) prestación comunitaria, entendida como actuaciones relacionadas con la protección y la conservación del medio ambiente;
- c) obligación de hacer lo que impida la continuación de la conducta infractora;
- d) prohibición de efectuar determinadas actividades;
- e) comiso o reasignación de los medios utilizados para cometer la contravención y de los productos obtenidos de esta;

Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 14, de 11 de mayo de 1995.

²⁰² Decreto Ley No. 99 de 25 de diciembre de 1987, de las Contravenciones Personales. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 12, de 15 de diciembre de 1987.

- f) suspensión temporal o definitiva de la licencia, permisos, y autorizaciones; y
- g) clausura temporal o definitiva.

No se prohíbe la vía judicial para impugnar la decisión administrativa sancionadora. Se establece un proceso extraordinario de revisión, a interponer en el plazo de 180 días, a partir de la firmeza de la resolución sancionadora, si concurriesen determinadas causas.²⁰³

Las autoridades facultadas para imponer medidas son: el Jefe de Inspección Ambiental; los Jefes Provinciales de Inspección; los Inspectores Ambientales del Sistema; los Inspectores del Sistema Estatal de los Organismos de la Administración Central del Estado cuya actividad repercuta sobre la protección del medio ambiente; los Cuerpos de Guardabosques; los de la Defensa Civil y los de la Aduana General de la República; en virtud de lo cual, concurren otras Administraciones con la competencia de la autoridad ambiental.

Las conductas por infracción de las regulaciones para la protección del medio ambiente se configuran respecto a los temas siguientes:

- a) proceso de evaluación de impacto ambiental y el otorgamiento de licencia;
- b) Sistema de Áreas Protegidas;
- c) Zona Costera y su zona de protección;
- d) protección del medio ambiente ante desastres naturales;
- e) ruidos, vibraciones y otros factores físicos;
- f) protección de la atmósfera;
- g) productos químicos tóxicos; y
- h) desechos peligrosos.²⁰⁴

²⁰³ Decreto Ley No. 200 de 22 de diciembre de 1999, de las Contravenciones en materia de medio ambiente. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 83, de 23 de diciembre de 1999.

²⁰⁴ De competencia concurrente con otras Administraciones que tienen regulado su régimen contravencional, se cita: Decreto No. 179 de 2 de febrero de 1993, de la Protección, uso y conservación de los suelos y sus contravenciones. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición

Como se ha comentado, estos regímenes contravencionales son de exclusiva competencia administrativa, pero la Ley de Medio Ambiente concede una amplia legitimación para la acción ambiental en la esfera judicial: a la Fiscalía General de la República y al CITMA, que actúan en defensa del interés social en la protección del medio ambiente y quien haya sufrido personalmente el daño; además, mediante la modificación procesal del año 2006 se reconoce legitimación al MINAG, al amparo de la Ley Forestal.²⁰⁵

En el marco de las reclamaciones judiciales, en virtud de daños ambientales producto de actividades económicas desarrolladas por personas jurídicas o naturales, estas se ventilan por la Sala de lo Económico de los Tribunales Provinciales Populares, pero —en lo sustantivo— se carece de una norma especial, reguladora de la responsabilidad medioambiental.²⁰⁶

Esa carencia se suple con las normas del Código Civil, que sigue el criterio de la responsabilidad objetiva extracontractual, adecuado para reclamar daños ambientales, pero que tiene eficacia limitada, pues los supuestos civiles no agotan la protección medioambiental, cuestión que, por su importancia, necesita de una norma sustantiva propia, esto significa, de una Ley de Responsabilidad Medioambiental, al estilo de la recientemente promulgada en España, cuyo objeto es regular “la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar

ordinaria, no. 4, de 26 de febrero de 1993; Decreto No. 268 de 8 de septiembre de 1999, sobre las Contravenciones de las regulaciones forestales, entre muchos otros vigentes. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 58, de 17 de septiembre de 1999.

²⁰⁵ Artículo 71 de la Ley No. 81 de 11 de julio de 1997, de Medio Ambiente, el Decreto Ley No. 241 de 26 de septiembre de 2006, de Procedimiento y la Ley No. 85 de 21 de julio de 1998, Forestal. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 46 de 31 de agosto de 1998.

²⁰⁶ Decreto Ley No. 241 de 26 de septiembre de 2006, que introduce el procedimiento especial económico y la jurisdicción y competencias de las Salas de lo Económico de los Tribunales Provinciales Populares, para conocer y resolver los litigios en virtud de daños ambientales, producto de actividades económicas desarrolladas por personas naturales o jurídicas.

los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución, y con los principios de prevención y de que quien contamina paga”.²⁰⁷

Será, por vía civil, las reclamaciones derivadas de las relaciones de vecindad, que tienen estrecha relación con el cumplimiento de las regulaciones urbanísticas. En cuanto a la acción por daños civiles, se interpone de acuerdo con su cuantía ante las Secciones o las Salas de lo Civil, de los Tribunales Populares correspondientes, mientras la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas —según la Ley— corresponde a la Sala de lo Administrativo de los Tribunales Provinciales Populares.

En lo penal, no se encuentra tipificado el delito urbanístico, ni el ecológico o ambiental, pero se aplican figuras delictivas que tutelan, indirectamente, algunas esferas del urbanismo o del medio ambiente. Por ejemplo, en cuanto este último, se encuentra tipificado el delito de contaminación de las aguas e infracción de las normas para prevenir y combatir enfermedades y plagas de animales y plantas, que son delitos perseguibles de oficio.²⁰⁸

Mediante la vía administrativa, hay diferentes instancias que, según la esfera de regulación en que se origina el conflicto, tienen competencia para solucionarlos e imponer las medidas procedentes, a saber: la Oficina de Regulación Ambiental y Seguridad Nuclear del CITMA, la Oficina de Inspección Pesquera del Ministerio de la Industria Pesquera, la Oficina Nacional de Inspección de la Agricultura del MINAG y el Cuerpo de Guardabosques del Ministerio del Interior, entre otros.

Para el ejercicio jurídico de la materia ambiental son aplicables las Normas Técnicas Cubanas, aprobadas por el Comité Técnico de Gestión Ambiental —constituido en 1997— que se consideran parte de la legislación ambiental, si bien no constituyen normas estrictamente legales, pues complementan regula-

²⁰⁷ Ley 26 de 23 de octubre de 2007, de Responsabilidad Medioambiental. Publicada en el *BOE*, no. 255, de 14 de octubre de 2007.

²⁰⁸ Ley No. 62 de 29 de diciembre de 1987, Código Penal, Título V: Delitos contra la Economía Nacional. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición especial, no. 3, de 30 de diciembre de 1987.

ciones legales en blanco, contenidas en disposiciones jurídicas de carácter ambiental; por ejemplo, en cuanto al nivel de ruido admisible; a los parámetros de vertimiento en las aguas terrestres, en la zona costera; entre otras.²⁰⁹

Regulaciones urbanísticas y Derecho sancionador

En Cuba, los juristas participan en materia de urbanismo, casi únicamente en calidad de asesores de la gestión pública, situación que se identifica con la concepción del modo socialista, organizado constitucionalmente sobre la base de un solo poder, ejercido por el pueblo a través de los Consejos Populares que integran la estructura del Estado, “[...] lo que ha desarrollado relaciones entre la Administración Pública y los administrados, precedidos de principios organizativos y sociopolíticos que suponen de antemano una identificación de intereses con los fines públicos de la gestión administrativa [...]”. Siendo así que no se regula un régimen jurídico y de procedimiento común, ni procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora y sus límites, y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, lo cual incide en el escaso desarrollo del Derecho Administrativo, que trasciende al Derecho urbanístico.²¹⁰

De los instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanismo, las normas jurídicas tienen una marcada influencia en la disciplina social e institucional. Con esa premisa, el presente epígrafe persigue el objetivo de analizar las carencias del Derecho

²⁰⁹ Se identifican como vigentes en Cuba, hasta el 31 de mayo de 2007, un total de 17 Leyes, 29 Decretos Leyes; 33 Decretos; 6 Acuerdos del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros; 223 Resoluciones y 3 Instrucciones emitidas por diferentes Organismos de la Administración Central del Estado, así como 570 Normas Técnicas cubanas. Este material jurídico es básico para la adecuada formación de los especialistas dedicados a la materia ambiental. Se encuentran disponible en el sitio *web*: <<http://www.medioambiente.cu>>.[Consulta:12/10/2008].

²¹⁰ GÓMEZ PÉREZ, A., “Tutela legal de las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”, *op. cit.*, p. 12.

Urbanístico sancionador, de cara al cumplimiento de las regulaciones urbanísticas y el planeamiento, y con ello, demostrar la disfunción del régimen contravencional vigente, que afecta la eficacia de la disciplina y la gestión de hacer territorio y ciudad, de manera responsable y ciudadana.

Mediante un enfoque conceptual, se procura contribuir a una visión integradora de las regulaciones urbanísticas y el Derecho que permitan la armonización del sistema jurídico nacional, como una posible solución al problema planteado.

Antecedentes jurídicos de las regulaciones urbanísticas en Cuba

Los antecedentes jurídicos de las regulaciones urbanísticas (en lo adelante RU), se encuentran en las antiguas Ordenanzas de Construcción. En Cuba, las Ordenanzas para la ciudad de La Habana y pueblos de su término municipal fueron promulgadas en 1861, consideradas como el primer texto legal, elaborado especialmente para ordenar la forma en que aquella debía construirse.²¹¹

Las Ordenanzas de Construcción se orientaron a la racionalidad, el funcionamiento y la estética de la urbe; estuvieron inspiradas en la tradición española y mantuvieron vigencia hasta 1963, pero no en su versión original, pues sufrieron sucesivas modificaciones. Por otra parte, las Ordenanzas Sanitarias de 1914 se dictaron para ordenar el abastecimiento y la evacuación de las aguas en la ciudad, el alcantarillado, la ventilación y el saneamiento de las edificaciones, entre otros aspectos que complementaron a las Ordenanzas de Construcción.²¹²

²¹¹ DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA (DPPF), *Regulaciones urbanísticas del Vedado*, La Habana, 2006. Ver, en particular, “Antecedentes históricos: La Ley y el orden”, p. 31.

