

Derecho urbanístico y
envejecimiento demográfico

Francisco Velasco Caballero

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
Director de Investigación del Instituto de Derecho Local (IDL-UAM)

Abstract¹

El envejecimiento acelerado de la población en los países occidentales, y entre ellos en España, es un nuevo reto para las políticas públicas municipales y para el Derecho urbanístico. Para analizar cómo el ordenamiento urbanístico permite, incentiva o dificulta la adaptación de las ciudades al envejecimiento demográfico se habla en este estudio de "Derecho administrativo de mayores". Con esta perspectiva normativa se destaca la importancia de varios parámetros normativos externos, procedentes del Derecho de la discapacidad, el Derecho de servicios sociales y el Derecho de la vivienda. También se analiza como el "Derecho urbanístico de mayores" distribuye los costes asociados a la formación de ciudades amigables con los mayores. Finalmente, se analizan las formas normativas principales: la asignación de usos al suelo y la regulación de las formas edificatorias.

The accelerated aging of the population in Western countries, and among them in Spain, is a new challenge for municipal policies and urban planning law. In order to analyze how urban planning law allows, makes difficult or encourages the adaptation of cities to demographic aging, this study speaks of "planning law for elderly people". Under this perspective certain peculiar features are considered. First of all, the study focuses on how planning law integrates external rules coming from Disability and Social Services Law and from Housing Law. The study also analysis how the urban planning law distributes the economic costs associated to the "age-friendly cities". Finally, the two main types of regulatory intervention are considered: land use and building rules.

¹ Este estudio se ha realizado al amparo del Proyecto de Investigación DER2016-75987-R (*Aging cities*) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y del que son IP los profesores Silvia Díez Sastre y José María Rodríguez de Santiago.

Abreviaturas y acrónimos utilizados: CDPD: Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006; LA-OU: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; LCL-U: Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; LM-S: Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, de Suelo; LCV-OTUP: Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje; LV-SU: Ley vasca 2/2006, de Suelo y Urbanismo; PEV: Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; PGB: Plan General de Bilbao (Texto Refundido), de 27 de diciembre de 1994; PGM: Plan General de Madrid de 1997; PGMB: Plan General Metropolitano de Barcelona, de 14 de julio de 1976; PGS: Plan General de Sevilla, de 19 de julio de 2006; PGV: Plan General de Ordenación Urbana de Valencia, de 28 de diciembre de 1988; RBEL: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; TRLS: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; TRC-LU: Decreto Legislativo catalán 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo; TRLGDPD: Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social.

Material normativo: Dada la diversidad de leyes autonómicas sobre urbanismo, vivienda, servicios sociales y accesibilidad, en este estudio se ha limitado el materia normativo analizado a seis Comunidades Autónomas principales, sin perjuicio de la atención ocasional a leyes de otras Comunidades. Las seleccionadas, ampliamente representativas en términos demográficos y de modelos regulatorios, son: Madrid, Cataluña, Andalucía, Castilla-León, Comunidad Valenciana y País Vasco.

Palabras clave: envejecimiento, derecho urbanístico, planeamiento urbanístico, usos del suelo, residencias de mayores, ciudades amigables con los mayores.

Title: Urban planning law and aging population.

Key words: aging, urban planning law, land use law, zoning, nursing homes, age-friendly cities.

Sumario

1. Ciudades envejecidas y políticas de mayores
2. El urbanismo de las “age-friendly cities”
3. Estructuras del Derecho urbanístico de las ciudades envejecidas
 - 3.1 Introducción
 - 3.2 Ideas ordenadoras
4. Parámetros normativos externos
 - 4.1 Derecho de la discapacidad
 - 4.2 Derecho de servicios sociales
 - 4.3 Derecho de la vivienda
5. Distribución de costes
 - 5.1 En la ciudad nueva o renovada
 - 5.2 En la ciudad existente
6. Formas normativas del Derecho urbanístico de mayores
 - 6.1 Rehabilitación y accesibilidad
 - 6.2 Asignación de usos al suelo
 - 6.2.1 Tipologías de usos para las ciudades envejecidas
 - 6.2.2 Calificaciones para establecimientos de mayores
 - 6.2.3 Flexibilidad de usos
 - 6.2.4 Suelo dotacional público y establecimientos privados de mayores
 - 6.2.5 Estándares legales para usos de mayores
 - 6.3 Normas de urbanización y edificación
7. Establecimientos de mayores y clases de suelo
 - 7.1 En suelo urbanizable o renovable
 - 7.2 En suelo urbano consolidado
 - 7.2.1 Establecimientos privados
 - 7.2.2 Establecimientos públicos
8. Bibliografía

1. Ciudades envejecidas y políticas de mayores

La población mundial envejece. El alargamiento de la esperanza de vida en el mundo es, de media, 2.4 veces mayor cada década (para las mujeres) y 2.2 veces para los hombres (WALKER, 2016, p. 48). Se prevé que hacia 2050 la población de personas mayores en la Unión Europea (por encima de los 65 años) habrá crecido en un 77 por 100². Mirando a España, el porcentaje de población de 65 años y más, que actualmente se sitúa en el 18,4 % de la población, pasará a ser del 24,9% dentro de quince años (en 2029) y del 34,6 % dentro de cincuenta años (en 2066)³. Todos estos datos, ya de por sí importantes, son aún más significativos si se tiene en cuenta el llamativo aumento de la población *mayor de 80 años*, que se duplica en la Unión Europea hacia 2050. En España, en 2016 el porcentaje de octogenarios era del 6 por 100 de la población total, con una proyección hacia el 7 por 100 en 2026 y del 18 por 100 en 2066 (ABELLÁN GARCÍA, AYALA GARCÍA Y PUJOL RODRÍGUEZ, 2017, p. 29). Los octogenarios, para los que la gerontología y la demografía ya ensayan nuevas denominaciones, como “old-old”, “oldest old” o “supermayores”, presentan por lo general pérdidas de autonomía personal muy significativas. Y reclaman, por tanto, un tipo de políticas públicas específicas.

El envejecimiento de la población es, en general, mayor en las áreas rurales que en las ciudades (ABELLÁN GARCÍA, AYALA GARCÍA Y PUJOL RODRÍGUEZ, 2017, p. 4). Pero también las ciudades, sobre todo las occidentales, experimentan de forma acusada el envejecimiento de su población. Además, en buena parte de estas ciudades el patrón del envejecimiento es novedoso. No envejecen los centros históricos. Lo que envejece ahora son los barrios y el extrarradio de las ciudades, donde habita la generación del “baby-boom” del período 1946-1964 (para Estados Unidos: PYNOOS, NISHITA, CICERO Y CARAVIELLO, 2008, p. 104). Este fenómeno es, desde luego, visible en buena parte de las grandes ciudades españolas, cuyos intensos crecimientos demográficos a partir de los años 50 dieron lugar a muchos *nuevos barrios*, los mismos que ahora envejecen. El proceso de creación de ciudad en ese tiempo fue acelerado y poco cualificado. Por eso, los barrios de entonces presentan hoy elevadas *densidades edificatorias* y *graves déficits*: tanto en las condiciones funcionales y de accesibilidad de los edificios residenciales, como en los equipamientos urbanísticos. Estos datos elementales de geografía urbana condicionan las políticas y el Derecho urbanístico de las ciudades.

El presente no sólo nos ofrece datos sobre el envejecimiento demográfico de las ciudades. En nuestro tiempo, y al compás de los avances científicos en *gerontología*, también se ha desarrollado una corriente política y académica que propone una nueva consideración de las personas mayores en las ciudades. Partiendo del inicial Protocolo de Vancouver (2002), centrado en la idea del *envejecimiento activo*, la Organización Mundial de la Salud ha impulsado la red de “ciudades amigas de las personas mayores” (*Age-friendly cities*) y ha introducido protocolos y catálogos de indicadores para analizar el grado de receptividad, amabilidad o empatía de las ciudades con sus mayores (PLOUFFE, KALACHE Y VOELCKER, 2016, p. 20). En especial, el Protocolo de Vancouver y

² <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>

³ Instituto Nacional de Estadística, *Proyección de la Población de España 2014–2064* (www.ine.es).

la red de “ciudades amigas de los mayores” han destilado un catálogo de ámbitos e *indicadores* con los que analizar y valorar la situación ciudadana de las personas mayores. Entre estos ámbitos, y para lo que importa en este estudio, se cuentan la vivienda, los espacios urbanos abiertos y los servicios asistenciales. Otros ámbitos indicativos son: respeto e inclusión social, transporte y movilidad, participación social y ciudadana, información y comunicación. Este catálogo original de indicadores está en continua adaptación, y experimenta notables novedades en las concretas iniciativas de las distintas ciudades (PLOUFFE, KALACHE Y VOELCKER, 2016, p. 23).

Las personas mayores tienen necesidades y prioridades específicas. Estas varían no sólo en función de la edad, sino sobre todo en razón del estado de salud y del nivel de dependencia de cada persona. Con todo, y por singular que pueda ser la situación de cada persona mayor, comparten algunas *necesidades*: de asistencia sanitaria y social; residencial; de integración; y de movilidad en el espacio urbano. Cada una de estas necesidades es objeto inmediato de un tipo de política pública específica (prestacional o no) más o menos positivada en normas jurídicas. Además, prácticamente todas aquellas necesidades específicas de las personas mayores proyectan ciertas exigencias sobre la política urbanística de cada ciudad. Lo cual permite hablar de *políticas urbanísticas de mayores*. En este estudio se describen, en primer lugar, cuáles son las necesidades urbanísticas de las personas mayores (2). Y a partir de ahí se analizan las estructuras actuales y posibles de lo que podemos empezar a denominar “Derecho urbanístico de mayores” (3 a 7).

2. El urbanismo de las “age-friendly cities”

Las políticas urbanísticas de mayores abarcan dos grandes ámbitos de atención. Está, en primer lugar, el *alojamiento* o residencia de las personas mayores. Y está, en segundo lugar, el *entorno urbano colectivo* en el que las personas mayores desarrollan su vida social, lo que incluye tanto los espacios urbanos de uso público (viales, espacios libres) como los equipamientos urbanos útiles o específicos para las personas mayores (residencias asistidas, centros de mayores, centros de día).

En lo que hace al alojamiento o *vivienda adecuada* para las personas mayores, las opciones políticas son diversas y complementarias. No hay un único patrón de vivienda adecuada para las personas mayores. Y por tanto, tampoco hay una única política urbanística disponible. En los años 60, la gerontología ambiental defendió la conveniencia de que las personas mayores se realojaran en entornos físicos distintos de los originales, y mejor adaptados a sus necesidades específicas (TEAFF, LAWTON, NAHEMOW Y CARLSON, 1978, pp. 130-133; LEWIS Y GROH, 2016, p. 84). De ahí vienen las *residencias* (“nursing homes”, “Pflegeheime”) frecuentemente en el extrarradio de las ciudades. Esta perspectiva gerontológica cambia en las dos últimas décadas del siglo XX, pasando a una mayor valoración del *entorno original* de las personas mayores. Es lo que se conoce como “aging in place” (WAHL Y GITLIN, 2007, pp. 494-501; PYNOOS, NISHITA, CICERO Y CARAVIELLO, 2008, p. 79; CHAN, LOU Y KO, 2016, p. 130). Esto conduce, desde la perspectiva de las políticas públicas, a un mayor énfasis en las adaptaciones de accesibilidad y seguridad en las viviendas y en los entornos urbanos. En nuestro tiempo, dentro de la perspectiva general de “aging in place” se acentúa la distinción entre la vivienda y el entorno comunitario (barrio). De

manera que la propuesta de envejecimiento “en el propio entorno” no necesariamente significa envejecimiento en el propio domicilio (“aging at home”). El envejecimiento “in place” puede tener lugar en un domicilio distinto del original, aunque, eso sí, en el mismo entorno urbano y social precedente (“lifetime neighborhoods”). El envejecimiento “en el propio entorno” se refiere sobre todo al espacio urbano (barrio, comunidad) en el que la persona mayor ha desarrollado su vida, o parte de esta. Por eso, el “aging in place” puede darse en viviendas distintas del domicilio habitual, siempre que se mantenga el entorno social original (LEWIS Y GROH, 2016, p. 84). En todo caso, y por mucho que hoy goce de alta aceptación, la política pública de envejecimiento “en el propio entorno” tiene siempre como límite la libre *opción* de cada persona mayor, o de las personas que la tutelan y deciden por ella (*infra* § 29). Por eso, una política pública de “aging in place” no puede ser excluyente. Pues ha de quedar también espacio para otra opción habitacional alternativa: el traslado a una residencia, o a una vivienda asistida, en un espacio urbano diferente o, incluso, en una localidad *distinta* de la original.