²¹² Las ordenanzas de construcción definían, entre otras particularidades: la morfología urbana de una zona; la forma y el tamaño de las manzanas y lotes; las alturas de las edificaciones; los anchos de las calles y las aceras; la presencia de portales, o su exclusión, y la manera de asociación de las edificaciones, trascendentes a la imagen urbana de la ciudad. La violación de estas Ordenanzas podía generar multas y demoliciones, parciales o totales. Ver *Regulaciones urbanísticas del Vedado*, *op. cit.*

Las nuevas Ordenanzas de Construcción para la ciudad de La Habana se aprobaron con motivo del VII Congreso Mundial de Arquitectos, celebrado en Cuba en 1963, lo que significó una actualización y adecuación del código de Ordenanzas de 1861.²¹³

Con la aprobación del Plan Director de La Habana, en 1984, se pone de relieve la necesidad de disponer de nuevas regulaciones para la ciudad, con lo cual el IPF elaboró una metodología nacional que permitiera la realización de las RU de todo el país, y se comenzó por la ciudad de La Habana donde cada uno de los municipios debía tener sus propias regulaciones.²¹⁴ En 1990 se redactaron regulaciones específicas para cada municipio habanero que, de conjunto con las Ordenanzas de Construcción de 1963 y las RU aprobadas en 1987, constituyen los textos legales en vigor sobre esta materia.²¹⁵

A tenor de la profunda significación de las RU para la imagen de la ciudad, se han ido actualizando estos instrumentos de gestión urbana, que coadyuven a su mejor comprensión, aplicación y control. Ellas “son la expresión jurídica de los planes de ordenamiento de las ciudades”,²¹⁶ en consecuencia, se reconoce su carácter normativo y reglamentario insertado en el sistema de Derecho.

Derecho Urbanístico sancionador vigente en Cuba

El Derecho Urbanístico sancionador tiene por objeto la regulación de las distintas infracciones urbanísticas y sus sanciones, en la actualidad matizado por aquellas que se consideran delitos urbanísticos. Sea la infracción administrativa o penal, ambas son manifestación del *ius puniendi* del Estado.²¹⁷

²¹³ *Regulaciones urbanísticas del Vedado, op. cit.*

²¹⁴ Las nuevas reglamentaciones utilizaron clasificaciones de zonas y sectores de regulación, que permitieron establecer diferente tratamiento, de acuerdo con las características de cada territorio, incluyendo información gráfica para facilitar su comprensión, aunque —en honor a la verdad— las limitaciones económicas han obstaculizado la divulgación de las RU aprobadas en 1987. *Idem*, p. 37.

²¹⁵ *Idem*, ver nota editorial, p. 9.

²¹⁶ *Ibidem*

²¹⁷ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico, op. cit.*, p. 530. Subyacen en este concepto, las notas características de toda infracción

El Derecho Urbanístico sancionador, en Cuba, aplica el régimen contravencional que regula un procedimiento directo y expedito, mediante el cual impone la sanción el inspector de la entidad administrativa, en primera instancia, y el superior jerárquico conoce del recurso de apelación, sin efectos suspensivos de su ejecución y sin ulterior recurso.²¹⁸

Como se ha explicado, las autoridades facultadas para imponer sanciones son los inspectores del sistema administrativo correspondiente,²¹⁹ cuyas atribuciones le permite imputar directamente la sanción, sin que medie una fase de contradicción, ni resolución motivada que fundamente la medida impuesta.²²⁰ Esta simple actuación trasciende al sistema de garantías que deben ser observadas en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, y explica —en alguna medida— la causa del criterio generalizado de la población cubana, que considera que el pago de la multa en virtud de una infracción urbanística, resulta suficiente para legalizar el acto sancionado y, por tanto, no es necesario el restablecimiento del orden jurídico urbanístico quebrantado.²²¹

La concurrencia de derechos subjetivos en la aplicación del Derecho Urbanístico, demuestra que no es suficiente el régimen contravencional concebido para tutelar la disciplina urbanística, de incidencia en el Derecho de Propiedad.

administrativa o penal, a saber: la tipicidad, la antijuricidad, la culpabilidad y la imposición de una sanción urbanística.

²¹⁸ GÓMEZ PÉREZ, A., “Tutela legal de las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”, *op. cit.*, p. 22.

²¹⁹ Decreto Ley No. 272 de 20 de febrero de 2001, de las Contravenciones en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo

²²⁰ ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de Derecho Urbanístico*, *op. cit.* El Derecho Administrativo sancionador asume los principios del Derecho Penal, los cuales presentan especificidades cuando se aplican al Derecho Urbanístico sancionador, a saber: Principios de: legalidad, tipicidad, irretroactividad, prohibición de analogía, responsabilidad, presunción de inocencia. La proporcionalidad en la que se aprecian las circunstancias atenuantes y agravantes, el principio *nom bis in idem* y la protección de la legalidad urbanística.

²²¹ PUIG MENESES, Y., “La solución no es prohibir, pero hay que respetar las normas”. *Granma*, La Habana, año 47, no. 182, viernes 22 de julio de 2011, pp. 1-7.

Sin duda, las regulaciones urbanísticas impactan el Derecho de Propiedad inmobiliario, toda vez que constituyen el fundamento de la disciplina urbanística cuyo control público limita los derechos dominicos de los titulares de la propiedad del suelo y de la edificación. Luego es necesario entender la integralidad del Urbanismo y el Derecho con el propósito de mejorar la disciplina urbanística en nuestro país.

Se observa la ausencia de sistemática jurídica, lo cual compromete la identificación del Derecho Urbanístico con autonomía propia. Desde aquí, se identifica la debilidad de la disciplina urbanística en Cuba, en principio originada por la falta de integralidad de las referidas materias.

Para la eficacia de la disciplina urbanística, sería útil la instrucción del procedimiento regulador del Derecho Urbanístico sancionador, que conciba el ámbito de actuaciones y alegaciones; el acceso a la información; la prueba; la audiencia de las partes; la resolución razonada a que dé lugar el proceso; así como los medios de impugnación y ejecución de las resoluciones firmes.

El procedimiento de tramitación y aprobación del planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística deben disponer de procedimientos garantistas, comúnmente reconocidos en materia de Derecho Urbanístico, pero —sobre todo— depende del legislador que se pueda disponer de una instrumentación adecuada y coherente, conforme la naturaleza de esa materia.

Gestión urbanística y prevención ambiental

Tanto en aspectos legales, relacionados con los modelos de gestión urbanística vinculados con el proceso inversionista o a la inversión extranjera, así como en el ámbito preventivo de la gestión ambiental, en lo relativo a los estudios y la documentación exigida para la EIA y las acciones que coadyuvan al cumplimiento de la legislación, o de las medidas dispuestas por la autoridad, se necesita la asesoría o la representación que brindan las consultorías y los despachos de abogados a personas físicas y personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

El servicio jurídico tiene demostrada utilidad en estas actividades, por su capacidad en la elaboración de los instrumentos legales más diversos, sean contractuales, normativos, acuerdos, convenios, reclamaciones y recursos; en el asesoramiento legal del proceso de inversión; para diagnosticar y dictaminar el estado legal y los procedimientos de aplicación a las actividades sometidas a EIA; y —en última instancia— conformar el informe y los adjuntos documentales de las actividades de los inversionistas o titulares de actividades, obligados a presentarlos ante la autoridad ambiental.

En los procesos de planeamiento, ejecución urbanística y gestión ambiental, se aplican numerosas disposiciones normativas, que implican la participación multidisciplinaria de técnicos y profesionales, y la utilización de nuevas tecnologías, bases de datos y sistemas de información geográfica. La relevancia de la actividad jurídica en esos complejos asuntos es la exigencia del cumplimiento del principio de legalidad, siendo el Derecho transversal a todas estas disciplinas.

En el caso de Cuba, la actividad de la Administración y las normas jurídicas que respaldan las acciones hacia el cumplimiento del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, se relaciona con una amplia legislación sectorial, de necesario dominio para los estudios y dictámenes que integran los informes destinados a la evaluación estratégica y de impacto ambiental de la política, planes, programas y proyectos que estén sometidos a dicha valoración, en especial, los relacionados con el ordenamiento territorial y el urbanismo.²²²

El cuarto capítulo de este trabajo de investigación, trata —en dos de sus epígrafes— las líneas metodológicas de la EIA y de evaluación estratégica, que corresponde realizar a la Admi-

²²² Adecuación cubana al documento Agenda 21, aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, que vincula los Programas de Desarrollo Económico y Social con el Medio Ambiente para la gestión y conservación de los recursos, que vincula a Organismos y múltiples instituciones en el país. Ver Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2005/2010, de Cuba. Disponible en <<http://www.educambiente.co.cu/index.php>>. [Consulta: 12/10/2009].

nistración, pero los titulares de los proyectos, planes y programas que se someten a evaluación, tienen que conformar toda la documentación e informes, que devienen básicos para el estudio y evaluación por parte de la Administración, y en cuya preparación —sin duda— resulta de gran utilidad la intervención de un abogado especializado en dichos temas.

Las consultorías dedicadas a realizar esos previos estudios, que pudiéramos denominar, “estudios de parte”, cuentan con letrados asociados, y viceversa; los despachos de abogados —dedicados a esta materia— subcontratan el servicio de especialistas de disciplinas recurrentes para los dictámenes y el informe que conformarán el *dossier* que se debe presentar ante la Administración ambiental.

El abogado que ha intervenido en el estudio de parte —por su conocimiento del caso— podría dar seguimiento a las medidas que disponga la autoridad ambiental, para la mitigación de riesgos. En el año 2006 se incorporó, a tenor de una norma procesal, la acción de cumplimiento respecto a la protección ambiental, que posibilita un criterio más amplio de legitimación, pues se puede emprender demanda judicial a nombre de parte perjudicada, o no, lo que —en mi opinión— significa una acción preventiva a la ocurrencia del daño ambiental.²²³ En consecuencia, las acciones legales que permiten el cumplimiento de medidas ambientales, respecto a planes y programas, obras y proyectos nacionales o extranjeros, puede ejercitarse por cualquier interesado con representación letrada, pero para garantizar su eficacia, se necesita de acciones administrativas, orientadas a materializar el acceso a la información y la participación ciudadana.

²²³ El artículo 741 del Decreto Ley No. 241 de 26 de septiembre de 2006, modificativo de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, que establece la jurisdicción y competencia de las Salas de lo Económico de los Tribunales Provinciales Populares, no sólo para conocer y resolver los litigios por daños ambientales, producto de actividades económicas, sino también aquellos que surjan con motivo del incumplimiento de las regulaciones sobre la protección del medio ambiente, con lo cual esta acción legitima la interposición de reclamaciones en el ámbito preventivo de las áreas protegidas, sin necesidad de esperar la ocurrencia del daño.

Conclusiones

A lo largo de este ensayo se concretan ideas y propuestas sobre el objeto de estudio, por ello, únicamente, se formularán acotaciones puntuales del resultado de la investigación para procurar que no se conviertan en un resumen.

Estas ideas se presentan desde la óptica jurídica, mediante el análisis de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, con la pretensión de colaborar al enriquecimiento del Derecho Comparado en lo referente a la disciplina analizada.

Es importante aclarar que no es nuestro objetivo, arribar a conclusiones definitivas sobre los problemas planteados, pues la solución de estos escapa a cualquier consideración jurídicamente fundamentada. La reordenación instrumental de la materia, sin duda, se decidirá en su momento, de acuerdo con la voluntad política y la integración de consideraciones técnicas, jurídicas y socioeconómicas.

Por consiguiente, estas conclusiones están dirigidas a promover la reflexión de los profesionales, técnicos y autoridades políticas; el estudio; y la formación académica y científico-técnica de todos los interesados en los perfiles ambientales del urbanismo y la ordenación territorial.

Sentado lo anterior, considero oportuno dejar constancia de lo siguiente:

-I-

Reitero el criterio expresado en el apartado dedicado al régimen urbanístico del suelo y la ordenación territorial en Extremadura, en cuanto a que la LSOTEX mantiene un profundo sentido social y económico, adecuado a la realidad extremeña, que impone a la gestión pública trabajar con objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social, como principios rectores de la materia.

En consecuencia, reafirmo que esta Ley puede constituir un referente instrumental de valor para la elaboración de la Ley cubana, en cuanto a su estructuración temática, que en lo prin-

cial orienta las funciones públicas en la realización del derecho constitucional a la vivienda y sus límites, como título de legitimación de la intervención pública en la gestión del suelo, y la concepción amplia del medio ambiente hacia el desarrollo sostenible.

Nada se opone a la utilidad y beneficio que representa asumir la sistemática de la LSOTEX en la futura Ley de Suelo y de Ordenación Territorial de Cuba, pues los objetivos previstos para la gestión pública en Extremadura coinciden, en lo esencial, con las políticas públicas cubanas, enfocadas al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y el fomento de la vivienda social.

-II-

La legislación constituye un instrumento de la planificación espacial, por consiguiente, se hace necesario disponer de normas adecuadas a los actuales requerimientos de esa actividad, pues las normas vigentes sobre ordenamiento territorial y urbanístico no se ajustan a su contenido específico, sino que se reflejan en diversas leyes y normas complementarias de otros ámbitos. Luego, se echa en falta una Ley eficaz, ajustada al Derecho, cuya carencia y disfunción incide en los principios de legalidad y seguridad jurídica.

La Ley de Suelo y de Ordenamiento Territorial que se encuentra en estudio, se fundamenta en la política económica y social hacia el desarrollo sostenible, respecto a lo cual, el urbanismo y la ordenación territorial constituyen instrumentos básicos para su consecución.

-III-

En el desarrollo de esta investigación se demuestra la necesidad de actualizar y mejorar los instrumentos jurídicos para el ordenamiento territorial y urbanístico en el ámbito nacional, integrado a medidas ambientales, que posibiliten la ordenación sostenible del territorio con un marco normativo adecuado.

La Ley de Suelo y del Ordenamiento Territorial de Cuba precisa conjugar todos los aspectos que recaen en el planeamiento, la gestión del recurso del territorio y el control de sus disposiciones, e introducir aquellas particularidades que diseñen jurídicamente los instrumentos para una planificación territorial sostenible, acorde con las características propias del país.

-IV-

La legislación vigente sobre el régimen urbanístico del suelo y la planificación física, no instrumenta estándares mínimos de calidad ambiental que permitan tutelar el crecimiento equilibrado y sostenible en lo urbano, y el uso del suelo no urbanizable, en correspondencia con la Estrategia Ambiental Nacional y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

En el caso de proyectos concretos, la legislación de medio ambiente establece el requisito de obtener la licencia ambiental, previa solicitud por el inversionista nacional o extranjero; por tanto, el establecimiento de unos mínimos estándares de calidad ambiental, en las regulaciones de planificación física, serían útiles al proceso estatal de Evaluación de Impacto Ambiental, dirigido a identificar, predecir, evaluar, e informar de los efectos sobre el medio ambiente para la aprobación correspondiente.

-V-

El régimen urbanístico del suelo, su clasificación, la parcelación y la reparcelación, los derechos y deberes urbanísticos de los ciudadanos —propietarios o no—, de los inversionistas nacionales y extranjeros, que introduce la iniciativa privada para la edificación, implica adaptar modelos de gestión en tal supuesto, aspectos de los que no dispone la Ley vigente.

La Ley de Suelo y de Ordenación Territorial y Urbanística que se proyecta en nuestro país, deberá reconocer la importancia de la rehabilitación y la recuperación del patrimonio arquitectónico existente; las expropiaciones urbanísticas y sus reglas; las valoraciones urbanísticas, según la clasificación del suelo; la modulación de los instrumentos de gestión en función de la

capacidad municipal; la innovación necesaria; los instrumentos de intervención en el mercado del suelo; el régimen jurídico de las regulaciones y de los convenios urbanísticos; y el procedimiento legal para la declaración de edificaciones en estado de ruina y las órdenes de demolición.

Además de las técnicas del planeamiento, la gestión y el control urbanísticos, debe prever sus efectos legales y definir los requisitos de validez y eficacia de los planes, para lo que se requiere establecer el procedimiento de aprobación y la publicidad de estos, e incluir el derecho de acceso y consulta de la documentación y registros administrativos de los planes, normas, esquemas y proyectos, directamente por los ciudadanos.

-VI-

Otro aspecto importante reside en la necesidad de establecer normas para la concertación interadministrativa, adecuada a la pluralidad de administraciones públicas concurrentes en esta actividad, respecto a lo que no existe un marco de legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que permitan el tratamiento legal de esos convenios administrativos. Tampoco se regulan los actos urbanísticos, inscribibles en el Registro de Propiedad, y la fiscalidad.

-VII-

A pesar del creciente desarrollo del turismo, considerado uno de los sectores de la economía que más contribuye a mejorar la situación financiera del país, se aprecia la carencia en la legislación propia de la actividad administrativa turística, de aspectos relacionados con su ordenación, entre los que pueden mencionarse: la delimitación de competencias y los instrumentos de planeamiento turístico, íntimamente relacionados con la técnica de la planificación territorial.

Las distintas competencias públicas, que inciden en la ordenación turística hacia un turismo sostenible, no regulan los con-

tenidos y el alcance de los principales conceptos y categorías aplicables en esta materia, implicada con el medio ambiente y la ordenación territorial y urbanística.

En última instancia, la Ley de Suelo y de Ordenamiento Territorial que se encuentra en análisis, puede delimitar el ámbito de su competencia, en cuanto al planeamiento turístico, de cara a la protección de los recursos naturales turísticos.

-VIII-

La concepción de la justicia administrativa, sustraída del control jurisdiccional, tanto de la gestión pública, como del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en las referidas disciplinas, limita el derecho a la tutela judicial que consagra la Constitución de la República de 1976 y, consecuentemente, los principios de legalidad y seguridad jurídica que informa el sistema de Derecho en Cuba.

También se limitan los principios inspiradores del Derecho Penal, de aplicación al Derecho Administrativo sancionador; sea por infracciones urbanísticas, del medio ambiente, o cualquier otra materia administrativa, dado que estos preceptos constituyen los límites al ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Constituye una obligación de la función pública, ejercitar la potestad sancionadora, observando las garantías constitucionales, reconocidas en las leyes especiales, sin que la naturaleza contravencional, no penal, justifique su aplicación fuera de los marcos de la legalidad, en tanto principio rector de actuación dentro de la esfera de competencia de la Gestión Pública y la Administración de justicia.

IX

La carencia del enfoque integrador, afecta el estudio científico del Derecho Urbanístico que, como se sabe, se analiza en parcelas o estancos separados; Derecho por un lado, y Urbanismo por el otro. Esta realidad retarda el desarrollo del pensamiento jurídico de esta materia. Ese error conceptual trae aparejado una visión

parcial del fenómeno urbanístico y, con ello, la imposibilidad de la tutela efectiva de los derechos y deberes derivados de esa disciplina.

-X-

Las deficiencias técnico jurídicas, comentadas, acreditan la necesidad de una formación académica y profesional de los juristas, sobre la base de disciplinas interconectadas, para contribuir al fortalecimiento institucional.

Disponer de especialistas de alto nivel, con formación transdisciplinaria, que permita aprehender —desde una perspectiva holística— el territorio en su conjunto como sistema, y las dinámicas socioeconómicas que sus interacciones generan y diversifican, sin duda favorece el desarrollo social.

Abreviaturas

AIEST	Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CAM	Consejo de Administración Municipal
CAP	Consejo de Administración Provincial
CECM	Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros
CE	Comunidad Europea
CEPITER	Centro Provincial de Información Territorial
CENSPALF	Centro Nacional de Superación de Planificación Física
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
<i>DOCE</i>	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
<i>DOE</i>	<i>Diario Oficial de Extremadura</i>
<i>DOUE</i>	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
ETE	Estrategia Territorial Europea, Postdam, de 1999
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional, de 1975
FERGA-O	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca. Reglamento 1260/1999 de la UE
FSR	Fondo Social Europeo. Reglamento 1785/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo

FUNDICOTEX	Asociación Profesional para la Ordenación del Territorio, el Ambiente y el Desarrollo Sostenible
IFOP	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
IPF	Instituto de Planificación Física
IULA	Unión Internacional de Autoridades Locales
LSOTEX	Ley de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
LO	Ley Orgánica
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
LPCALE	Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico
LTEX	Ley de Turismo de Extremadura
MEC	Ministerio de Educación y Ciencia
MEP	Ministerio de Economía y Planificación
MINAG	Ministerio de Agricultura
MICONs	Ministerio de la Construcción
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas
OACE	Órganos de la Administración Central del Estado
ONBC	Organización Nacional de Bufetes Colectivos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTU	Ordenamiento Territorial y Urbanístico
PAC	Política Agraria Comunitaria
PARLATINO	Parlamento Latino
PCS	Programa de Ciudades Sostenibles
PEPRA	Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico de Cáceres
PGM	Plan General Municipal
PIR	Plan de Interés Regional
PNUMA	Programa de la Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
RA	<i>Repertorio Aranzadi</i>
RAP	<i>Revista de la Administración Pública</i>
RCD	<i>Revista Cubana de Derecho</i>
RDU	<i>Revista de Derecho Urbanístico</i>
RJ	<i>Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi</i>
RJCA	<i>Revista de Jurisprudencia Contencioso Administrativo Aranzadi</i>
RTC	<i>Revista del Tribunal Constitucional de España</i>
RPLANEX	Reglamento de Planeamiento de la CA de Extremadura
RPU	Reglamento de Planeamiento Urbanístico
RU	Regulaciones Urbanísticas
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSP	Tribunal Supremo Popular
UE _x	Universidad de Extremadura
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas

Jurisprudencia Citada

DE ESPAÑA

Tribunal Constitucional

STC no. 4 de 2 de febrero de 1981 (*vid.*, *RTC*, 1981, p. 4).