Según lo dicho, las *posibilidades residenciales* de los mayores son diversas, más o menos adecuadas a la situación concreta de cada persona: de su salud y de su grado de autonomía.

a) Una primera posibilidad es la de mantener la *propia vivienda* individual o familiar tradicional (en propiedad o arrendada). A esta posibilidad residencial se vinculan una serie de servicios, públicos o privados, complementarios; y un entorno urbano compatible con la residencia individual. Esto es, servicios de asistencia domiciliaria (para situaciones de dependencia más o menos acusadas); y *servicios colectivos* (de ocio, entretenimiento, actividad física y cuidado de la salud) realizados a través de equipamientos, públicos o privados, externos al propio domicilio. El mantenimiento de la morada propia es una posibilidad óptima (en términos gerontológicos y de políticas de envejecimiento) sólo en la medida en que se complementa con servicios asistenciales y entornos urbanísticos adecuados.

b) La segunda posibilidad residencial consiste en el traslado del mayor a una nueva vivienda individual o familiar *especialmente* concebida para personas mayores y por ello con una concepción idónea del espacio y de los accesos y con algún nivel de asistencia externa (mayor o menor en función del grado de autonomía de cada persona). La tipología de esta posibilidad habitacional es muy diversa, y está presente en muchos países. Es el caso, en Alemania, de las “Wohngemeinschaften” y de las “Servicewohnungen”⁴, de las “Green Houses” norteamericanas (DAYTON Y DORON, 2012, p. 67), o de ciertos tipos de “elderly cohousing” en el Reino Unido (LÓPEZ DE LA CRUZ, 2018, p. 137). Este tipo de alojamiento con frecuencia se considera óptimo para personas mayores con discapacidad moderada, porque les permite un considerable ámbito de independencia vital (y por tanto, de dignidad personal) (GAWANDE, 2014, p. 79). En España, las “viviendas de mayores” y los “pisos tutelados” son realidades crecientes, aunque aún

⁴ Véase la tipología completa de viviendas para personas mayores en la ciudad de Hamburgo (incluyendo las residencias), en el documento-guía para la redacción de ordenanzas edificatorias (*Bauordnungen*) aprobado por el gobierno de la ciudad: Bauprüfddienst 2/2008: “Besondere Wohnformen für Behinderte und ältere Menschen Bauaufsichtliche Anforderungen”.

limitadas en número⁵. Y son muy diversas: unas se aproximan a apartamentos independientes con algunos (pocos) servicios asistenciales comunes, mientras que otras se asemejan a residencias⁶.

c) Finalmente, una última posibilidad habitacional es la de las *residencias colectivas* o “nursing homes”. En este caso, las personas mayores se integran en una comunidad de vida con otras personas mayores, normalmente con las mismas o similares necesidades y capacidades. Las residencias tanto pueden ser públicas (plenamente integradas en la red de servicios sociales de cada Comunidad Autónoma) como privadas (bien de iniciativa empresarial, bien de iniciativa social), con un predominio cuantitativo creciente de las privadas⁷.

Estas tres posibilidades habitacionales describen únicamente los posibles *modus vivendi* de las personas mayores. Pero no dan lugar a estatutos jurídicos uniformes. Así, aunque la residencia en la propia vivienda tradicional (individual o familiar) presupone un derecho individual sobre un inmueble (real, como del derecho de propiedad, o contractual, como un arrendamiento), tal posibilidad residencial se ha de completar con servicios asistenciales domiciliarios, que pueden ser tanto privados como públicos; con un entorno de equipamientos externos adecuados (privados o públicos) y con un entorno de espacios libres también adecuado (en este caso, de responsabilidad casi exclusiva de la Administración local).

En la actualidad, la gran mayoría de las personas mayores de 65 años viven en su propia casa, donde con frecuencia reciben servicios de asistencia social. En España sólo el 4.19 por 100 de los mayores vive en algún tipo de establecimiento residencial (pisos tutelados o residencias de distintos tipos: ABELLÁN GARCÍA, AYALA GARCÍA Y PUJOL RODRÍGUEZ, 2017, p. 46)⁸. Pero hay que tener en cuenta que en este porcentaje se incluyen, sobre todo, los “supermayores” (los de más de 80 años). Segmento éste de edad que previsiblemente se triplicará en las próximas décadas (*supra* § 1) y para el que frecuentemente no es viable el mantenimiento en el propio domicilio, ni siquiera mediando asistencia social intensiva. Por eso, en las próximas décadas será necesario *duplicar o triplicar el número de plazas* en establecimientos residenciales. Y habrá de hacerse, además, tendencialmente “in place”: en los barrios o entornos donde viven las personas mayores.

⁵ En 2003 en el municipio de Madrid se contaban aún sólo cuatro edificios con “apartamentos para mayores” (Dirección de Servicios del Plan General, *Los equipamientos para mayores en la planificación y gestión urbanística del municipio de Madrid*, 2003, p. 20).

⁶ Así, las “viviendas para mayores” en Castilla La-Mancha, conforme a los arts. 10 y 11 de la Orden de la Consejería de Bienestar Social de 21 de mayo de 2001 (DOCM núm. 75, de 29 de junio). Véase LÓPEZ DE LA CRUZ, 2018, p. 124.

⁷ En el municipio de Madrid, en 2003, se contaban 210 residencias de mayores, de las cuales sólo el 15 por 100 eran públicas (Dirección de Servicios del Plan General, *Los equipamientos para mayores en la planificación y gestión urbanística del municipio de Madrid*, 2003, p. 22).

⁸ En Alemania la cifra media es del 7 por 100 (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, *Wohnen im Alter*, Schriftenreihe Forschung, núm. 147, p. 27), lo cual es explicable porque también su población mayor de 65 años es algo superior (21 por 100).

Todas estas precisiones son necesarias porque condicionan tanto las políticas urbanísticas como el Derecho urbanístico de mayores. Las leyes y planes urbanísticos deben, ciertamente, favorecer el envejecimiento en el propio entorno. A ello coadyuvan tanto el actual régimen de la rehabilitación y renovación urbana (*infra* § 41) como la flexibilidad normativa de los usos y de las reglas edificatorias en suelo urbanizado (*infra* §§ 62, 86, 98). Pero no pueden impedir o dificultar desproporcionadamente otras opciones individuales de envejecimiento. Por eso, leyes y planes, aun favoreciendo el envejecimiento “en el propio entorno”, han de hacer posibles *otras opciones residenciales*. Esto tiene que ver, sobre todo, con la posibilidad de usos edificatorios específicos para personas mayores (residencias, viviendas asistidas) en nuevos desarrollos urbanísticos (nuevos barrios), o en ámbitos urbanos objeto de regeneración o renovación urbanística.

Desde la perspectiva del envejecimiento, y más allá de las opciones residenciales, el urbanismo de las ciudades amables con los mayores recibe dos exigencias complementarias. Una primera tiene que ver con la *visibilidad* de las personas mayores en el espacio urbano. La otra se refiere al tipo de *dotaciones urbanísticas* específicas y adecuadas para las personas mayores.

a) Los protocolos de políticas públicas para el envejecimiento activo insisten en la necesidad de que las personas mayores estén *presentes en los espacios públicos*. Pues esta es la principal manera de impedir las enfermedades asociadas a la soledad, y de que la propia sociedad las tenga en cuenta en su funcionamiento cotidiano. La desaparición de las personas mayores de los espacios públicos reduce la percepción social de sus necesidades y singularidades, y acaba por generar conductas urbanas en las que no tienen cabida. Pues bien, dicho esto, el espacio urbano idóneo para las personas mayores presenta singularidades. Con carácter general, los espacios urbanos abiertos (calles, parques y demás espacios libres) requieren de unas condiciones elementales de accesibilidad que favorezcan su utilización por personas que, normalmente, tienen una movilidad más o menos reducida y, con ello, un cierto grado de inseguridad. Esto tiene que ver, sobre todo, con las características urbanísticas de las vías públicas: estructura de las aceras y los cruces, mobiliario urbano (bancos y aparatos deportivos en las calles) y compartición de la vía pública con las bicicletas (para Hong Kong: CHAN, LOU Y KO, 2016, p. 125).

b) De otro lado, en el *entorno urbano inmediato* de cada persona mayor se hacen necesarios ciertos servicios y dotaciones urbanísticas. Con la terminación de la vida laboral activa normalmente se reducen las necesidades de movilidad urbana, de manera que la vida social de las personas mayores se acota a un espacio más pequeño (el barrio o incluso una pequeña área de éste). Además, al envejecimiento van ligadas ciertas necesidades *asistenciales* (de ocupación activa, sanitarias o por dependencia) que han de prestarse en condiciones de proximidad a estas personas. La interacción de estos dos factores (la necesidad de asistencia y la reducción de la movilidad y con ello del entorno geográfico de los mayores) determina la necesidad de que en cada barrio o área de la ciudad existan equipamientos públicos o privados específicos para las personas mayores⁹. Los centros aquí considerados son fundamentalmente: los llamados *centros de mayores*, donde se llevan a cabo actividades de entretenimiento y servicios no sanitarios

⁹ Así: Madrid, *ciudad amigable con las personas mayores*. Plan de Acción 2017-2019, actuación 2.1.6 (p. 40).

(culturales, deportivos, de aprendizaje, peluquería, podología, etc.); y los *centros de día*, donde se desarrollan actividades asistenciales relacionadas con situaciones de pérdida de autonomía personal en aspectos básicos de la vida cotidiana (actividades de atención social, psicoterapia, atención médica, fisioterapia y terapia ocupacional). Aunque el cometido de ambos establecimientos es diferente, sus respectivas actividades son más complementarias o sucesivas que alternativas. En el proceso de envejecimiento es natural primero el acceso a los centros de mayores y luego a los centros de día. Desde el punto de vista urbanístico, esta realidad justifica la conveniencia de que los centros de mayores y los de día sean establecimientos próximos, cuando no integrados. En todo caso, los centros de mayores y los centros de día no son dotaciones localizables en cualquier sitio de la ciudad. Han de estar precisamente allí donde viven las personas mayores. No pueden suponer desplazamientos exigentes. Han de ser “in place”.

3. Estructuras del Derecho urbanístico de las ciudades envejecidas

3.1 Introducción

Las políticas urbanísticas de mayores se desarrollan a través de múltiples instrumentos. Unos son normativos, otros no. Así, sin necesidad de ningún imperativo normativo, un ayuntamiento puede realizar obras públicas o de señalización (como los “itinerarios seguros”) que favorezcan la utilización del espacio urbano por los mayores. También, la política pública de envejecimiento “en el propio entorno” se promueve mediante ayudas y subvenciones individuales para obras de adaptación en el interior de la vivienda (agarraderos en los baños, ampliación de la anchura de las puertas, etc.).

Junto a esas formas no normativas, las políticas urbanísticas de mayores también se articulan *a través* del Derecho urbanístico: mediante leyes, planes urbanísticos y ordenanzas de edificación y urbanización. El Derecho urbanístico puede actuar como *marco y límite* de las políticas de mayores, pero también como *incentivo* inmediato para las políticas de mayores. Es cierto que los Derechos urbanísticos actuales responden preferentemente, aún hoy, a políticas de desarrollo económico y de vivienda. Pero son crecientemente permeables a otras políticas públicas emergentes, como las políticas ambientales y las de calidad de vida urbana. Desde esta perspectiva, las políticas urbanísticas de mayores también pueden desarrollarse *a través de los actuales* Derechos urbanísticos (art. 2.3 TRLS) (similar, para Alemania, MANSSEN, 2014, p. 500). Sobre todo, a partir de las facultades de planeamiento urbanístico que corresponden a los municipios. Ello no obsta para plantear algunas posibles innovaciones en las leyes que favorezcan las políticas de mayores.

Por lo dicho, a partir del material normativo vigente se puede hablar de un *Derecho urbanístico de mayores*. Con esta expresión no se propone un cambio de orientación del Derecho urbanístico, similar a su “medioambientalización” en las últimas décadas (BAÑO LEÓN, 2009, p. 208). Pues a diferencia de lo que ocurre con el medio ambiente, que ha pasado a ser una seña de identidad intrínseca del Derecho urbanístico, la atención a los mayores es un interés y principio constitucional (art. 50 CE) que debe ser *ponderado* –junto a otros intereses jurídicos también

dignos de tutela- en la configuración del Derecho urbanístico (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007, p. 49).