STC no. 14 de 29 de abril de 1981 (*vid.*, *RTC*, 1981, p. 14).

STC no. 32 de 28 de julio de 1981 (*vid.*, *RTC*, 1981, p. 32).

STC no. 61 de 20 de marzo de 1997 (*vid.*, *RDU*, 1997, no. 153).

Tribunal Supremo

STS de 8 de mayo de 1968 (*vid.*, *BOE*, no. 180, de 27 de julio de 1968, pp. 11021-11022).

STS de 22 de mayo de 1974 (*vid.*, ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual básico de Derecho Urbanístico...*, *op. cit.*, p. 95).

STS de 20 de mayo de 1977 (*op. cit.*, p. 504).

STS de 28 de junio de 1978 (*op. cit.*, p. 505).

STS de 30 de enero de 1979 (*op. cit.*, p. 506).

STS de 6 de febrero de 1988 (*op. cit.*, p. 98).

STS de 25 de enero de 1983 (*op. cit.*, p. 42).

STS de 11 de julio de 1984 (*ibidem*).

STS de 17 de octubre de 1988 (*vid.*, *RA*, 1988, p. 7760).

STS de 30 de enero de 1990 (*vid.*, ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual básico de Derecho Urbanístico...*, *op. cit.*, p. 95).

STS de 9 de septiembre de 1991 (*op. cit.*, p. 41).

STS de 13 de julio de 1993 (*op. cit.*, p. 98).

STS de 8 de marzo de 1994 (*op. cit.*, p. 100).

STS de 6 de abril de 1994 (*ibidem*).

STS de 25 de abril de 1994 (*op. cit.*, p. 556).

STS de 23 de junio de 1994 (*op. cit.*, p. 95).

STS de 27 de junio de 1994 (*op. cit.*, p. 95).

STS de 6 de junio de 1995 (*op. cit.*, p. 99).

STS de 8 de noviembre de 1995 (*op. cit.*, p. 98).

STS de 15 de noviembre de 1995 (*op. cit.*, p. 99).

STS de 4 de diciembre de 1995 (*vid.*, *RJ*, 1996, p. 682).

STS de 26 de abril de 1996 (*vid.*, ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual básico de Derecho Urbanístico...*, *op. cit.*, p. 95).

STS de 16 de mayo de 1996 (*ibidem*).

STS de 21 de octubre de 1997 (*vid.*, *RJ*, 1997, p. 7625).

STS de 8 de marzo y de 8 de abril de 2003 (*vid.*, ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual básico de Derecho Urbanístico...*, *op. cit.*, p. 61).

Tribunales Superiores de Justicia

STSJ de Madrid, no.746, de 29 de mayo de 1996, Sección 1ª.

STSJ de Granada, no. 1255, de 28 de octubre de 1996 (*vid.*, *RJCA*, 1996, p. 1473).

Bibliografía

- ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (s. f.): *Marco legal de la ordenación del territorio en el Principado de Asturias*, Universidad de Oviedo, Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial, España.
- ÁLVAREZ-TABÍO, A. (2002): “La expropiación forzosa”. *Boletín ONBC*, La Habana, no. 10, sep-dic, pp. 28-34.
- ÁLVAREZ-PALACIOS, G. (2007): “Reflexiones sobre el suelo no urbanizable para segundas residencias: una cuestión por resolver”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento Urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 621-652.
- ARMENGOL DE PEDRO, A., y otros (1998): *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/98, de 13 de abril*, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid.
- ARREDONDO GUTIÉRREZ, J. M. (1995): *Las infracciones urbanísticas*, Ed. Comares, Granada.
- BERGOETXEA, J. (s. f.): “Principios jurídicos para la ordenación del territorio”. Disponible en <<http://www.euskonews.com>>. [Consulta:2/10/2008].
- BOQUERA OLIVER, J. M. (1992): *Derecho Urbanístico local*, Ed. Civitas, Madrid.
- BURGUET RODRÍGUEZ, R. (1996): *Ley de la Inversión Extranjera. Texto de la Ley y comentarios*, Ed. Sangova S.A., Madrid.
- CABANES ESPINO, I., M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y M. E. PRADO SIFONTES (2007): *El ejercicio del Derecho de propiedad sobre el suelo urbano. Su sentido social*, Universidad de Camagüey, Camagüey.
- (s. f.): “La clasificación urbanística del suelo. Una visión desde Cuba”. Disponible en el sitio *web* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Camagüey <<http://www.dere.reduce.educ.cu>>.

- CABRERO DIÉGUEZ, V. (2002): “Conservación de espacios naturales y desarrollo rural”, en *Territorio y desarrollo sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], ed. soporte digital, FUNDICOTEX, Cáceres, pp. 43-50.
- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2007): “Planeamiento urbanístico democrático. Generaciones de planes”, en *Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 85-112.
- CASTELL, M. (2000): *La cuestión urbana*, Ed. Félix Varela, La Habana.
- CASTILLO ZUBIA, E., J. A. LÓPEZ PELLICER y C. OTERO VILLORIA (1982): *Acuerdos urbanísticos municipales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- CASTRO CABALLERO, L. (2005): “El precio, valor y uso del suelo. Vinculación con el Derecho Urbanístico en Cuba” [inédito], Trabajo de Diploma, Universidad de la Habana, La Habana.
- CHACÓN ORTEGA, L. (1995): *Manual de Procedimiento y Formularios para Ayuntamientos*, vol. IV, 2da ed., Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona.
- CITMA-CIGEA (2006): *Biblioteca Ambiental para el Diputado* [soporte digital], CD-ROM, Unidad de Publicaciones y Servicios Multimedia, desoft, S.A., La Habana.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, CMMAD (1988): *Nuestro futuro común*, Ed. Alianza, Madrid.
- CORCHERO, M. (2008): *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales [s. n.]*, col. Manuales Breves, España.
- CORCHERO, M., dir. (2007): *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico*, t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra.
- CORCHERO, M., y S. OLIVENZA SÁNCHEZ (2007): “El sistema legal de planeamiento urbanístico en la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 43-84.

- CORCHERO, M., y J. L. GALINDO RUBIO (2007): “Los planes generales municipales”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 161-196.
- CORCHERO, M., y P. ESCRIBANO (2007): “Los planes especiales de protección de los conjuntos históricos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 291-320.
- CORCHERO, M., y C. DURÁN TORRES (2007): “Los catálogos de bienes protegidos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 329-348.
- CORCHERO, M., y A. LÓPEZ-MATEOS ORANTOS (2007): “Los efectos de la aprobación de los planes urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 429-448.
- CORCHERO, M., y A. PENA NAVARRA (2007): “Los efectos de la falta de publicación de los planes urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 449-462.
- CORCHERO, M., y M. MARTÍNEZ-PEREDA SOTO (2007): “Los instrumentos de ordenación turística”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 585-620.
- CORTÉS BRETÓN, J. I. (2007-2008): “Introducción al urbanismo en España, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- DÁVALOS FERNÁNDEZ, R. (1990): *La nueva Ley General de la Vivienda*, Ed. Ciencias Sociales. La Habana.

- DEL CAZ ENJUTO, R. (2007): “Los planes parciales de ordenación en el Derecho Urbanístico de Extremadura”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 197-220.
- DÍEZ-PICAZO, L., y A. GULLÓN (1964): “Problemas jurídicos del urbanismo”. *RAP*, no. 43, pp. 41-44.
- DIRECCIÓN PROVINCIAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA, DPPF (2006): *Regulaciones urbanísticas del Vedado*, La Habana.
- DOS REIS CONDESSO, F. (2005): *Ordenamento do território. Adminsitração e políticas públicas. Directo Administrativo e desenvolvimento regional*, Ed. ISPC-Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R. (2005): *Manual básico de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ta ed., Ed. Comares, Granada.
- ESTÉVEZ PAZÓ, R., DEL RISCO YERA, Y., y F. SERRANO RAFFO (2000): “Planeamiento del turismo y Geografía. Desarrollo en Cuba en los últimos 40 años”, Facultad de Geografía, Universidad de La Habana, Instituto de Planificación Física. Disponible en <<http://www.unizar.es>>.[Consulta:4/11/2008].
- FERNÁNDEZ BULTÉ, J. (2001): *Teoría del Estado y del Derecho*, Ed. Félix Varela, La Habana.
- FERNÁNDEZ CANO, A., P. MORILLAS SÁNCHEZ y J. A. LÓPEZ PELLICER (1994): *Manual práctico de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, M. (2003): “La propiedad horizontal en Cuba. Título constitutivo e inscripción registral” [inédita], Tesis en opción al Doctorado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de la Habana, La Habana.
- FERNÁNDEZ NÚÑEZ, J. M. (1997): “Derecho Urbanístico y ordenamiento urbano en Cuba”. *Revista Cubana de Derecho*, Unión Nacional de Juristas de Cuba, La Habana, no. 12.

- (1998): *Regulaciones urbanísticas de la ciudad de La Habana. Aspectos metodológicos y prácticos*, Grupo de Desarrollo Integral de la Capital, La Habana.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1999): *Manual de Derecho Urbanístico*, 14ta ed., Publicaciones Abella, El Consultor, Madrid.
- GARBERI LLOBREGAT, J. (1996): *El procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y L. PAREJO ALFONSO (1999): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2da ed., Ed. Civitas, Madrid.
- GARCÍA GIL, F. J. (1989): *Suelo y ordenación urbana. Legislación y jurisprudencia*, Ed. Aranzadi, Pamplona.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. (2000): *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, Ed. Comares, Granada.
- (2000): *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Ed. Comares, Granada.
- GÓMEZ GÁLLIGO, J. (2007-2008): “Registro de actividades urbanísticas”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- GÓMEZ OREA, D. (2005): “Enfoques metodológicos para la evaluación ambiental estratégica”, en *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica* [J. MORA ALISEDA y F. DOS REIS CONDESSO, coords.], Mérida, pp. 115-140.
- GÓMEZ PÉREZ, A. (2010): “Tutela legal de las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba”, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.
- GONZÁLEZ ACEDO, V. (2007): “Áreas de reparto y aprovechamiento medio”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 365-372.

- (2007): “Estándares urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 373-382.
- GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. A. (1999): “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador: ¿puede reabrirse y tramitarse otro si la infracción no ha prescrito?” *Actualidad Administrativa. La Ley*, Madrid, no. 42, nov.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1993): *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, 6ta ed., Ed. Civitas, Madrid.
- (1999): *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ed. Civitas, Madrid.
- HERNÁNDEZ RUEDA, M. D. (2008): “La corrupción urbanística: perspectiva penal en el ámbito de la función pública”, ponencia expuesta en el curso sobre “Los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la función pública”, realizada en junio de 2008 bajo el auspicio del Servicio de Formación del Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- INIESTA OJEA, J. F. (2007): “Reflexiones sobre el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 413-428.
- IPF-ONBC (2008): *I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones* [soporte digital], CD-ROM, La Habana.
- JAQUENOD, S. (2007-2008): “Derecho y legislación ambiental”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- LLISET BORRELL, F., J. A LÓPEZ PELLICER Y F. ROMERO (1993): *Ley de suelo. Comentarios al texto refundido de 1992*, Publicaciones Abella, Madrid.

- LLOMBART BOSCH, D. (2007): “La Ley de Ordenación de la Edificación en España y en la Comunidad Valenciana”, conferencia pronunciada en el Master de Edificación, Especialidad Gestión Promoción Inmobiliaria, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- (2008): “La responsabilidad civil del promotor”, conferencia pronunciada en el Master de Edificación. Especialidad Gestión Promoción Inmobiliaria, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
- LLORENTE RUESGA, J. (2007): “Los planes especiales de ordenación”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 239-290.
- LLOP TORNE, J. M. (2003): *El papel del urbanista en el siglo XXI*, Asociación Española de Técnicos Urbanistas, AETU, Lleida.
- LÓPEZ PELLICER, J. A (1999): “La caducidad del procedimiento administrativo sancionador; ¿puede reabrirse y tramitarse otro, si la infracción no ha prescrito?” *Actualidad Administrativa. La Ley*, Madrid, no. 42, nov.
- MADERA DONOSO, M. (2007-2008): “LSOTEX: Gestación e instrumentos de ordenación territorial”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- MACHACÓN, J. (2007): “Breve apunte sobre el suelo no urbanizable”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento Urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 383-398.
- MERELO ABELO, J. M. (1997): *Contenido y alcance de la Sentencia 61/1997, del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Suelo*, Ed. Praxis, S.A., Barcelona.
- MORA ALISEDA, J. (2002): “Desigualdades espaciales y medio ambiente”, en *Territorio y desarrollo sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], ed. soporte digital, FUNDICOTEX, Cáceres, pp. 7-16.

-
- (2007-2008): “Introducción a la ordenación del territorio: conceptos, teorías y políticas. Fondos estructurales para el desarrollo”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
-
- (2007-2008): “La comarcalización funcional como modelo de ordenación óptimo” en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- MORA ALISEDA, J., y J. CASTRO SERRANO (2007): “Los instrumentos de ordenación territorial y su tramitación en el Reglamento de Planeamiento de Extremadura”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 541-556.
- MORA ALISEDA, J., y F. DOS REIS CONDESSO (2008): “La Estrategia Territorial Europea como marco para la cooperación institucional en la Península Ibérica” [soporte digital], conferencia expuesta en la Universidad de Extremadura, Cáceres.
-
- coords. (2005): *Políticas urbanas territoriales en la Península Ibérica*, t. II, Mérida.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P. T. (2007): “Urbanismo y sostenibilidad. La integración de la dimensión ambiental en la normativa urbanística extremeña”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 557-584.
- OLEA GODOY, W. F. (2007): “Impugnación de los instrumentos de planeamiento”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 653-675.
-
- (2007-2008): “Introducción al urbanismo: conceptos jurídicos-urbanísticos básicos”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.

- PADRÓN LOTTI, M. (2008): “Más allá del planeamiento” [inédita], conferencia presentada en el Congreso Internacional: Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública, La Habana.
- PARDO ÁLVAREZ, M. (2007): “Delimitación funcional de la Planificación Urbana”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 113-140.
- PÉREZ ANDRÉS, A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías, Sevilla*, Ed. Marcial Pons, Madrid.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, A., y C. M. RODRÍGUEZ OTERO (s. f.): “El ordenamiento territorial en la adaptación de las ciudades al cambio ambiental global”. Disponible en <<http://www2.scielo.org.ve/scielo>>.[Consulta: 9/10/2008].
- PIZARRO MOLINERA, J. M. (2007-2008): “Urbanismo y legislación sectorial”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres, 42-44.
- PUIG MENESES, Y. (2011): “La solución no es prohibir, pero hay que respetar las normas”. *Granma*, La Habana, año 47, no. 182, viernes 22 de julio, pp. 1-7.
- QUIRÓS ROLDAN, A., y otros (1997): *Estudio comentario jurisprudencial sobre las licencias urbanísticas*, Ed. Comares, Granada.
- RAMOS RODRÍGUEZ, C. (2007): La suspensión del otorgamiento de licencias y de la adopción de acuerdos de programación en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 483-518.
- RECIO CAYUELA, C. (2007-2008): “Cuestiones prácticas de fiscalidad aplicadas a la gestión inmobiliaria y urbanística”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- REY SANTOS, O. (2008): “La evaluación del impacto ambiental. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente” [inédita], Conferencia impartida sobre Derecho Ambiental, Universidad de la Habana, La Habana.

- RODRÍGUEZ ROLDÁN, I. (2007): “Procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación Urbanística previstos en la LSOTEX y el RPLANEX: esquema legal”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 399-412.
- ROMERO SAURA, F. (1982): *Guía del planeamiento municipal*, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Transportes, Urbanística y Ordenación del Territorio, Servicio de Publicaciones, Valencia.
- RUIZ CASAS, A. I. (2007): “Autonomía local y aprobación de los planes urbanísticos” en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 519-540.
- RUIZ GARCÍA, J. (2007): “Los Planes Especiales de Protección: una visión reflexiva para su revisión; la revisión del PEPR del Conjunto Histórico de Cáceres”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 321-348.
- SALA SÁNCHEZ, P., y otros (2001): *Derecho de la edificación*, 2da ed., Ed. Bosch, Barcelona.
- (1988): “Derecho administrativo sancionador y Derecho Penal: principios comunes”. *Actualidad Administrativa, La Ley*, Madrid, no. 5.
- SALAS CAÑADAS, J. A. (2007): “Problemática y metodología de los planes parciales”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 221-238.
- SÁNCHEZ FRANCO, C. (2007): “La innovación de los Planes Urbanísticos: Revisión y modificación” en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 463-482.

- (2007-2008): “La nueva Ley estatal de suelo”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “Calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- SANZ JUSDADO, I. (2007): “Los estudios de detalle”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 347-364.
- SEGRÉ, R. (1990): *Arquitectura y urbanismo de la Revolución Cubana*, Ed. Pueblo y Educación, La Habana.
- SOCÍAS CAMACHO, J. M., y B. TRÍAS PRATS (2005): “Planificación turística, medio ambiente y sostenibilidad. En especial el caso de las Islas Baleares”, en *Políticas urbanas territoriales en la Península Ibérica* [J. MORA ALISEDA, y F. DOS REIS CONDESSO, coords.], t. II, Mérida, pp. 365-376.
- TIMÓN TIEMBLO, J. (2007): “Planeamiento Urbanístico, intervención en el mercado del suelo y políticas públicas de vivienda”, en *Manual de Derecho Urbanístico de Extremadura. Planeamiento Urbanístico* [M. CORCHERO, dir.], t. 1, Ed. Thomson Aranzadi, S.A., Navarra, pp. 141-160.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M., y V. AGUADO CUDOLA (1995): *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, 1ra ed., Ed. Cedes, Barcelona.
- VEGA VEGA, J. (1986): *Comentarios a la Ley General de la Vivienda*, Ed. Ciencias Sociales, La Habana.
- VELAZCO MUGARRA, M. (2005): “Desarrollo de ciudades sostenibles desde una perspectiva cubana”, comunicación al Congreso Iberoamericano Ecología y Sostenibilidad Urbana, Cáceres, España.

- (2007): “Teorías del proceso agrario. Tendencias actuales”, en *Temas de Derecho Agrario cubano* [M. C. MCCORMACK BEQUER, coord.], t. I, Ed. Félix Varela, La Habana, pp. 506-540.
- (2008): “Lo ambiental en el modelo de agricultura multifuncional y el uso del suelo en Cuba” [inédita], ponencia presentada en el I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública, auspiciado por la ONBC, Ciudad de La Habana, marzo de 2008.
- VELÁZQUEZ PÉREZ, R. (2002): “El desarrollo sostenible. Perspectiva cubana”, en *Territorio y desarrollo sostenible* [J. MORA ALISEDA, coord.], FUNDICOTEX, Cáceres, pp. 175-190.
- VIAMONTES GILBEAUX, E. (2000): *Derecho Ambiental cubano*, Ed. Félix Varela, La Habana.
- VILCHES, A., y D. GIL (2003): *Construyamos un futuro sostenible. Diálogos de supervivencia*, Cambridge University Press, Madrid.
- ZARAGOZA IVARS, F. (2007-2008): “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “Introducción al marco jurídico: la legislación estatal en materia urbanística. Evolución y situación actual”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “LSOTEX: El régimen jurídico de la propiedad del suelo”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “Clasificación del suelo y contenido urbanístico de la propiedad del suelo adaptado a la Ley estatal 8/2007”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.