En consecuencia, aquí “Derecho urbanístico de mayores” es una propuesta *explicativa* del Derecho urbanístico general desde la perspectiva de su idoneidad y capacidad para ordenar las ciudades en proceso de envejecimiento demográfico. Dos son las metodologías teóricas que se combinan en esta explicación. De un lado, se ofrece una comprensión *sistemática* (en el sentido expuesto por SCHMIDT-ASSMANN, 1998, p. 5; y DÍEZ SASTRE, 2018, p. 81) del “Derecho urbanístico de mayores” mediante la identificación de sus dos *ideas reguladoras* esenciales (la influencia de parámetros normativos externos a la ordenación propiamente urbanística y una distribución equilibrada de los costes económicos para la formación de ciudades amigables con los mayores) y de sus *formas normativas* más características: la atribución de usos al suelo en los planes urbanísticos y la regulación de las formas urbanizadoras y edificatorias (MANSSEN, 2014, pp. 497 y 502). De otro lado, se sigue también una metodología analítica propia de las *behavioral sciences* (KOROBIN, 2000, p. 1051; y DOMÉNECH PASCUAL, 2014, p. 104): se indaga sobre cómo los actuales Derechos urbanísticos de España *incentivan o desincentivan* la formación de ciudades amigables con los mayores.

Como se dijo más arriba, las políticas públicas de envejecimiento “en el propio entorno” proyectan tres exigencias sobre el urbanismo, y por tanto sobre el Derecho urbanístico: la funcionalidad de la vivienda propia; la accesibilidad de espacios urbanos abiertos para los mayores (viales y espacios libres); y la existencia de establecimientos asistenciales para los mayores. Cada uno de estos tres vectores políticos tiene su correspondiente respuesta jurídica.

a) La funcionalidad de la vivienda, a fin de que sea adecuada para fases vitales de pérdida de autonomía, se articula a través de *deberes edificatorios* de funcionalidad, accesibilidad y diseño universal (para nuevas viviendas)¹⁰ y de *deberes de conservación y adaptación* de los edificios existentes, deberes estos últimos que hoy incluyen también los de accesibilidad¹¹. Para hacer

¹⁰ Arts. 2 a 8 del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las Condiciones de Accesibilidad y No Discriminación de las Personas con Discapacidad para el Acceso y Utilización de los Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones; arts. 17 y 26 de la Ley madrileña 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas; art. 3.1 de la Ley madrileña 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación; art. 4 de la Ley vasca 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad; art. 6 de la Ley aragonesa 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación; arts. 60 y siguientes del Decreto andaluz 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Normas para la Accesibilidad en las Infraestructuras, el Urbanismo, la Edificación y el Transporte en Andalucía; art. 13 de la Ley castellano-leonesa 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras; art. 13 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

¹¹ Art. 15.1 b) TRLS; Disposición final 5ª del Real Decreto 505/2007; art. 8.1 b) de la Ley castellano-leonesa 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LCL-U); art. 168 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, de Suelo (LM-S); arts. 15, 17, 38, 59 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad; art. 180 de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LCV-OTUP).

posible su cumplimiento, algunos de estos deberes (como el de instalación de ascensores) se acompañan de algunos mandatos de adaptación dirigidos al planificador urbanístico¹².

b) La existencia de *espacios urbanos accesibles* se articula, fundamentalmente, mediante mandatos de accesibilidad dirigidos a los ayuntamientos: bien para planificar los nuevos barrios y los barrios renovados con criterios amigables con las personas mayores¹³, bien para adaptar los espacios abiertos existentes, incluido el mobiliario urbano, a las necesidades de la población mayor¹⁴.

c) Por último, la tercera exigencia de las políticas urbanas de mayores consiste en asegurar la existencia de *establecimientos de mayores*, residenciales o simplemente asistenciales. Se propone aquí la expresión “establecimiento de mayores” para incluir todos aquellos edificios funcionalmente vinculados a las personas mayores, sean estos edificios residenciales (viviendas asistidas, residencias) o asistenciales (centros de día, centros de mayores), y tanto públicos como privados. Tales establecimientos han de ubicarse precisamente en el entorno urbano en el que habitan las personas mayores. Este objetivo político se articula en el Derecho urbanístico a través de normas que regulan el uso del suelo en cada ciudad (*infra* §§ 43 a 77) y mediante normas que regulan las formas constructivas (*infra* §§ 78 a 86). Son todas estas normas las que incentivan o dificultan la efectiva existencia de establecimientos de mayores en cada municipio.

3.2 Ideas ordenadoras

La explicación y comprensión de cualquier ámbito jurídico pasa por identificar sus “ideas ordenadoras”. Esto es, los criterios o ideas de fondo que dan sentido sistemático a un conjunto normativo. Dos son las ideas que se exponen aquí como ordenadoras del “Derecho urbanístico de mayores”: la existencia de parámetros normativos *externos* –no propiamente urbanísticos– que orientan y condicionan a las normas propiamente urbanísticas; y un criterio de fondo sobre la distribución de las *cargas y costes económicos* vinculados a la consecución de ciudades amables con las personas mayores. Todo ello se desarrolla en los apartados que siguen.

¹² DA 2ª.1 de la Ley madrileña 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas; Disposición adicional 2ª de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

¹³ Por ejemplo: art. 4.1 de la Ley madrileña 8/1993, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, desarrollado y corregido por el Decreto madrileño 138/1998, de 23 de julio; art. 4 del Decreto madrileño 13/2007, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas; art. 7 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

¹⁴ Art. 9.2 del Real Decreto 505/2007, desarrollado (*sic*) por la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados; art. 4.2 y 14 de la Ley madrileña 8/1993, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas; arts. 8 y 10 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

4. *Parámetros normativos externos*

A través del Derecho urbanístico, de las leyes y los planes de urbanismo, se desarrollan políticas públicas de mayores. La *ordenación de los usos del suelo*, así como la regulación edificatoria y de los espacios urbanos, son las formas a través de las que el Derecho urbanístico contribuye a configurar las ciudades. Pero cómo se utilicen estas formas jurídico-urbanísticas, para qué fines concretos, no siempre es una decisión libre de cada municipio. De un lado, las leyes urbanísticas contienen diversos *objetivos* que dan sentido a sus múltiples reglas técnicas y guían el planeamiento de cada municipio. En este sentido, sin duda que la calidad de vida urbana de las personas mayores está presente en el objetivo de “cohesión e integración social” propio del Derecho urbanístico (arts. 2.3 g) TRLS; 13 LV-OTUP; 38 LCL-U; 9 E) LA-OU). Pero aparte de los objetivos y principios propios de los Derechos urbanísticos, el sentido y alcance de sus normas concretas viene condicionado por el contexto o *sistema normativo* que envuelve la ordenación propiamente urbanística. Desde esta perspectiva, el Derecho urbanístico no se compone sólo de técnicas urbanísticas, sino que integra también normas sustantivas de aquellos *Derechos sectoriales* que, de una u otra forma, necesitan del Derecho urbanístico para su realización efectiva (STC 149/1988, FJ 3). Este es el caso del Derecho de la discapacidad, del Derecho de los servicios sociales o del Derecho de la vivienda. Todos estos Derechos sectoriales contienen normas relevantes sobre las personas mayores. Y todos ellos condicionan o *dirigen* a los Derechos urbanísticos a la hora de regular los usos del suelo, la edificación y la forma de los espacios urbanos. Desde esta perspectiva, el “Derecho urbanístico de mayores” se puede entender como un sistema normativo en el que se integran reglas urbanísticas y otras normas sectoriales específicamente dirigidas a garantizar una calidad de vida adecuada de las personas mayores. Como en seguida se verá, estas leyes sectoriales contienen criterios normativos que orientan el sentido y límites de las normas estrictamente urbanísticas. Veamos.

4.1 **Derecho de la discapacidad**

El Derecho urbanístico cobra un sentido singular por su puesta en relación con el *Derecho de la discapacidad*. En especial, con lo establecido en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006 (CDPD) (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2017, p. 94), en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social (LGDPD), y en las leyes autonómicas correspondientes, entre las que se incluyen singularmente las leyes de accesibilidad mencionadas más arriba (*supra* § 16 a) y b).

Hay que tener presente que en algún momento del proceso de envejecimiento todas las personas experimentan alguna forma discapacidad o pérdida de autonomía. En este sentido, el concepto normativo de discapacidad es laxo: “situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limite o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (art. 2 a) LGDPD). Dada la proximidad y conexión natural entre la vejez y las situaciones de discapacidad, el Derecho de la discapacidad condiciona *ex ante* el Derecho urbanístico de mayores ante la circunstancia cierta de que prácticamente toda la población sufrirá, en algún momento de su

vida, alguna forma de discapacidad o limitación física, cognitiva o sensorial. Sentada esta conexión, es clara la influencia del Derecho de la discapacidad sobre el Derecho urbanístico de mayores. De entrada, y como directa expresión de la política pública de envejecimiento en el propio entorno, el art. 49 LGDPD establece que “la prestación de los servicios sociales respetará al máximo la permanencia de las personas con discapacidad en su *medio familiar y en su entorno geográfico*”. Este principio normativo es determinante no sólo para los deberes de accesibilidad en los edificios¹⁵, sino también para la ordenación urbanística de ciertas dotaciones, como las residencias y los centros de día, tanto públicos como privados, que favorecen el *arraigo asistido* de las personas mayores.

En la actualidad, y en lo que puede ser relevante para el urbanismo, el Derecho de la discapacidad incluye tanto el *mandato* de accesibilidad “al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones” (arts. 5 b) LGDPD) como el *mandato* de “diseño universal” y el *derecho* a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 22 LGDPD), lo que incluye específicamente el “acceso [de las personas con discapacidad] a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad” (art. 19 b) CDPD), entre los que se cuentan los “[servicios sociales] de apoyo en su entorno, servicios residenciales, de actividades culturales, deportivas, ocupación del ocio y del tiempo libre” (art. 50.1 LGDPD). Todo esto conecta claramente con las *dotaciones urbanísticas* públicas o privadas propias de las personas mayores, como son las residencias, los centros de mayores y los centros de día. Y condiciona la ordenación urbanística no sólo por el simple mandato de existencia de tales servicios, sino porque han de localizarse y prestarse precisamente con “proximidad al entorno en el que desarrollan su vida las personas con discapacidad” (art. 51.7 LGDPD). Por último, también el art. 32.1 LGDPD impone que un 4 por 100 de las proyectos de viviendas protegidas presenten características constructivas inmediatamente adecuadas para las personas con discapacidad.

El Derecho de la discapacidad no sólo impone una determinada orientación y comprensión del Derecho urbanístico general. También aporta una singular eficacia a este Derecho. Una nota distintiva del Derecho de la discapacidad, que bien se puede calificar como incentivo para su cumplimiento, es la *subjetivación* de sus mandatos, formulados como derechos subjetivos de las personas con discapacidad. Esta subjetivación jurídica actúa, en primer lugar, frente a otros sujetos privados (BENSUSAN MARTÍN, 2016, p. 22), obligados inmediatamente por la ley a introducir “ajustes razonables” en sus inmuebles, instalaciones o aparatos, para así hacer posible la integración de personas con necesidades específicas (art. 66.2 LGDPD). Y también hay derechos subjetivos de discapacidad *frente a las Administraciones públicas*, para que ejecuten las medidas de igualdad de oportunidades (de accesibilidad, por ejemplo) previamente concretadas en las leyes (art. 63 LGDPD). De forma complementaria, un segundo incentivo jurídico al cumplimiento de los mandatos de discapacidad deriva de la *tipificación sancionadora* de los incumplimientos “de las exigencias de accesibilidad y de realizar ajustes razonables, así como el incumplimiento de las medidas de acción positiva legalmente establecidas” (art. 80 LGDPD).

¹⁵ Así: arts. 13, 15 y 17 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

4.2 Derecho de servicios sociales

También el Derecho de servicios sociales, básicamente autonómico, orienta y da sentido sistemático al Derecho urbanístico de mayores. El Derecho de servicios sociales regula *prestaciones individualizadas* para las personas físicas en situación de necesidad o dependencia. Esas prestaciones se definen por los tipos de destinatarios, y entre ellos se cuentan las personas mayores¹⁶. Obviamente, no todas las personas mayores (se toma como referencia los 65 años de edad) se encuentren en situación de necesidad, pero sí son un grupo humano que, cuando se encuentra en situación de necesidad, precisa de un atención específica. Desde esta perspectiva, las leyes y reglamentos autonómicos de servicios sociales contienen algunas determinaciones relevantes para el Derecho urbanístico. Como sigue.

En primer lugar, el Derecho de servicios sociales identifica varios tipos de prestaciones asistenciales *públicas* para las personas mayores: teleasistencia, atención domiciliaria, atención en centros de día, asistencia en residencias¹⁷. En principio, la teleasistencia y la atención domiciliaria no proyectan exigencias normativas especiales sobre el ordenamiento urbanístico. En cambio, la previsión legal de centros públicos de día, así como de residencias públicas, condiciona el ejercicio de la discrecionalidad municipal de planeamiento. La tipología de prestaciones definidas en el Derecho de servicios sociales ha de tener *reflejo en la ordenación urbanística*. Así, allí donde una Comunidad Autónoma prevea la existencia de residencias de mayores, centros de día y pisos tutelados¹⁸, el planeamiento municipal ha de hacer posible, lógicamente en distinta composición en cada caso, todas estos tipos asistenciales complementarios o alternativos.

En segundo lugar, el Derecho de servicios sociales contiene criterios específicos sobre la localización de los equipamientos urbanos para mayores. Han de responder al principio de *proximidad*, a fin de favorecer el mantenimiento de las personas asistidas “en su entorno habitual de vida y de convivencia”¹⁹. Esta opción normativa, plenamente congruente con las políticas de

¹⁶ Art. 20.1 de la Ley madrileña 11/2003, de Servicios Sociales; Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores; art. 7 g) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales; Ley castellano-leonesa 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales; art. 20 de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales; Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; arts. 25 j) y 58.3 de la Ley andaluza 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales; arts. 22, 45.2 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

¹⁷ Así, art. 18.2 de la Ley madrileña 11/2003; art. 31.3 de la Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores.

¹⁸ Arts. 14 a 18 de la Ley andaluza 6/1999; art. 1 del Decreto madrileño 72/2001, de 31 de mayo, art. 31 de la Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores; DA 2ª h) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de noviembre, de Servicios Sociales; art. 22 de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

¹⁹ Art. 20 c) de la Ley valenciana 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales. También: arts. 1 d), 14.2 y 19.1 de la Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; arts. 3 g), 9 d), 23.3 d) y 34.1 de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales y art. 3 a) del Decreto madrileño 72/2001, de 31 de mayo; art. 1 e) de la

“aging in place” a las que antes se ha hecho ya referencia (*supra* § 12), condiciona al planeamiento urbanístico. Tanto porque desincentiva la calificación de suelo dotacional para establecimientos de mayores en nuevos barrios (con una composición demográfica tendencialmente joven), como porque obliga a que las dotaciones de mayores se incluyan, precisamente, en tramas urbanas consolidadas y normalmente envejecidas²⁰: este mandato ha de tenerse en cuenta tanto en la reordenación de ámbitos de la ciudad (áreas o ámbitos de suelo urbano no consolidado) como a la hora de intervenir en el suelo urbano consolidado, mediante actuaciones de dotación (conforme al art 7.1 b) TRLS).

También el Derecho de servicios sociales incluye, como uno de sus principios normativos, el de “solidaridad”²¹. Aunque se trata de una norma finalista, y por tanto no una regla que vincule de forma concreta a la Administración urbanística, este principio incentiva y legitima opciones urbanísticas, normativas o ejecutivas, que favorezcan la *distribución social* de los costes derivados de las necesidades asistenciales de los mayores. Esta socialización del coste tanto puede ser mediante la financiación presupuestaria de los servicios sociales (con recursos procedentes de ingresos tributarios) como, también, mediante técnicas urbanísticas. Así, por ejemplo, mediante *reservas de suelo dotacional público* en el planeamiento para equipamientos de mayores, determinantes de cesiones obligatorias y gratuitas de los propietarios del suelo (sin perjuicio, claro es, de la necesaria equidistribución entre los propietarios del correspondiente ámbito).

Por último, el Derecho de servicios sociales también incorpora el principio de *complementariedad* entre prestaciones públicas y servicios privados (de entidades con ánimo de lucro o sin él)²². Esta opción legal, si bien sólo principal, impone al planificador urbanístico el deber de combinar, para que aquella complementariedad sea posible, usos dotacionales públicos con usos que permitan la iniciativa asistencial privada (suelo dotacional privado, o suelo residencial comunitario: *infra* § 43). Obviamente, en función de las opciones políticas de cada ayuntamiento, la composición de esa oferta concurrente será diversa, con mayor o menor tendencia a los equipamientos públicos de mayores o a los centros asistenciales privados. Pero, en todo caso, el Derecho de servicios

Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores; art. 33.1 c) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de noviembre, de Servicios Sociales; art. 8 b) de la Ley vasca 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

²⁰ Expresamente, según el art. 32.3 de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales: “(...) como regla general [los centros para la atención especializada] deberán integrarse en núcleos poblacionales, y responder en su distribución a la incidencia de las necesidades detectadas”

²¹ Art. 1 g) de la Ley andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; art. 3 e) Ley madrileña 11/2003, de Servicios Sociales; art. 2 e) Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores; art. 5 d) de la Ley catalana 12/2007, de 11 de noviembre, de Servicios Sociales.

²² Art. 7 de la Ley Andaluza 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; art. 3 i) y arts. 55 a 58 de la Ley madrileña 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales; art. 36 de la Ley castellano-leonesa 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores; arts. 2.1 y 68 a 70 de la Ley catalana 12/2007, de 11 de noviembre, de Servicios Sociales; art. 34.1 d) y 35.2 de la Ley vasca 12/2008, de Servicios Sociales.

sociales impone la existencia de suelo con calificación adecuada para que aquella complementariedad sea posible. Además, tal complementariedad, para ser real, ha de concretarse en cada sector área o barrio de la ciudad, pues el mandato de proximidad en la asistencia de mayores, a la que antes se ha hecho referencia (*supra* § 25), es contraria a que la concurrencia, y por tanto el poder de opción de cada persona, sea mediando la deslocalización o migración de quien opta por la asistencia a través de un centro público (o concertado) o un centro privado.

4.3 Derecho de la vivienda

El Derecho de la vivienda también contribuye a configurar el Derecho urbanístico de mayores. De entrada, el Derecho de la vivienda contiene dos opciones normativas primarias y complementarias, ambas de rango constitucional: la *libertad residencial* (art. 19.1 CE); y el mandato constitucional -como principio rector- de *vivienda digna* para todas las personas, y por tanto también en la vejez (art. 47 CE).

En principio, corresponde a cada persona mayor decidir dónde habitar en su senectud. Este poder de decisión está inmediatamente garantizado como derecho fundamental (*libertad de residencia*) en el art. 19.1 CE. Es un derecho efectivo cuando la persona mayor dispone de recursos económicos o bienes que permiten cualquier opción habitacional. Pero ese mismo derecho es sólo formal cuando las personas mayores carecen de recursos económicos suficientes para optar por uno u otro tipo de alojamiento. Pues la libertad de residencia nada dice sobre el estatus patrimonial de las personas (STC 28/1999, FJ 7; LOSADA, 2008, p. 466). Es aquí donde entran en juego las políticas públicas de acceso a la vivienda y el Derecho urbanístico, para favorecer en la medida de lo posible el poder de opción residencial de los mayores. Y ello teniendo siempre en cuenta que los mayores no son el único grupo de personas merecedoras de las políticas sociales o de igualación. Esto explica que el Derecho no asegure a los mayores, o no en todo momento, cada una de las posibles opciones residenciales, sino sólo un margen de opción *suficiente* en cada etapa de la vida.

En segundo lugar, el Derecho de la vivienda tiene como objetivo asegurar que todas las personas disponen de una *residencia digna*, en los términos del derecho y principio rector del art. 47 CE. En su evolución contemporánea, este derecho y principio constitucional incorpora dos notas singulares. Primera, que el derecho a la vivienda digna no es sólo un derecho frente al Estado, sino que también es un derecho *en el ámbito civil y social* (BASSOLS, 2008, p. 22), lo que legitima la imposición de cargas o deberes de solidaridad social al conjunto de los ciudadanos. La segunda nota evolutiva consiste en la incorporación de la *cohesión social* como elemento intrínseco de la vivienda digna (BASSOLS, 2008, p. 27). Esto excluye, de entrada, la formación de *guetos* de vivienda protegida o de vivienda dotacional. Y también excluye la deslocalización y la *concentración* residencial de las personas mayores en ámbitos concretos de la ciudad. De esta forma, el mandato constitucional de vivienda digna (art. 47 CE), incluso aceptada su fuerza normativa sólo relativa (principal), es contrario a ordenaciones urbanísticas que directa o indirectamente excluyen a los mayores de parte de la ciudad, mediante zonificaciones o calificaciones del suelo que dificultan la permanencia de los ancianos en sus entornos originarios, o promueven su traslado a nuevos desarrollos urbanísticos.

Tradicionalmente el Derecho de la vivienda en España ha descansado sobre técnicas administrativas de *fomento* (TEJEDOR BIELSA, 2010, p. 315), en forma de ayudas a la construcción, rehabilitación o alquiler de inmuebles residenciales. Este es aún hoy el contenido del vigente Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (PEV), que expresamente incluye entre sus objetivos “facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores (...)”. En términos generales, las ayudas públicas generales a la *construcción* de viviendas (para su arrendamiento a precio asequible: art. 24 PEV) no tienen consecuencias determinantes sobre el alojamiento de los mayores. Porque el 89.3 por 100 de la población mayor dispone ya de vivienda en propiedad (ABELLÁN GARCÍA, AYALA GARCÍA Y PUJOL RODRÍGUEZ, 2017, p. 19). Lo mismo puede decirse del “programa de ayuda al alquiler de vivienda”, que en el caso de las personas mayores con recursos escasos financia hasta un 50 por 100 del precio (arts. 10 a 14 PEV). Tienen sentido, aunque ciertamente limitado, las ayudas financieras a la promoción de viviendas *especiales* para mayores en régimen de arrendamiento o cesión de uso (art. 65 PEV). Y tienen también sentido, para los mayores con menos recursos económicos, las promociones públicas de viviendas de *integración social* (normalmente transitorias) o de viviendas dotacionales o de “servicio público” (arts. 81.1 LV-SU; 34.3 TRC-LU; Anexo IV. I. 2 LCV-OTUP). Más relevante que lo anterior es el fomento de la conservación y *rehabilitación* edificatoria, que incluye la accesibilidad (arts. 40 y 43 PEV), pues es frecuente la coincidencia entre población y barrios envejecidos. En esa medida, las ayudas a la rehabilitación coadyuvan decisivamente a las políticas de envejecimiento “en el propio entorno”.

El Derecho de la vivienda hasta aquí descrito interactúa directamente con el Derecho urbanístico de mayores. En general, el Derecho de la vivienda es cada vez más dependiente de las normas propiamente *urbanísticas* (SIBINA, 2008, p. 300), esto es, de las referidas a los usos del suelo, los derechos y deberes de los propietarios y las formas constructivas. En efecto, el Derecho de la vivienda necesita que el Derecho urbanístico *facilite la existencia de suelo* adecuado donde materializar los planes de vivienda. Así, los planes urbanísticos han de calificar suelo apto para la promoción de viviendas especiales para mayores; y han de prever cesiones gratuitas de suelo -en el marco actuaciones de transformación urbanizadora- que puedan dar lugar a viviendas dotacionales o de “servicio público” aptas para las personas mayores. Aunque el Derecho de la vivienda no impone *per se* dónde debe estar ese suelo disponible, ya hemos visto que el Derecho de la discapacidad y el de servicios sociales sí contienen un principio normativo *contrario al desarraigo* de los mayores (*supra* §§ 20 y 25), y por tanto tendencialmente opuesto a que las promociones de viviendas especiales o dotacionales para mayores se localicen siempre en nuevos desarrollos urbanísticos. De aquí resultan varias consecuencias.

a) La primera es que dentro de las parcelas de Patrimonio Municipal de Suelo disponibles para viviendas protegidas, a las promociones de *viviendas de mayores* (como las del art. 65 PEV) los ayuntamientos deben destinar prioritariamente las localizadas *en la ciudad* ya existente, o en la ciudad en proceso de reurbanización, y sólo secundariamente las ubicadas en nuevos sectores urbanizables. Así como no hay objeción normativa a que las promociones generales de vivienda en alquiler o las promociones de vivienda para jóvenes se ubiquen en nuevos sectores urbanizables, las promociones de vivienda para personas mayores han de localizarse, tendencialmente, en suelo urbanizado.

b) En segundo lugar, también las *viviendas dotacionales* (o de servicio público) han de ubicarse en la ciudad, no en nuevos sectores exteriores. Dada la normal escasez de suelo dotacional público en la ciudad consolidada, el principio normativo contrario al desarraigo de los mayores condiciona la ordenación urbanística de los ámbitos o sectores de suelo *urbano no consolidado* (objeto de actuaciones de renovación). Estos ámbitos de suelo han de combinar una edificabilidad lucrativa considerable (que haga económicamente viable el conjunto de la actuación) y la calificación suficiente de suelo para vivienda dotacional idónea para las personas mayores.

c) Por último, la realización efectiva de los programas subvencionados de *conservación y rehabilitación* de viviendas necesita que las leyes urbanísticas y los planes faciliten las correspondientes actuaciones y obras. Por ejemplo, permitiendo la localización de ascensores exteriores: art. 24.4 y 6 TRLS (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2017, p. 109).