- (2007-2008): “El régimen urbanístico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “El Reglamento de Planeamiento en Extremadura”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “La ejecución del planeamiento: presupuestos y sistema de ejecución”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- (2007-2008): “Los convenios urbanísticos”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*”, FUNDICOTEX, Cáceres.
- ZS. BENZICK, E. (2007-2008): “La Evaluación de Impacto Ambiental: Teoría, método y aplicación práctica”, en *Conferencias impartidas en el Master Universitario: Urbanismo y Ordenación Territorial de la Universidad de Extremadura*, FUNDICOTEX, Cáceres.

Legislación y Documentos Consultados

DE ESPAÑA*

Legislación

Constitución de España de 27 de diciembre de 1978. Publicada en el *BOE*, no. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424.

Ley Orgánica 1 de 25 de febrero de 1983, de Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983; modificada por la LO 5 de 13 de marzo de 1991; LO 8 de 24 de marzo de 1994 y LO 12 de 6 de mayo de 1999. Publicada en las ediciones del *BOE*, no. 49, de 26 de febrero de 1983; no. 63, de 14 de marzo de 1991; no. 72, de 25 de marzo de 1994; no. 109, de 7 de mayo de 1999.

Ley Orgánica 2 de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional. Publicada en el *BOE*, no. 239, de 5 de octubre de 1979, pp. 23186-23195.

Sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas

Ley 30 de 26 de noviembre de 1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Publicada en el *BOE*, no. 285, de 27 de noviembre de 1992, pp. 40300-40319.

* Las diversas disposiciones normativas que aparecen consignadas en la obra, pueden ser consultadas en los sitios *webs* de las publicaciones siguientes: *Boletín Oficial del Estado*, *BOE*, <http://www.boe.es/diario_boe>; *Diario Oficial de Extremadura*, *DOE*, <<http://www.doe.juntaex.es>>. [Consulta: 12/10/2009]. Así mismo se ha accedido a las páginas *webs*: *Legislación Autonómica de Extremadura*, <http://www.ucex.org/lex_auton_cron.htm>; *Legislación sobre Urbanismo y Ordenación del Territorio*, <<http://www.miliarium.com/paginas/leyes/urbanismo/Urbanismo#EXTREMADURA>>. [Consulta: 12/10/2009].

Ley 38 de 17 de noviembre de 2003, Ley General de Subvenciones. Publicada en el *BOE*, no. 276, de 18 de noviembre de 2003, pp. 40505-40532.

Ley 33 de 3 de noviembre de 2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Publicada en el *BOE*, no. 264, de 4 de noviembre de 2003, pp. 38924-38967.

Real Decreto 429 de 26 marzo de 1993, Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. Publicada en el *BOE*, no. 106, de 4 de mayo de 1993, pp. 13250-13255.

Real Decreto 1398 de 4 agosto de 1993, Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Publicada en el *BOE*, no. 189, de 9 de agosto de 1993, pp. 24050-24056.

Real Decreto 772 de 7 mayo de 1999, sobre Presentación de Solicitudes, Escritos y Comunicaciones ante la Administración General del Estado, Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales. Publicado en el *BOE*, no. 122, de 22 de mayo de 1999, pp. 19410-19415.

Real Decreto Legislativo 2 de 16 junio de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Publicado en el *BOE*, no. 148, de 21 de junio de 2000, p. 1.

Real Decreto 1098 de 12 octubre de 2001, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Publicado en el *BOE*, no. 257, de 26 de octubre de 2001, pp. 39252-39371.

De la Administración Local

Ley 7 de 2 abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, modificada por la LO 15, de 13 de diciembre de 1999, de Protección de Datos de Carácter Personal; la LO 14, de 20 de noviembre de 2003 y la Ley 4, de 10 de enero de 2006. Publicada en el *BOE*, no. 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945-8964.

Real Decreto 1568 de 28 noviembre de 1986, Reglamento de la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Publicado en el *BOE*, no. 305, de 22 de diciembre de 1986, p. 1.

Real Decreto Legislativo 781 de 18 abril de 1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Publicado en el *BOE*, no. 96, de 22 de abril de 1986, pp. 14282-14295.

Decreto de 17 de junio de 1955, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Publicado en el *BOE*, no. 196, de 15 de julio de 1955, pp. 4266-4277.

De las Garantías del Ciudadano y el Control de las Administraciones Públicas

Ley de 16 diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. Publicada en el *BOE*, no. 351, de 17 de diciembre de 1954, pp. 8261-8298.

Ley 29 de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Publicada en el *BOE*, no. 167, de 14 de julio de 1998, pp. 23516-23551.

Ley 29 de 29 de diciembre de 2005, de Publicidad y Comunicación Institucional. Publicada en el *BOE*, no. 312, de 30 de diciembre de 2005, pp. 42902-42905.

Ley 27 de 18 de julio de 2006, de Derechos de Acceso a la Información. Publicada en el *BOE*, no. 171, de 19 de julio de 2006, pp. 27109-27123.

Ley Orgánica 6 de 1ro de julio de 1985, del Poder Judicial. Publicada en el *BOE*, no. 157, de 2 de julio de 1985, pp. 20632-20678.

Ley Orgánica 2 de 18 mayo de 1987, de Conflictos Jurisdiccionales. Publicada en el *BOE*, no. 120, de 20 de mayo de 1987, pp. 14622-14625.

Real Decreto 208 de 9 febrero de 1996, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano. Publicado en el *BOE*, no. 55, de 4 de marzo de 1996, pp. 8486-8493.

Decreto de 26 de abril de 1957, Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Publicada en el *BOE*, no. 160, de 20 de junio de 1957, pp. 443-454.

De la actividad administrativa

Ley 13 de 25 de junio de 1985, de Patrimonio Histórico Español. Publicada en el *BOE*, no. 155, de 29 de junio de 1985, pp. 20342-20344.

Ley 25 de 29 de julio de 1988, de Carreteras. Publicada en el *BOE*, no. 182, de 30 de julio de 1988, pp. 23514-23524.

Ley 4 de 27 de marzo de 1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, en correspondencia con la Red Ecológica Europea Natura 2000. Publicada en el *BOE*, no. 74 de 28 de marzo de 1989, pp. 8262-8269.

Ley 3 de 23 de marzo de 1995, de Vías Pecuarias. Publicada en el *BOE*, no. 71, de 24 de marzo de 1995, pp. 9206-9211.

Ley 7 de 27 de abril de 1995, de Carreteras de Extremadura. Publicada en el *BOE*, no. 152, de 27 de junio de 1995, pp. 19256-19265.

Ley 2 de 20 de marzo de 1997, de Turismo de Extremadura, LTEX. Publicada en el *DOE*, no. 50, de 29 de abril de 1997, pp. 3012-3031.

Ley 10 de 21 de abril de 1998, de Residuos. Publicada en el *BOE*, no. 96, de 22 de abril de 1998, pp. 13372-13384.

Ley 48 de 30 de diciembre de 1998, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, la Energía, los Transportes y las Telecomunicaciones. Publicada en el *BOE*, no. 313, de 31 de diciembre de 1998, pp. 44329-44352.

Ley 38 de 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación, LOE. Publicada en el *BOE*, no. 266, de 6 de noviembre de 1999, pp. 38925-38934.

Ley 15 de 14 de diciembre de 2001, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, LSOTEX, modificada por la *Ley 6 de 27 de junio de 2002, Ley de Medidas de Apoyo en Materia de Autopromoción de Vivienda, Accesibilidad y Suelo;* y la *Ley 12 de 8 de julio de 2002.* Publicada en el *BOE*, no. 31, de 5 de febrero de 2002, pp. 4440-4511.

Ley 16 de 1ro de julio de 2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. Publicada en el *BOE*, no. 157, de 2 de julio de 2002, pp. 23910-23927.

Ley 32 de 3 de noviembre de 2003, de las Telecomunicaciones. Publicada en el *BOE*, no. 264, de 4 de noviembre de 2003, pp. 38890-38924.

Ley 39 de 17 de noviembre de 2003, del Sector Ferroviario y su Reglamento. Publicada en el *BOE*, no. 276, de 18 de noviembre de 2003, pp. 40532-40562.

Ley 37 de 17 noviembre de 2003, del Ruido. Publicada en el *BOE*, no. 276, de 18 de noviembre de 2003, pp. 40494-40505.

Ley 9 de 28 de abril de 2006, de Evaluación Ambiental Estratégica. Publicada en el *BOE*, no. 102, de 29 de abril de 2006, pp. 16820-16830.

Ley 8 de 28 de mayo de 2007, de Suelo. Publicada en el *BOE*, no. 128, de 29 de mayo de 2007, pp. 23266-23284.

Ley 26 de 23 de octubre de 2007, de Responsabilidad Medioambiental. Publicada en el *BOE*, no. 255, de 24 de octubre de 2007, pp. 43251-43259.

Ley Orgánica 1 de 21 de febrero de 1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana. Publicada en el *BOE*, no. 172, de 20 de julio de 1993, pp. 6209-6214.

Real Decreto 2159 de 23 de junio de 1978, por el que se aprueba el *Reglamento de Planeamiento Urbanístico, RPU*. Publicado en el *BOE*, no. 221, de 15 de septiembre de 1978, pp. 21592-21606.

Real Decreto 2187 de 23 de junio de 1978, por el que se aprueba el *Reglamento de Disciplina Urbanística*. Publicado en el *BOE*, no. 223 de 18 de septiembre de 1978, pp. 21767-21776.

Real Decreto 3288 de 25 de agosto de 1978, por el que se aprueba el *Reglamento de Gestión Urbanística*. Publicado en el *BOE*, no. 27, de 31 de enero de 1979, pp. 2451-2464.

Real Decreto 304 de 26 de febrero de 1993, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los *Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación*

Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, en ejecución de la Disposición Final Única del texto refundido de la *Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*. Publicado en el *BOE*, no. 66, de 18 de marzo de 1993, p. 8360.

Real Decreto 1812 de 2 de septiembre de 1994, por el que se aprueba el *Reglamento General de la Ley de Carreteras*. Publicado en el *BOE*, no. 228, de 23 de septiembre de 1994, pp. 29237-29262.

Real Decreto Legislativo 1302 de 28 de junio de 1986, Evaluación del Impacto Ambiental, EIA. Publicado en el *BOE*, no. 155, de 30 de junio de 1986, pp. 23733-23735.