5. Distribución de costes

El Derecho urbanístico de mayores también incluye opciones más o menos explícitas sobre *qué sujetos* deben soportar los costes para que las ciudades sean idóneas para las personas mayores. Cada Derecho urbanístico, histórico o actual, incorpora de forma inmanente o explícita una distribución de los costes de creación o adaptación de la ciudad (LORA-TAMAYO VALLVÉ, 2002, p. 408; BAÑO LEÓN, 2009, p. 264). Simplificando la compleja realidad normativa en un enunciado asequible, se podría decir que los Derechos urbanísticos de España ofrecen un criterio distributivo doble: los propietarios del suelo asumen casi por completo los costes de creación de *nueva ciudad* (urbanización y edificación) o de *renovación* de la existente (reurbanización y reedificación). Pero los propietarios no cargan con la *adaptación* urbanística de la ciudad (fuera de los supuestos de reurbanización) y asumen sólo la mitad de los costes de *conservación*, mantenimiento o adaptación “normal” de los edificios ya construidos (*infra* § 40). El Derecho urbanístico de mayores sigue este dualismo esencial, con la singularidad, proveniente del Derecho de la discapacidad, de que los propietarios o comunidades de propietarios deben costear en todo caso los “ajustes razonables” en las edificaciones. Veamos lo dicho de forma analítica.

5.1 En la ciudad nueva o renovada

En primer lugar, todas las exigencias específicas sobre *accesibilidad o diseño universal* que se proyectan sobre la *urbanización o la reurbanización* -y que se concretan en los correspondientes proyectos de urbanización- se financian por entero por los propietarios (o promotores) del suelo. Esto es, los requisitos constructivos sobre aceras, mobiliario urbano y similares son un coste de urbanización (o reurbanización) y como tal imputable por entero a los promotores de la transformación urbanística. Eventuales exigencias reforzadas respecto de los materiales constructivos (antideslizantes, por ejemplo) en ningún caso dan lugar a una compensación pública. El mayor o menor coste de la urbanización generará, únicamente, un mayor o menor coste para los propietarios, y por tanto mayor o menor rendimiento económico para el ámbito de suelo en transformación. Esta carga económica se compensa con los beneficios obtenibles por los propietarios precisamente a través de la urbanización y posterior edificación. En consecuencia, y en lo que ahora importa, el régimen del suelo urbanizable (o del suelo rural en proceso de

transformación: art. 21.2 b) TRLS) traslada a los *propietarios* del suelo los costes de creación de nuevos barrios amigables con los mayores. Pero, por paradójico que parezca, este traslado de costes puede ser *disfuncional* para las políticas urbanísticas de envejecimiento: porque incentiva la localización de los establecimientos de mayores en entornos urbanos nuevos, distintos de los de su residencia habitual. Porque es allí, en los nuevos desarrollos, donde los costes de urbanización amigable con los mayores se pueden compensar con las nuevas plusvalías edificatorias. Este posible resultado es abiertamente contrario a la política de “aging in place” a la que ya se ha hecho referencia (*supra* § 6).

También, en los nuevos desarrollos urbanísticos (nuevos barrios) corresponde a los propietarios (o mediatamente a los promotores) la financiación del *suelo donde localizar las dotaciones públicas de mayores*, tales como residencias públicas (con independencia de su forma de gestión), centros de mayores y centros de día. Por exigencia legal (art. 18.1 y 2 TRLS), los propietarios del ámbito de suelo en transformación (unidad de ejecución, ámbito de renovación, sector) deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento las parcelas ya urbanizadas sobre las que el planeamiento urbanístico ha localizado aquellas dotaciones. Este deber financiero alcanza sólo al suelo, pues la construcción y gestión de la correspondiente dotación corresponderá a la entidad pública competente para el servicio (ayuntamiento o comunidad autónoma, según los casos).

Por último, las exigencias de accesibilidad y diseño universal de los *nuevos edificios* se financian por los propietarios (o mediatamente, por los promotores). Los requisitos que, por razones de accesibilidad y diseño universal, incluyen en cada momento el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo), las leyes de accesibilidad (*supra* § 16 a) y b) o las posibles ordenanzas municipales sobre edificación (*infra* § 80) han de incluirse en el correspondiente “proyecto técnico de edificación” (art. 26.2 LGDPD) y han de financiarse, consecuentemente, por su promotor (y en última instancia, por el propietario).

5.2 En la ciudad existente

La *adaptación* de la ciudad existente a las necesidades de los mayores presenta agudas dificultades financieras. Porque una vez concluido el proceso urbanizador y edificatorio, en el que se genera un plusvalor económico para los propietarios capaz de absorber los costes de accesibilidad y dotacionales, el coste de las adaptaciones o mejoras posteriores es un coste sobrevenido neto. Tal coste sobrevenido sólo será plenamente absorbible por los propietarios en el marco de actuaciones de renovación urbana, donde por medio de un proceso de reurbanización (y en su caso, reedificación) se generen nuevas plusvalías urbanísticas. Más difícil será la absorción de los costes por los propietarios cuando no medien actuaciones de reurbanización. Por eso, y a reserva de las precisiones que siguen, se puede afirmar de entrada que la adaptación de los espacios urbanos de uso público, de las dotaciones públicas y de los edificios, a fin de hacer todos ellos idóneos para las personas mayores, está en función de la clase y categoría del suelo (urbano consolidado o no consolidado) y del tipo de adaptación pretendida: urbanizadora y de equipamiento, de un lado, o edificatoria, de otro lado. A reservas de las precisiones que luego se harán, el esquema inicial es el siguiente:

a) En el suelo urbano *consolidado* la adaptación de los espacios urbanos abiertos, así como la obtención de suelo para equipamientos públicos de mayores y la ejecución misma de estos equipamientos, corre a cargo de una Administración pública. Normalmente, del ayuntamiento (luego se harán algunas precisiones en relación con las “actuaciones de dotación”: *infra* § 55 b) y 93). En cambio, para la adaptación funcional de los *edificios*, a fin de que sirvan también a las personas mayores, se distribuyen los costes entre una Administración pública y los propietarios de los inmuebles (un modelo alternativo, que carga las necesidades sobrevenidas de accesibilidad sobre la Administración, se encuentra en los Derechos de los *Länder* alemanes: MANSSEN, 2013, p. 505).

b) En el suelo urbano *no consolidado*, y por ello objeto de una operación de regeneración o renovación urbanística (art. 7.1 a) 2 TRLS), la adaptación del espacio urbano abierto y la aportación de suelo para nuevos equipamientos públicos de mayores corre a cargo de los propietarios del ámbito de suelo objeto de transformación. Y, en la medida en que la transformación reurbanizadora incluye la reedificación, también los propietarios costean por completo la idoneidad funcional de los nuevos *edificios*, al servicio de las personas mayores.

Enunciado ya el esquema general de distribución de los costes de adaptación de la ciudad existente, hay que prestar atención a las posibles correcciones o matizaciones provenientes del Derecho de la discapacidad. En efecto, el *Derecho general de la discapacidad* contempla la posibilidad de que sean los particulares en cada ámbito de la vida social quienes soporten -al menos en parte- los costes de adaptación de los entornos y estructuras existentes a las necesidades de las personas con discapacidad. Esa socialización localizada de los costes de adaptación se lleva a cabo mediante el criterio normativo de los *ajustes razonables*, contenido tanto en el Derecho internacional de la discapacidad (art. 5.3 CDPD) como en el Derecho general español sobre discapacidad (art. 2 m) LGDPD), de donde deriva su inclusión expresa también en el Derecho estatal de suelo (art. 2.5 TRLS). En estos textos son ajustes razonables las “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular (...)”. Este criterio normativo promueve la internalización localizada -en cada grupo, comunidad u organización social- del coste de las actuaciones de adaptación a favor de las personas con discapacidad (entre las que, con frecuencia, se encuentran las personas mayores). Según este criterio, el coste de la accesibilidad universal, o del derecho a vivir de forma independiente mediante el apoyo de la comunidad, no se debe proyectar por entero y necesariamente sobre el Estado, sino que se debe imputar al menos parcialmente sobre la específica comunidad o ámbito social en los que se desarrolla la vida de las personas con discapacidad. De esta manera, a cada grupo social (laboral, residencial) corresponde introducir, a su costa, todos aquellos “ajustes razonables” que hagan posible la presencia real de las personas con discapacidad (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2017, p. 102). El aspecto más complejo de esta regulación es, claramente, qué se puede considerar “razonable” en cada caso (CARRASQUERO CEPEDA, 2018, p. 43). Pues es justamente esta calificación el factor que determina que los costes de obras y demás adaptaciones los paguen los particulares (las empresas, los propietarios, las comunidades de propiedad horizontal) o el conjunto de los ciudadanos (a través de sus instituciones generales, como los ayuntamientos).

Visto el mandato normativo de “ajustes razonables”, hay que plantearse en qué medida corrige o matiza el criterio general ya expuesto sobre los costes de adaptación de ciudades para que sean amigables con las personas mayores. De entrada hay que descartar que el mandato de “ajustes razonables” actúe en relación con las *infraestructuras* y los equipamientos urbanísticos. Con carácter general y expreso, el art. 34.4 LGDPD prevé que la adaptación de “las vías públicas, parques y jardines” se financie con los presupuestos de cada municipio²³. Así que, de entrada, se puede excluir que las vías o equipamientos públicos puedan ser objeto de mandatos de “ajuste razonable” con cargo a particulares (propietarios, comunidades de propietarios, establecimientos comerciales). En consecuencia, la adaptación funcional de las *infraestructuras* existentes y la adaptación o introducción de nuevos *equipamientos públicos*, en beneficio de las personas mayores, se rige por las reglas urbanísticas generales, en función de la clase y categoría del suelo:

a) El régimen jurídico propio del suelo urbano *consolidado* (o urbanizado y no sometido a actuaciones de reurbanización) exige a los propietarios de los costes de *adaptación urbanística* a las necesidades propias de las personas mayores. La inexistencia de deberes de cesión, ejecución o financiación urbanizadora, propia de esta categoría de suelo (art 17 TRLS), determina que, en principio, la modificación o nueva construcción de infraestructuras y equipamientos de mayores deban ser plenamente costeados por una Administración pública. Es muy significativa, en este punto, la jurisprudencia en torno a la llamada “desconsolidación” del suelo urbano consolidado, que insiste en que, dado que los propietarios o sus causantes ya sufragaron la urbanización original, no les es exigible que sufraguen nuevos costes, derivados de nuevas políticas urbanas, entre las que hay que incluir ahora las políticas de inclusión de los mayores (SSTS, 3ª, de 8 de septiembre de 2011, RC 2510/2008; de 10 de mayo de 2012, RC 6585/2009; y de 20 de julio de 2017, RC 2168/2016; críticos con esta jurisprudencia: MENÉNDEZ REXACH, 2011, p. 36; y VELASCO CABALLERO, 2017, § VIII 10). Salvo, claro es, que esas nuevas políticas y ordenaciones urbanísticas generen un beneficio compensatorio. Esta opción legal y jurisprudencial dificulta notablemente las políticas de adaptación de las ciudades, salvo en los casos de notable obsolescencia de la urbanización existente (en los que es imprescindible que los propietarios asuman “de nuevo” el coste urbanizador). Si bien luego se verá que algunas técnicas de actuación sobre el suelo urbano (como las actuaciones de dotación, o los complejos urbanísticos) pueden facilitar parcialmente la distribución de los costes de adaptación, en principio el coste de la obra o actuación urbanística favorable a los mayores va a descansar sobre las Administraciones públicas, y en especial sobre los ayuntamientos. Pues serán estos los que, con recursos económicos generales, habrán de expropiar suelo para equipamientos públicos de mayores; habrán de adaptar la urbanización a las necesidades de las personas mayores: o habrán de destinar parcelas públicas a aquellos fines característicos.

b) El régimen del suelo urbano *no consolidado* en las leyes urbanísticas autonómicas favorece la socialización localizada de los costes propios del urbanismo de mayores. Pues aquí son los propietarios del ámbito o sector de suelo ya urbano (pero obsoleto o disfuncional en su

²³ Véase también el art. 43 de la Ley catalana 13/2014, de 30 de octubre, de Accesibilidad.

urbanización, y por tanto necesitado de nueva ordenación y reurbanización) quienes asumen el coste de ejecución de las infraestructuras y las cesiones de suelo dotacional (art. 18.1 TRLS).