Real Decreto Legislativo 339 de 2 marzo de 1990, sobre Seguridad Vial. Publicado en el *BOE*, no. 43, de 19 de febrero de 1996, pp. 27-30.

Real Decreto Legislativo 1 de 26 junio de 1992, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana* (preceptos vigentes). Publicado en el *BOE*, no. 156, de 30 de junio de 1992, pp. 22238-22274.

Real Decreto Legislativo 1 de 27 de febrero de 1998, sobre Infraestructuras Comunes en los Edificios para el Acceso a los Servicios de las Telecomunicaciones. Publicado en el *BOE*, no. 251, de 28 de febrero de 1998, pp. 7071-7074.

Real Decreto Legislativo 1 de 20 julio de 2001, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley de Aguas*. Publicado en el *BOE*, no. 176, de 24 de julio de 2001, pp. 26791-26817.

Real Decreto 2387 de 30 de diciembre de 2004, vigente desde el 1ro de enero de 2005, *Reglamento de la ley 39 de 17 de noviembre de 2003, del Sector Ferroviario*. Publicado en el *BOE*, no. 315, de 31 de diciembre de 2004, pp. 42719-42763.

Real Decreto 9 de 14 de enero de 2005, por el que se establece la *Relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados*. Publicado en el *BOE*, no. 15, de 18 de enero de 2005, pp. 1833-1843.

Real Decreto Legislativo 1 de 11 de enero de 2008, por el que se aprueba el texto refundido de la *Ley 6 de 8 de mayo de 2001, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental*. Publicado en el *BOE*, no. 23, de 26 de enero de 2008, pp. 4986-5000.

Decreto 2414 de 30 de noviembre de 1961, por el que se aprueba el *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*. Publicado en el *BOE*, no. 292, de 7 de diciembre de 1961, pp. 17259-17271.

Decreto 45 de 16 de abril de 1991, sobre Medidas de Protección del Ecosistema de la CA de Extremadura. Publicado en el *DOE*, no. 31, de 25 de abril de 1991, pp. 885-887.

Decreto 19 de 4 de febrero de 1997, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones de la CA de Extremadura. Publicado en el *DOE*, no. 18, de 11 de febrero de 1997, pp. 885-889.

Decreto 49 de 8 de marzo de 2000, por el que se aprueba el *Reglamento de Vías Pecuarias de la CA de Extremadura*, modificado por el *Decreto 195 de 5 de diciembre de 2001*. Publicado en el *DOE*, no. 30, de 14 de marzo de 2000, pp. 2084-2092.

Decreto 195 de 5 de diciembre de 2001 que modifica el *Decreto 49 de 8 de marzo 2000, Reglamento de Vías Pecuarias de la CA de Extremadura*. Publicado en el *DOE*, no. 142, de 13 de diciembre de 2001.

Decreto 7 de 23 de enero de 2007, por el que se aprueba el *Reglamento de Planeamiento de la CA de Extremadura, RPLANEX*. Publicado en el *DOE*, no. 12, de 30 de enero de 2007, pp. 1453-1505.

Orden de 19 de junio de 2000 de la CA de Extremadura, que regula el *Régimen de ocupaciones y autorizaciones de usos temporales de las vías pecuarias*. Publicada en el *DOE*, no. 76, de 1ro de julio de 2000, pp. 6825-6828.

Orden de 17 de mayo de 2007, de la CA de Extremadura, por la que se regula la *Circulación de ciclomotores y vehículos a motor, de carácter no agrícola, en las vías pecuarias*. Publicada en el *DOE*, no. 60, de 26 de mayo de 2007, pp. 9413-9414.

DE CUBA

Legislación

Leyes, Decretos Leyes y Decretos

Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, conforme la Reforma de 1992. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 7, de 1 de agosto de 1992.

Ley No. 59 de 16 de julio de 1987, Código Civil. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 9, de 15 de octubre de 1987.

Ley No. 62 de 29 de diciembre de 1987, Código Penal. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición especial, no. 3, de 30 de diciembre de 1987.

Ley No. 1 de 4 de agosto de 1977, de Protección al Patrimonio Cultural. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 29, de 6 de agosto de 1977.

Ley No. 2 de 4 de agosto de 1977, de Monumentos Nacionales y Locales. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 29, de 6 de agosto de 1977.

Ley No. 7 de 19 de agosto de 1977, de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico, LPCALE. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 34, de 20 de agosto de 1977.

Ley No. 13 de 28 de diciembre de 1977, de Protección e Higiene del Trabajo. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 48, de 29 de diciembre de 1977.

Ley No. 41 de 13 de julio de 1983, de Salud Pública. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 61, de 15 de agosto de 1983.

Ley No. 65 de 23 de diciembre de 1988, Ley General de la Vivienda. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 3, de 8 de febrero de 1989.

Ley No. 73 de 4 de agosto de 1994, del Sistema Tributario.
Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 8, de 5 de agosto de 1994.

Ley No. 76 de 5 de septiembre de 1994, de Minas. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 3, de 23 de enero de 1995.

Ley No. 77 de 5 de septiembre de 1995, de la Inversión Extranjera.
Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 3, de 6 de septiembre de 1995.

Ley No. 81 de 11 de julio de 1997, del Medio Ambiente.
Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 7, de 11 de julio de 1997.

Ley No. 85 de 21 de julio de 1998, Forestal. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 46, de 31 de agosto de 1998.

Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, de los Consejos Populares.
Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 6, de 25 de julio de 2000.

Decreto Ley No. 1 de 24 de febrero de 1977, sobre la Anchura del Mar Territorial. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición no. 6, de 26 de febrero de 1977.

Decreto Ley No. 62 de 30 de diciembre de 1982, Implantación del Sistema Internacional de Unidades. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición especial, no. 9, de 30 de diciembre de 1982.

Decreto Ley No. 67 de 10 de abril de 1983, de la Organización de la Administración Central del Estado, tal como quedó modificado por el *Decreto Ley No. 147 de 21 de abril de 1994.* Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 9, de 19 de abril de 1983.

Decreto Ley No. 99 de 25 de diciembre de 1987, de las Contravenciones Personales. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 12, de 25 de diciembre de 1987.

Decreto Ley No. 125 de 30 de enero de 1991, Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Demás Bienes Agrarios. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 1, de 30 de enero de 1991.

Decreto Ley No. 136 de 5 de marzo de 1993, del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre y sus Contravenciones. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 5 de marzo de 1993.

Decreto Ley No. 138 de 1ro de julio de 1993, de las Aguas Terrestres. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 9, de 6 de julio de 1993.

Decreto Ley No. 143 de 30 de octubre de 1993, de la Oficina del Historiador de la Ciudad. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 14, de 4 de noviembre de 1993.

Decreto Ley No. 147 de 21 de abril de 1994, de la Reorganización de los OACE, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de abril de 1994.

Decreto Ley No. 153 de 31 de agosto de 1994, Regulaciones de Sanidad Vegetal. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 11, de 12 de septiembre de 1994.

Decreto Ley No. 158 de 12 de abril de 1995, de la Zona Contigua al Mar Territorial de Cuba. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 14, de 11 de mayo de 1995.

Decreto Ley No. 164 de 28 de mayo de 1996, Reglamento de Pesca. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 26, de 22 de julio de 1996.

Decreto Ley No. 182 de 23 de febrero de 1998, de Normalización y Calidad. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 17, de 2 de abril de 1998.

Decreto Ley No. 183 de 23 de febrero de 1998, de la Metrología. En *Biblioteca Ambiental para el Diputado* [soporte digital, CD-ROM], CITMA-CIGEA, Unidad de Publicaciones y Servicios Multimedia, desoft, S.A., La Habana, 2006.

Decreto Ley No. 190 de 28 de enero de 1999, de la Seguridad Biológica. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 7, de 15 de febrero de 1999.

Decreto Ley No. 191 de 8 de marzo de 1999, de los Tratados Internacionales. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 12, de 12 de marzo de 1999.

Decreto Ley No. 200 de 22 de diciembre de 1999, de las Contravenciones al Medio Ambiente. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 83, de 23 de diciembre de 1999.

Decreto Ley No. 201 de 22 de diciembre de 1999, de Áreas Protegidas. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 84, de 24 de diciembre de 1999.

Decreto Ley No. 202 de 24 de diciembre de 1999, de Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 85, de 28 de diciembre de 1999.

Decreto Ley No. 207 de 14 de febrero de 2000, del Uso de la Energía Nuclear. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 20, de 17 de febrero de 2000.

Decreto Ley No. 211 de 19 de julio de 2000, modificativo de la Ley No. 65 de 19 de julio de 1988, Ley General de la Vivienda. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 5, 24 de julio de 2000.

Decreto Ley No. 212 de 8 de agosto de 2000, de Gestión de la Zona Costera. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 68, de 14 de agosto de 2000.

Decreto Ley No. 216 de 30 de enero de 2001, de los Límites de la Zona Priorizada para la Conservación, que modifica el Decreto Ley No. 143 de 30 de octubre de 1993, de la Oficina del Historiador de la Ciudad. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 31, enero de 2001.

Decreto Ley No. 225 de 7 de noviembre de 2001, de los Explosivos Industriales, Medios de Iniciación y Productos Químicos y Tóxicos. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 80, de 16 de noviembre de 2001.

Decreto Ley No. 230 de 28 de agosto de 2002, de Puertos. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 48, de 13 de septiembre de 2002.

Decreto Ley No. 241 de 26 de septiembre de 2006, modifica la Ley No. 7 de 19 de agosto de 1977, de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, e introduce el procedimiento especial económico. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 33, de 26 de septiembre de 2006.

Decreto No. 5 de 22 de septiembre de 1977 del CECM, Reglamento del Proceso Inversionista. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 39, de 23 de septiembre de 1977.

Decreto No. 21 de 28 de febrero de 1978, Reglamento de Planificación Física. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 8, de 9 de marzo de 1978.

Decreto No. 105 de 3 de mayo de 1982, del CECM, Reglamento para la Evaluación y Aprobación de las Propuestas de Inversión y las Tareas de Inversión. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 41, de 13 de mayo de 1982, p. 511.

Decreto No. 169 de 17 de octubre de 1992, Contravenciones de las Regulaciones sobre la Sanidad Vegetal. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 5, de 6 de mayo de 1992.

Decreto No. 176 de 22 de octubre de 1992, Protección a la Apicultura y los Recursos Melíferos y sus Contravenciones. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 131, de 31 de octubre de 1992.