Más compleja es la cuestión en relación con la *adaptación de edificios*. En especial, de viviendas. Pudiera considerarse, en primer lugar, que el coste de la adaptación de los edificios, a fin de hacerlos funcionales para las personas mayores, ya está regulado por el Derecho urbanístico común, a través del deber de conservación, que expresamente incluye las obras de accesibilidad (art. 15 TRLS). Según esta comprensión, tanto el mantenimiento de las condiciones de accesibilidad originales como la introducción de las nuevas exigencias legales de accesibilidad (las que se vayan incorporando al Código Técnico de la Edificación) serían costeados por los propietarios sólo “hasta la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original” (art. 15.3 TRLS). El resto correspondería a las Administraciones públicas, a través de ayudas o subvenciones. Este criterio normativo presenta múltiples problemas aplicativos (GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, 2013, p. 89). Y sólo es claramente operativo para obras edificatorias de grandes dimensiones o estructurales. Pues sólo entonces es fácilmente identificable un coste de conservación o adaptación que pueda alcanzar la mitad del coste de reposición. Precisamente por los problemas estructurales del deber de conservación, se puede plantear la eficacia directa y autónoma del mandato de “ajustes razonables”. Según esta segunda comprensión, las adaptaciones de los edificios, para facilitar su utilización por las personas con alguna discapacidad, corren por entero a cargo de los propietarios en la medida en que sean “razonables”. Este parece ser el sentido del art. 2.5 TRLS y de la DF 5ª del Reglamento estatal de accesibilidad (Real Decreto 505/2007) al imponer el cumplimiento pleno de sus reglas técnicas a los “edificios (...) existentes que sean susceptibles de ajustes razonables”. El concepto normativo de “razonabilidad”, propio del Derecho de la discapacidad, es autónomo y diferente del criterio económico-urbanístico del deber de conservación. A diferencia del criterio uniforme de “la mitad del valor actual de construcción (...)” (art. 15.3 TRLS), el criterio del ajuste “razonable” (art. 2.5 TRLS; art 2 m) y DA 3.1 b) LGDPD) puede producir resultados diversos, en función de las características de cada caso concreto (CARRASQUERO CEPEDA, 2018, p. 44). A partir de las características reales de cada edificio (tipo, localización, valor, ocupación) y del tipo de adaptaciones oportunas o necesarias, lo “razonable” puede ser que los costes de adaptación los asuman por completo los propietarios del inmueble (por no ser “excesivos”). Pero en otras circunstancias el resultado puede ser bien distinto: que sólo sea legítima la exigencia de ciertos ajustes si el ayuntamiento aligera, o incluso cubre por completo, los costes de ejecución.

6. Formas normativas del Derecho urbanístico de mayores

6.1 Rehabilitación y accesibilidad

En principio, casi cualquiera de las técnicas del Derecho urbanístico pueden ser útiles para configurar ciudades amigables con las personas mayores. En este estudio me voy a centrar en los *usos normativos del suelo* y en las *normas de urbanización y edificación* directamente referidas a los espacios urbanos de uso público y a los establecimientos de mayores. Aunque antes hago una breve referencia a la importancia de las normas generales sobre rehabilitación y regeneración para la configuración del Derecho urbanístico de mayores.

Desde la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, diversas leyes vienen estimulando las actividades de *rehabilitación* de los edificios residenciales, o de estos edificios y su entorno urbano (regeneración). Su objetivo primero es asegurar la *funcionalidad* de los edificios residenciales para el fin que les es propio (alojamiento permanente). Las diversas normas urbanísticas sobre rehabilitación y regeneración urbanas (arts. 2.1, 17.4 y 5, 24, 29 TRLS), combinadas con diversas medidas de fomento de la vivienda (arts. 40 y 43 PEV), favorecen las políticas municipales de “envejecimiento en el propio entorno” (*supra* §§ 7 a) y 16 a) Pues son las personas mayores, con frecuencia, quienes habitan los edificios residenciales envejecidos. De ahí que buena parte de las medidas rehabilitadoras sirvan inmediatamente a las personas mayores. Esta idea resulta reforzada si se tiene en cuenta que las medidas de *accesibilidad universal* se incluyen de forma expresa entre las medidas rehabilitadoras (arts. 33 LGDPD; 2.1 TRLS; 156 b) 3 LCL-U). El mantenimiento funcional y accesible de los edificios residenciales frena las migraciones de las personas mayores, porque estas pueden envejecer “in place”. Y esto, a su vez, hace necesaria una *estructura dotacional*, tanto de espacios libres como de equipamientos comunitarios, a la medida de esta población envejecida. Con esta perspectiva, el régimen jurídico de la rehabilitación de viviendas, en la medida en que promueve la recuperación funcional de los edificios residenciales, es determinante para el “Derecho urbanístico de mayores”.

6.2 Asignación de usos al suelo

6.2.1 Tipologías de usos para las ciudades envejecidas

La política de mayores en cada ciudad está estrechamente vinculada a la ordenación de los usos de suelo. A dónde y cómo se localicen los usos residenciales; y a cuáles sean y dónde estén las dotaciones públicas y privadas. Esta tarea regulatoria corresponde a los *planes urbanísticos*. Bien discrecionalmente, bien conforme a previos estándares fijados en las leyes. Por eso, a la vista del Derecho urbanístico aplicable en cada ciudad, formado por leyes, planes y ordenanzas municipales, se puede identificar la política de envejecimiento en cada municipio. Esto es, si un municipio favorece la política de envejecimiento “en el propio entorno” (*supra* § 6) y si la hace compatible con los servicios asistenciales intensivos que pueden requerir las personas mayores con pérdida de autonomía.

El envejecimiento de las personas mayores “en el propio entorno” se asegura, en primer lugar, mediante el simple mantenimiento del uso de los edificios donde habitan las personas mayores. Esto es, mediante la *continuidad del uso residencial* que el plan asigna a cada parcela o edificio. En principio, esto está garantizado mediante la vigencia indefinida del planeamiento (art 67 LCV-OTUP, 56 LCL-U; 66.3 LM-S) y a través de los límites y salvaguardas para la alteración de los planes (arts. 104 LV-SU, 63 LCV-OTUP, 57 y 58 LCL-U; 66-69 LM-S; 95.4 TRC-LU). Así que, para el caso de mantenimiento de la residencia tradicional, no es precisa ninguna opción específica por parte del planeamiento. Más bien, son medidas *externas* al planeamiento, como las normas edificatorias (que aseguren la funcionalidad de las viviendas habituales) o las normas de servicios sociales que regulan la asistencia en el propio domicilio (desde la teleasistencia hasta la asistencia personalizada periódica) las que hacen posible el mantenimiento de la residencia tradicional. Ahora bien, aunque el planeamiento urbanístico no es por sí determinante para el mantenimiento de la residencia tradicional, sí que condiciona el entorno urbano de dicho alojamiento. Pues el

envejecimiento “en el propio entorno” no sólo se refiere al mantenimiento de la vivienda original, sino también, y con creciente importancia, al desarrollo y la interacción social de las personas mayores (*supra* § 11). Para esto último es imprescindible la existencia de *equipamientos comunitarios* (centros de día, centros de mayores, residencias asistidas) para el envejecimiento activo, y el diseño de *espacios urbanos abiertos* (parques, calles) idóneos para la vida exterior de las personas mayores. Ambas necesidades, de equipamientos y de espacios urbanos idóneos, sí están en estrecha dependencia respecto de la ordenación de usos del suelo en cada ciudad. Y por tanto dependen de cómo las leyes y los planes urbanísticos regulan y asignan usos al suelo.

Para una buena parte de las personas mayores no es viable el mantenimiento de la propia vivienda tradicional. Normalmente, al menos en España, esto no depende de causas económicas, pues el índice de vivienda en propiedad de las personas mayores es muy elevado (89.3 %). Más bien, y salvados los casos de insuficiencia de medios económicos, la insostenibilidad de la residencia habitual tiene más que ver con la pérdida de autonomía individual. Para estas situaciones se abren las opciones de *alojamiento asistido*: “viviendas de mayores” (o pisos tutelados) y residencias de mayores. La real existencia de estas opciones de alojamiento también está estrechamente condicionada por la regulación y asignación de usos en las leyes y los planes urbanísticos. En el bien entendido de que ni las leyes ni los planes crean directamente viviendas para mayores. Pero sí pueden facilitar e incluso *incentivar* en mayor o menor medida la creación y oferta de esas opciones residenciales. Y esto lo hacen, fundamentalmente, mediante la asignación de usos al suelo. A la vista de los datos globales sobre residencias de mayores en España, se comprueba que en las ciudades donde el envejecimiento es más acusado también hay más residencias de mayores (ABELLÁN GARCÍA, ACEITUNO NIETO Y RAMIRO FARIÑAS, 2018). Pero de lo que no informan estos datos estadísticos es sobre la localización concreta de las residencias y de su compatibilidad con las políticas de envejecimiento “in place”. Y lo cierto es que para esta concreta localización es determinante el régimen de usos del suelo en cada ciudad.

Por lo dicho, un elemento esencial del Derecho urbanístico de las ciudades envejecidas es el régimen de los *usos del suelo*. Cómo se regulen y asignen usos al suelo facilita o dificulta la existencia de edificios y equipamientos directamente vinculados con las personas mayores. Si atendemos a los Derechos urbanísticos autonómicos, se observa que las leyes establecen catálogos generales de usos del suelo, y anudan algunas consecuencias jurídicas primarias a esos catálogos de usos, pero fijan pocas reglas sobre su aplicación concreta en cada ciudad. Esta es función de *los planes* de cada ciudad. Aunque la terminología no es común, las leyes urbanísticas distinguen, de entrada, entre los usos lucrativos (como el residencial en sus distintas modalidades, o el terciario) y los usos dotacionales, para destinos de utilidad colectiva (GUARDIA HERNÁNDEZ, 2015, p. 21). Esta distinción, aunque frecuente, no es precisa. Porque los usos dotacionales pueden ser públicos o privados (y estos últimos son también lucrativos). Por otro lado, la distinción jurídica entre *dotaciones públicas y privadas* es muy relevante para el régimen de obtención del suelo y para la equidistribución patrimonial entre los propietarios de un mismo ámbito, sector o unidad de ejecución.

Dentro de las dotaciones públicas, las leyes diferencian entre los *sistemas generales* (o redes generales) y las *dotaciones locales*, distinción también muy relevante desde la perspectiva

patrimonial y financiera. Porque los sistemas generales tendencialmente se financian con recursos presupuestarios (y por tanto, de todos) o mediante técnicas de equidistribución “externa”, con escala de ciudad (arts. 91 LM-S; 25.1.2 a), 53.1 f) y 186.1 LV-SU; 71.1 y 110.2 LCV-OTUP; GARCÍA MAZA, IZETA BERAETXE, 2011, p. 127; VELASCO CABALLERO, 2017 §§ V.10 y 11), mientras que las dotaciones locales (cuando resultan de obras de urbanización o reurbanización) se financian por los propietarios de cada concreto ámbito sometido a transformación (art. 18.1 c) y d) TRLS). Menos clara y menos trascendente es la distinción, dentro de las dotaciones públicas, entre infraestructuras y equipamientos. Tendencialmente se puede hablar de *dotaciones de infraestructura* en relación con las vías públicas y los espacios libres (parques, jardines públicos) y de *equipamientos públicos* en relación con los edificios que dan soporte a servicios públicos.

La regulación general de los usos del suelo se complementa, en cada ciudad, con *normas generales sobre usos* contenidas en el propio planeamiento (en especial, sobre los límites de los usos compatibles y asociados). Y ya en última instancia, los planes generales o pormenorizados de cada ciudad *asignan* a cada terreno, parcela o edificio un concreto uso, en el marco de la regulación abstracta de la ley y del propio plan. De cómo se regulen los usos del suelo en las leyes y los planes, y de cómo cada ayuntamiento asigne usos concretos a cada terreno, resultarán ciudades más o menos amables con las personas mayores.

En su regulación general, las leyes urbanísticas dejan sustancialmente abierto el modelo residencial y asistencial para las personas mayores. Permiten que, mediante la asignación de usos al suelo en cada plan, cada concreta ciudad tenga un modelo residencial y asistencial más público o más privado. Si un municipio quiere incentivar la *iniciativa asistencial privada* a los mayores (en especial, residencias privadas), deberá incluir en el planeamiento suficiente suelo con calificación residencial o dotacional-privado como para que la iniciativa privada pueda desarrollarse. De la misma forma, si un ayuntamiento pretende potenciar el alojamiento y la asistencia a mayores como *servicio público*, deberá reservar suelo suficiente con la calificación de uso dotacional público. De manera que ya en las determinaciones del planeamiento se plasman las opciones políticas elementales de la asistencia a los mayores: como servicio público o como servicio privado de interés público. La posible convivencia de usos privados de mayores (residencial o dotacional) junto a usos dotacionales públicos de mayores puede ser pacífica o conflictiva. Partamos de reconocer que la regulación y asignación de usos al suelo afecta a la *iniciativa económica privada* (STSJ del País Vasco, 3ª, de 29 de enero de 2018, R. 668/2016; DOMÉNECH PASCUAL, 2017, p. 49). En nuestro caso, la asignación normativa de usos privados al suelo puede incentivar o potenciar los establecimientos privados de mayores. Por eso, allí donde haya suelo o edificios con uso lucrativo (residencial o dotacional privado) suficientes e idóneos para la localización de equipamientos privados de mayores podrá reducirse la existencia de suelo dotacional público, si bien asumiendo que una parte de la población no podrá acceder, por niveles de renta, a esos establecimientos. Del otro lado, la existencia de suelo dotacional público en abundancia y disponible para equipamientos de mayores puede hacer económicamente inviables, por inexistencia de demanda suficiente, los centros privados (sobre suelo de uso lucrativo).

6.2.2 Calificaciones para establecimientos de mayores

Actualmente, y a la vista de los planes urbanísticos vigentes, hay establecimientos para mayores (viviendas asistidas, residencias, centros de día, centros de mayores) tanto sobre suelo *dotacional* (público o privado) como sobre suelo de uso *residencial* (lucrativo). Esto es, no todo edificio vinculado directamente a las personas mayores es, a efectos urbanísticos, un “equipamiento comunitario”, entendido éste como edificación o construcción de carácter dotacional sobre suelo específicamente reservado por el planeamiento para la prestación de un servicio -público o privado- a la comunidad (ROMERO ALOY, 2012, p. 27)²⁴.

La calificación dotacional (equipamiento comunitario, o de “bienestar social”) es la propia y normal de los *centros asistenciales* sanitarios y para centros de día u “hogares o clubes de ancianos” (así: art. 7.10.3.1 a) iv) PGM).

En cambio, las *residencias de mayores* unas veces se localizan en suelo “residencial comunitario” y otras veces en parcelas con uso dotacional (“equipamiento comunitario”) que tanto puede ser público como privado²⁵. Pues la definición de estos dos usos (residencial o dotacional) en los planes es relativamente imprecisa y permite distintas calificaciones para una misma residencia, en función de la perspectiva que se adopte.

a) Así, el Plan General de Madrid (1997) define la *residencia comunitaria* como “la que está destinada al alojamiento estable de colectivos que no constituyan núcleos familiares, pero que les unen vínculos de carácter religioso, social o semejantes” (art. 7.3.2 b) PGM), lo que sin dificultad incluye las residencias de mayores. También, el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976) se refiere, como clase del uso residencial, a “los alojamientos comunitarios, como son las residencias, asilos, hogares de ancianos” (art. 277 PGMB; BLÁZQUEZ ALONSO Y HERNÁNDEZ TORNIL, 2017, p. 139). Y algo similar se puede decir para el Plan General de Valencia (art. 7.4.2 c) PGV).

b) Del otro lado, el *equipamiento comunitario*, como tipo de uso dotacional, se define más bien por los servicios vinculados al edificio. Y entre esos servicios se incluyen los residenciales para personas mayores. De esta manera, son dotaciones de equipamiento comunitario las “destinadas a proveer a los ciudadanos de servicios educativos, culturales religiosos y socio-sanitarios”, entre

²⁴ Una noción muy próxima de “equipamiento”, aunque más detallada, se contiene en la Disposición adicional única, apartado d.5) del Decreto castellano-leonés 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo. Otros ordenamientos urbanísticos, menos precisos, confunden “dotación” con “equipamiento” al calificar como equipamiento los espacios públicos que no son el soporte de servicios a la comunidad, como las zonas verdes y los espacios libres (así: art. 36.2 b) 1 LM-S).

²⁵ Como ejemplo, la “Residencia Fundación Basílica”, de titularidad privada y en el municipio de Colmenar Viejo (Madrid) se ubica sobre dos parcelas con distinta calificación: una tiene uso residencial-vivienda, que en la correspondiente Ordenanza municipal (AO-1 Casco urbano) tiene expresamente reconocido como compatible el uso “residencia de ancianos”, y otra tiene asignado un uso dotacional privado: “dotacional comunitario sanitario”.

los que se incluyen los servicios de carácter residencial para “colectivos específicos como (...) la tercera edad” (arts. 7.7.1.2 c); 7.10.1.1 d); y 7.10.3.1 b) iv) PGM; similar: arts. 7.8.3 d) PGV; 6.3.17 PGB; y 6.6.2.2 c) PGS). Igualmente son equipamientos comunitarios los “centros (...) geriátricos, públicos o privados, de interés público, social o comunitario” (art. 212.1 b) PGMB). Como se ve, tanto la calificación residencial como la dotacional permiten la localización de una residencia de mayores. Sin embargo, cuál sea la calificación concreta utilizada favorece en mayor o menor medida la real existencia de estas residencias. Como sigue.

a) Usos residenciales

Una parcela con uso *residencial* efectivamente permite la ubicación de residencias de mayores (o de viviendas asistidas). En hipótesis, también es posible que un centro asistencial no residencial (como un centro de mayores o un centro de día) se considere en el planeamiento como un uso *compatible* con el residencial. Esto último permitiría la ubicación de un centro de día en, por ejemplo, los bajos de un edificio residencial (ROMERO ALOY, 2012, p. 25), eso sí respetando el máximo de metros de techo dedicados al uso compatible –respecto del principal o cualificado– que en cada caso señalen los planes (así, en el caso de Madrid, el uso compatible sólo puede alcanzar el 50 % de la edificación). Ahora bien, siendo posible que un establecimiento de mayores (público o privado) se localice en una parcela o edificio de uso residencial, lo cierto es que ese posible destino está en *competencia económica* con otros posibles usos residenciales del mismo suelo (VIGUER PONT, 2011, p. 162). Y de ahí puede resultar que o bien ninguna parcela se destine efectivamente a establecimientos de mayores (por no ser éste el uso residencial más lucrativo, de entre los varios posibles conforme al plan), o bien se haga con un altísimo coste de oportunidad (usos alternativos), sólo compensable mediante el traslado de dichos costes de oportunidad a los promotores públicos o privados de los establecimientos de mayores o a los usuarios finales de dichos establecimientos (los ancianos alojados en residencias asistidas). Ambos resultados son deficientes, en relación con la política pública de “envejecimiento en el propio entorno”. Por eso, para una política municipal de mayores resulta más adecuada la existencia de concretas parcelas o terrenos con un uso *muy pormenorizado* (residencial comunitario para mayores, centros de mayores, centros de día), precisión que normalmente corresponderá al planeamiento de desarrollo (así, art. 215 PGMB), o al menos un *uso residencial acotado*, con alternativas limitadas (como el residencial *comunitario*, donde las residencias de mayores compiten económicamente sólo con residencias de estudiantes y similares).

Entre los usos residenciales privados aptos para alojamientos asistidos de mayores está el de *vivienda de protección pública*. Esto es, suelo cuyo destino específico es, necesariamente, la edificación de viviendas con un precio máximo para su adquisición o uso, lo que naturalmente se acompaña con alguna forma de subvención para su efectiva construcción. Ya se dijo más arriba que el actual PEV fomenta la existencia de viviendas protegidas y especiales para mayores (*supra* § 31). Desde la perspectiva estrictamente urbanística, el fomento de las viviendas de protección pública requiere que previamente el planeamiento municipal haya calificado suelo suficiente y específicamente para este uso (residencial de protección pública). Pues sólo mediante esta calificación especial puede impedirse por completo el destino del suelo a otros usos residenciales más lucrativos. Desde el punto de vista normativo, la existencia real de suelo con esta calificación

residencial específica se asegura por dos vías: primero, mediante las *cesiones obligatorias y gratuitas* de aprovechamiento urbanístico (normalmente, del 10 por 100) a cargo de los propietarios incluidos en actuaciones de transformación urbanística, y cuyo destino preferente es precisamente la construcción de viviendas de protección pública (art. 18.1 b) TRLS); en segundo lugar, y de forma más reciente, también las leyes imponen al planeamiento urbanístico ciertos *estándares mínimos* de suelo calificado para viviendas de protección pública (SIBINA TOMÁS, 2008, p. 317; TEJEDOR BIELSA, 2010, p. 320; DÍAZ LEMA, 2017, p. 20). Al menos, el 30 por 100 del suelo residencial en nuevos desarrollos urbanísticos y el 10 por 100 en actuaciones de renovación urbana (art. 20.1 b) TRLS 2015)²⁶.

Estos dos tipos de normas favorecen la construcción de vivienda protegida en suelo urbanizable o en suelo urbano no consolidado, donde se dan actuaciones de urbanización o reurbanización (art. 7 TRLS). Y al mismo tiempo *desincentivan* la existencia de vivienda protegida *en suelo urbano consolidado*, lo cual dificulta las políticas de envejecimiento “en el propio entorno”.

a) En primer lugar, en el suelo urbano consolidado sólo hay *cesiones obligatorias y gratuitas* de aprovechamiento urbanístico en relación con –y en proporción a– los posibles aumentos, por el planeamiento, de la edificabilidad, densidad o rentabilidad de concretas parcelas o edificios existentes (arts. 7.1 b) y 18.2 b) TRLS). En ciertos contextos urbanos concretos, estas cesiones obligatorias pueden permitir, ciertamente, la adición de viviendas de protección pública en parcelas o en edificios ya existentes. También se puede plantear la materialización de la cesión obligatoria de aprovechamiento (derivada de un aumento de edificabilidad) en el seno de un complejo urbanístico (*infra* § 97), en el vuelo de un edificio residencial o comercial preexistente (y cuya edificabilidad se aumenta), o en el vuelo de una dotación pública también preexistente. Aunque de nuevo hay que insistir en el alcance muy limitado de estas posibilidades de vivienda protegida contando con, únicamente, las cesiones obligatorias de aprovechamiento que se generan en las “actuaciones de dotación” (art. 7.1 b) TRLS). Todo esto no impide, claro es, que al margen de las cesiones obligatorias y gratuitas que se generan en las “actuaciones de dotación”, el planeamiento decida –sin exigencia legal previa– el aumento de la edificabilidad en concretas parcelas o edificios urbanos precisamente con destino residencial protegido.

b) En segundo lugar, ya se ha dicho que las leyes *no incluyen estándares mínimos* de vivienda protegida en suelo urbano consolidado. Y sin esas reservas no es fácil que los planes urbanísticos municipales califiquen el escaso suelo urbano consolidado aún disponible para, precisamente, la construcción de viviendas protegidas. A falta de suelo urbano consolidado calificado como residencial de protección pública, las posibles ayudas a las viviendas protegidas y especiales para mayores que actualmente contempla el PEV (*supra* § 31) difícilmente promoverán el alojamiento de los mayores en su entorno o barrio tradicional. Más bien, estas ayudas públicas promoverán la construcción de viviendas de mayores en nuevos desarrollos urbanísticos.

²⁶ Véanse también los estándares más exigentes del art. 80. 2 y 3 LV-SU y los más flexibles del art. 33 LCV-OTUP.