Decreto No. 179 de 2 de febrero de 1993, Protección, Uso y Conservación de los Suelos y sus Contravenciones. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 4, de 26 de febrero de 1993.

Decreto No. 180 de 4 de marzo de 1993, Contravenciones de las Regulaciones sobre el Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 5 de marzo de 1993.

Decreto No. 181 de 17 de abril de 1993, Contravenciones de las Regulaciones sobre Medicina Veterinaria. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 7, de 12 de mayo de 1993.

Decreto No. 199 de 10 de abril de 1995, Contravenciones de las Regulaciones para la Protección de los Recursos Hídricos y el Régimen de Sanciones Administrativas. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 14, de 11 de mayo de 1995.

Decreto No. 211 de 9 de agosto de 1996, Contravenciones de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 34, de 18 de octubre de 1996.

Decreto No. 222 de 16 de septiembre de 1997, Reglamento de la Ley de Minas. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 32, de 19 de septiembre de 1997.

Decreto No. 262 de 14 de mayo de 1999, Reglamento para la Compatibilización del Desarrollo Económico Social del País con los Intereses de la Defensa. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 31, de 20 de mayo de 1999.

Decreto No. 267 de 3 de septiembre de 1999, Contravenciones de las Regulaciones sobre Normalización y Calidad. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 55, de 6 de septiembre de 1999.

Decreto No. 268 de 8 de septiembre de 1999, Contravenciones de las Regulaciones Forestales. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 58, de 17 de septiembre de 1999.

Decreto No. 271 de 10 de febrero de 2001, Contravenciones de las Regulaciones sobre Metrología. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 9, de 19 de enero de 2001.

Decreto No. 272 de 20 de febrero de 2001, Régimen de Contravenciones en materia de Ordenación Territorial y del Urbanismo. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 2, de 21 de febrero de 2001.

Resoluciones, Instrucciones y Circulares Administrativas

Resolución No. 157 de 28 de septiembre de 1998 del Ministro de Economía y Planificación, Perfeccionamiento de las Regulaciones Complementarias del Proceso Inversionista. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones* [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Resolución No. 77 de 28 de julio de 1999 del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Reglamento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 48, de 6 de agosto de 1999. Derogada por la *Resolución No. 132/2009 del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.*

Resolución No. 71 de 1ro de noviembre de 1999, del Ministro de las Fuerzas Armadas, sobre la Compatibilización del desarrollo económico social del país con los intereses de la seguridad y el orden interior. En *I Seminario Internacional "Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública". Documentos y legislaciones* [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Resolución Conjunta No. 1 de 20 de noviembre de 2001, de los Presidentes del Instituto de Planificación Física (IPF) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), del Procedimiento para las solicitudes de uso de suelo y de regulaciones urbanísticas al IPF, por los Arquitectos de la Comunidad del Sistema de la Vivienda. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 85, de 4 de diciembre de 2001.

Resolución No. 91 de 16 de marzo de 2006, del Ministro de Economía y Planificación, Indicaciones al Proceso Inversionista. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, no. 8, de 5 de mayo de 2006.

Resolución No. 132 de 11 de agosto de 2009 del Ministro de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental y el otorgamiento de la licencia ambiental.

Instrucción No. 1 de 4 de noviembre de 2002, del Presidente del Instituto de Planificación Física (IPF), Procedimiento para la Microlocalización de Inversiones. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Instrucción No. 2 de 4 de noviembre de 2002, del Presidente del Instituto de Planificación Física (IPF), por la que se aprueba el nuevo Reglamento para la Microlocalización de Inversiones. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Instrucción No. 3 de 5 de noviembre de 2002, del Presidente del Instituto de Planificación Física (IPF), que modifica el Reglamento para la aplicación del Decreto No. 272/2001 sobre las Contravenciones en Materia de Ordenamiento Territorial y Urbanístico. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Instrucción No. 4 de 6 de noviembre de 2002, del Presidente del Instituto de Planificación Física (IPF), Reglamento para la entrega de la licencia de construcción o de obra, la autorización de construcción o de obra y el certificado de habitable o utilizable. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Circular Conjunta No. 1 de 26 de noviembre de 2002, de los Ministros de la Agricultura, y del Azúcar, y los Presidentes del Instituto de Planificación Física (IPF) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INV); Indicaciones para la solución y

control de las ilegalidades en viviendas construidas en áreas agrícolas. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Acuerdos del CECM

Acuerdo No. 3139 de 8 de abril de 1997, Creación del Consejo Nacional de Cuenas Hidrográficas. En Biblioteca Ambiental para el Diputado [soporte digital], CD-ROM, CITMA-CIGEA, Unidad de Publicaciones y Servicios Multimedia, desoft, S.A., La Habana, 2006.

Acuerdo No. 3435 de 29 de enero de 1999, Funciones y Atribuciones del Instituto de Planificación Física (IPF) en sus distintos niveles. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Acuerdo No. 3808 de 20 de noviembre de 2000, sobre la actualización de las atribuciones y funciones del Sistema de la Planificación Física, que modifica el Acuerdo No. 3435/1999. En I Seminario Internacional “Derecho, Desarrollo Sostenible, Urbanismo y Gestión Pública”. Documentos y legislaciones [soporte digital], CD-ROM, IPF-ONBC, La Habana, 2008.

Acuerdo de 14 de diciembre de 2001, Áreas Protegidas y Categorías de Manejo. Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición ordinaria, no. 88, de 18 de diciembre de 2001.

Acuerdo No. 5517 de 26 de agosto de 2005, Contravenciones por la Violación de los Preceptos sobre Prohibición del Desarrollo, la Producción, Almacenamiento y Empleo de Armas Químicas y su Destrucción de 22 de abril de 1977. En Biblioteca Ambiental para el Diputado [soporte digital], CD-ROM, CITMA-CIGEA, Unidad de Publicaciones y Servicios Multimedia, desoft, S.A., La Habana, 2006.

Acuerdo de 25 de junio de 1999, Zonas de Alta Significación para el Turismo. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 41, de 30 de junio de 1999.

Acuerdo No. 6176 de 13 de noviembre de 2007, que aprueba el Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular. Publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición ordinaria, no. 81, de 11 de diciembre de 2007.

Acuerdo No. 6686 de 16 de septiembre de 2009, Traspaso del IPF a la subordinación del Consejo de Ministros.

DOCUMENTOS NORMATIVOS CONSULTADOS*

Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 noviembre de 1950. Disponible en <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A.../0/ESP_CONV.pdf>.[Consulta: 12/10/2009].

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 25 marzo de 1957. Disponible en <<http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i12.pdf>>.[Consulta: 12/10/2009].

Carta Europea de Autonomía Local, de 15 octubre de 1985. Disponible en <http://www.femp.es/files/566353.../carta_europea_autonomia_local.pdf>.[Consulta: 12/10/2009].

Informe Brundtland de 1988. Disponible en <<http://es.scribd.com/doc/2553283/INFORME-BRUNDTLAND>>.[Consulta:12/10/2009].

* Los documentos que aquí se consignan, se encuentran disponibles, en su inmensa mayoría, en el sitio *web* de la CEE dedicada a recoger sus disposiciones legales, a saber: <<http://www.eur-lex.europa.eu/index.htm>>. Así mismo, se pueden consultar accediendo a la publicación oficial de la CEE: *Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)*, otrora denominado *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*; también localizables en el sitio ya mencionado.

Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, de 7 febrero de 1992, ratificado en octubre de 1993, en vigor desde el 1ro de noviembre de 1993. Disponible en <<http://www.eurlex.europa.eu/index.htm>>.[Consulta:12/10/2009].

Agenda 21/1992, Programa de acciones para el logro de un desarrollo sostenible en el siglo XXI, aprobada en junio de 1992 en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CNUMAD). Disponible en la páginas oficiales de la ONU, a saber: <<http://www.un.org>>, y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), <<http://www.undp.org/spanih>>.[Consulta:12/10/2009].

Declaración de la Cumbre de Río de 1992, aprobada en junio de 1992 en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CNUMAD). Disponible en la página oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), <<http://www.undp.org/spanish>>.[Consulta:12/10/2009].

Tratado de Ámsterdam, de 2 octubre de 1997. Disponible en <[http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0340-0396\).pdf](http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf)>.[Consulta:12/10/2009].

Convenio de la Organización de Naciones Unidas sobre el derecho a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, firmado en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Disponible en la web oficial del Convenio de Aarhus, <<http://www.unece.org/env/pp>>.[Consulta:12/10/2009].

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, de 7 diciembre de 2000. Disponible en <http://www.euskalherria.com/dokumentuak/fitzategiak/carta_ue_es.pdf>.[Consulta:12/10/2009].

Tratado de Niza de 26 febrero de 2001. Disponible en <http://www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/.../Trat_niza_es.pdf>.[Consulta:12/10/2009].

Declaración de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de 2002. Disponible en <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm>.[Consulta:12/10/2009].

Convenio de la Comisión Económica para Europa de la ONU sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991. Disponible en <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextspanish.pdf>>. [Consulta: 12/10/2009].

Protocolo sobre la Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo, firmado en Kiev en 2003. Disponible en <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocols spanish.pdf>>. [Consulta: 12/10/2009].

Directiva 85/337/CE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo. Publicada en el *DOCE*, no. L 175, de 5 de julio de 1985, pp. 40-48.

Directiva 90/313/CE del Consejo, de 7 de junio de 1990, relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, derogada por la Directiva 2003/3/CE. Publicada en el *DOCE*, no. L 158, de 23 de junio de 1990, pp. 56-58.

Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, sobre la información ambiental. Publicada en el *DOCE*, no. L 173, de 14 de marzo de 1997, pp. 5-15.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Publicada en el *DOCE*, no. L 197, de 21 de junio de 2001, pp. 30-37.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CE del Consejo. Publicada en el *DOUE*, no. 41 L, de 14 de febrero de 2003, pp. 26-32.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2003, por la que se aprueban medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/37/CE y 96/61/CE del Consejo. Publicada en el *DOCE*, no. L 156, de 25 de junio de 2003, pp. 17-24.

Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 2005/2010, de Cuba. Disponible en <<http://www.educambiente.co.cu/index.php>>.[Consulta: 12/10/2009].

Estrategia Ambiental Nacional de Cuba. Disponible en <<http://www.educambiente.co.cu/images/Documentos/Estrategia%20Ambiental%202007-2010.pdf>>.[Consulta: 12/10/2009].