En suma, la inexigibilidad de reservas de suelo para vivienda protegida en la ciudad consolidada, sumada al muy limitado alcance de las cesiones de aprovechamiento por medio de las “actuaciones de dotación”, tendencialmente conducen a que las viviendas protegidas –incluidas las viviendas especiales de mayores del PEV- no se ubiquen en los barrios consolidados de las ciudades y se asienten en nuevos desarrollos urbanísticos. Desde la perspectiva de la libre elección de residencia (*supra* § 29) la simple oferta de viviendas protegidas especiales para mayores, incluso si estas se ubican en nuevos desarrollos urbanos, es un resultado estimable. Pero no si, como tendencialmente es predecible, toda la oferta de vivienda protegida especial se concentra en nuevas urbanizaciones. Pues entonces ya no hay libertad de opción residencial para los mayores, sino imposición del traslado, fuera de su entorno tradicional, como casi única opción viable para las personas que, por pérdida de autonomía funcional, no pueden habitar en su propia vivienda original.

b) Usos dotacionales

El suelo con *uso dotacional* facilita en mayor medida la localización de establecimientos de mayores. Cuando el plan urbanístico asigna a una parcela un uso dotacional, directamente quedan excluidos ciertos usos lucrativos (el residencial común y el terciario). Esto *favorece* la localización de establecimientos de mayores. Porque estos centros específicos compiten con menos usos alternativos para el mismo suelo (sólo compiten con otros usos dotacionales). Además, esto da lugar -al menos en hipótesis- a una menor repercusión del precio del suelo sobre el equipamiento final. Con todo, en el caso de los establecimientos residenciales de mayores existe un cierto riesgo de que una utilización generalizada de la calificación dotacional “equipamiento comunitario” (como en Bilbao: art. 6.3.17 PGB) dificulte la existencia efectiva de tales alojamientos. Esto puede ocurrir si el plan no permite la localización de las residencias asistidas en parcelas de uso residencial y, al tiempo, no califica suficiente suelo como dotacional, público o privado. Pues en tal caso las posibles iniciativas para establecimientos de mayores competirían, frente a otras iniciativas de equipamiento, por las escasas parcelas dotacionales.

Más allá de la calificación dotacional del suelo, importa también la precisión planificadora sobre si la posible dotación es *pública o privada*. Pues en la actualidad no cabe duda de que puede haber equipamientos comunitarios (dotaciones) privados (MENÉNDEZ REXACH, 2015, p. 22; LÓPEZ PÉREZ, 2013, p. 58)²⁷. Por tres razones es relevante la calificación del suelo dotacional como público o como privado.

a) En primer lugar, la calificación del suelo como dotacional *público* excluye de entrada la *libre iniciativa económica privada* para la edificación (y posterior gestión) de establecimientos privados de mayores, fundamentalmente de residencias.

b) En segundo lugar, el carácter público o privado del uso dotacional condiciona la posterior *titularidad* -pública o privada- del correspondiente establecimiento de mayores. Así, es el carácter

²⁷ Claramente: arts. 54. 2 e) y 57.2 e) LV-SU. Y sobre ello: GARCÍA MAZA E IZETA BERAETXE, 2011, p. 124). También: arts. 24 y 37 LCV-OTUP.

mayoritariamente público de las parcelas dotacionales para equipamiento comunitario lo que determina que los centros de mayores sean mayoritariamente públicos (porque se asientan sobre suelo dotacional público), aunque no son irrelevantes los establecimientos privados, normalmente vinculados a entidades sin ánimo de lucro²⁸. En los centros de día la proporción público-privado está más equilibrada²⁹.

c) Y en tercer lugar, también el carácter público o privado de la calificación dotacional es trascendente para la *gestión urbanística* (LASAGABASTER, 2008, p. 40), pues las parcelas dotacionales públicas (al menos cuando sean de alcance local) serán objeto de entrega gratuita al ayuntamiento por el conjunto de los propietarios de la correspondiente unidad de ejecución/actuación (art. 18.1 a) TRLS), mientras que las parcelas dotacionales privadas para establecimientos de mayores seguirán siendo privadas (aunque sujetas a equidistribución en el seno de la unidad de ejecución). Como se ve entonces, en el caso de la calificación del suelo como dotacional privado se aligeran los costes económicos para los propietarios del suelo, aunque el limitado rendimiento lucrativo del suelo destinado a equipamiento (privado) de mayores deberá ser compensando en el seno de la unidad de ejecución. Y esto sólo será posible si la unidad de ejecución en cuestión contiene suficiente aprovechamiento lucrativo materializable como para compensar al titular del suelo que soporta el uso tendencialmente menos lucrativo (dotacional privado).

Allí donde los establecimientos de mayores se faciliten mediante la calificación de suelo como *dotacional público*, importa también la precisión de si dicha dotación pública es *general o local*. Esto es, si el establecimiento pretendido presta servicio a un concreto ámbito o sector de la ciudad o al conjunto de ella. Esta precisión es importante para determinar la forma de obtención del suelo dotacional y, en última instancia, cómo se financia la obtención de ese suelo (VALCARCEL, 2005, p. 55; LASAGABASTER, 2008, p. 41). Pues el suelo para una dotación pública general (sistema general) será financiado con recursos procedentes del conjunto de la ciudad o, donde las leyes prevean técnicas de “equidistribución externa” y la adscripción de dotaciones públicas generales a concretos sectores, por el conjunto de los propietarios de suelo urbanizable de un municipio. Lo cierto es que la concreta calificación de una dotación pública como general o local es objeto de continua controversia (SSTS, 3ª, de 28 de enero de 2003 [RC 5102/1999], 16 de diciembre de 2005 [RC 7349/2002] y 24 de junio de 2015 [RC 283/2014]; JIMÉNEZ DE CISNEROS Y AGUDO GONZÁLEZ, 2003, p. 24; VALCÁRCEL, 2005, p. 45; LÓPEZ PÉREZ, 2013, p. 55), pues qué sea general o local depende de factores diversos: desde las dimensiones de la dotación y de la ciudad correspondiente, hasta el tipo de objetivo o política pública para la que sirva la dotación pública en cuestión. En lo que hace a las dotaciones de mayores, la diversidad geográfica y demográfica

²⁸ En 2003 en la ciudad de Madrid, había 128 centros de mayores, de los cuales el 70 por 100 eran públicos (Dirección de Servicios del Plan General, *Los equipamientos para mayores en la planificación y gestión urbanística del municipio de Madrid*, 2003, p. 14).

²⁹ En 2003 en la ciudad de Madrid, la proporción era 53% público frente a 47 % privado (Dirección de Servicios del Plan General, *Los equipamientos para mayores en la planificación y gestión urbanística del municipio de Madrid*, 2003, p. 16).

de las ciudades muestra que un único centro de mayores o una residencia pública pueden cubrir las necesidades de una ciudad pequeña. Y en esa medida podríamos hablar de una dotación pública general. Sin embargo, en una ciudad más grande un equipamiento público de mayores está claramente orientado a un barrio o sector de la ciudad. Según esto, la realidad muestra que un equipamiento público de mayores unas veces será una dotación general y otras veces una dotación local. Con la perspectiva propia de la política municipal de mayores, en principio el criterio inicial debe ser la calificación de los equipamientos públicos de mayores como *dotación local*. Porque su existencia está directamente ligada a los residentes de un concreto sector o ámbito de actuación. Esto es, la necesidad de un equipamiento de mayores está directamente provocado por el envejecimiento futuro de la población que colonice el nuevo barrio (o el ámbito urbano reurbanizado) y por la propia política de “envejecimiento en el propio entorno”, que vincula las dotaciones de mayores de forma estrecha al espacio residencial de las personas mayores (*supra* § 6).

Con la misma perspectiva hay que valorar la concepción de las dotaciones públicas de mayores como una *red o sistema funcional* municipal o supramunicipal. La idea misma de red o sistema dotacional es compartida por el Derecho de los servicios sociales y por el Derecho urbanístico (así: art. 36.2 b) 2 LM-S). Pero presenta riesgos para el desarrollo de las políticas de envejecimiento en el propio entorno. Porque favorece la cobertura de las necesidades dotacionales de las personas mayores mediante una oferta suficiente de establecimientos específicos *en el conjunto* de la red o sistema, pero no necesariamente en el concreto entorno de las personas mayores. Esto es, en cada barrio. Más aún, dada la mayor facilidad de calificar suelo para equipamientos de mayores en suelo urbanizable o urbano no consolidado (mediante la nueva ordenación general de los usos pormenorizados del sector o ámbito de renovación), hay un incentivo normativo claro para que los centros de mayores se localicen *fuera de los barrios* consolidados, en nuevos espacios exteriores, o a lo sumo en ámbitos degradados que sean objeto de una actuación global de regeneración o renovación urbana. El resultado final sería el de una *red externa* de establecimientos asistenciales (en nuevos desarrollos o en ámbitos urbanos renovados) que incentivaría la movilidad de los mayores desde sus ámbitos residenciales originales³⁰. Tal resultado sería justamente el opuesto al pretendido por las políticas de “aging in place”. Este efecto será tanto más intenso en la medida en que, como ya ha ocurrido en la práctica, los aumentos de edificabilidad en espacios o edificios concretos en suelo urbano consolidado se compensen con dotaciones (entre ellas, las de mayores) fuera del espacio urbano en el que se actúa. A este resultado se llega fácilmente si, como ocurre en la actualidad, la ley favorece que los propietarios beneficiados por un aumento de la edificabilidad en suelo urbano consolidado sustituyan la obligación de ceder suelo para dotaciones públicas (en proporción al

³⁰ Según el informe de la Dirección de Servicios del Plan General, *Los equipamientos para mayores en la planificación y gestión urbanística del municipio de Madrid*, 2003: “el reparto espacial de las plazas residenciales públicas no se ajusta a la distribución geográfica de la población avanzada, ya que distritos como Fuencarral y Hortaleza, donde se concentra casi la mitad de la oferta pública, tienen un índice de envejecimiento muy inferior al de la media municipal mientras que distritos con elevadas tasas de envejecimiento, como Centro, Salamanca, Tetuán o Chamberí, todos ellos situados en el área central, disponen de una oferta pública muy reducida” (p. 24).

aumento de la edificabilidad) por “otras formas de cumplimiento del deber” (art. 18.1 b) TRLS). Esta facilidad para la monetarización de las cesiones dotacionales obligatorias, o para la entrega sustitutoria de parcelas fuera de la ciudad consolidada, fácilmente conduce a que la *ratio* existente entre equipamientos públicos y edificabilidad real se mantenga mediante equipamientos “externos”, esto es, fuera del área urbana donde se produce el aumento de valor urbanístico (mayor edificabilidad, mayor densidad, o mayor valor lucrativo de un nuevo uso). Es cierto que en la actualidad el Derecho urbanístico pone escasos límites a esta forma de *gentrificación* del suelo urbano y con ello a la expulsión de las personas mayores hacia zonas menos lucrativas de la ciudad, o hacia nuevos barrios. Sin embargo, esos límites sí se encuentran en el Derecho de la discapacidad y en su mandato de *proximidad* de los servicios asistenciales respecto de las personas con discapacidad (*supra* § 30). La eficacia normativa de este mandato de proximidad puede impedir la sustitución sistemática de las cesiones de suelo dotacional, por “otras formas de cumplimiento del deber”, al menos allí donde la población mayor residente es elevada.

Un posible uso dotacional público idóneo para la política urbanística de mayores es el de “alojamiento dotacional” (en la legislación vasca), el de “vivienda dotacional pública” (en la legislación catalana), o el de “vivienda destinada a residencia permanente en régimen de alquiler” (en la legislación valenciana). Si bien en los tres casos los destinatarios de las viviendas no son *per se* las personas mayores, sino estas personas cuando en ellas concurre alguna causa de necesidad transitoria o permanente³¹. En todo el caso, el componente asistencial propio de estas viviendas permite calificarlas como *viviendas de servicio público* (PONCE SOLÉ, 2008, p. 178; MAGUREGUI, 2018, p. 1). Sólo mediando la existencia efectiva de este servicio público asistencial es posible utilizar para este fin residencial especial el suelo dotacional público del municipio. La construcción de estas viviendas puede corresponder a una *entidad pública* (una empresa municipal de vivienda)³². Pero también cabe la construcción o promoción por una *empresa privada*: mediante un contrato de obra pública, o por medio de un contrato de concesión de obra pública (en cuyo caso, la empresa contratista será también, luego, gestora del servicio asistencial inherente a estas viviendas: art. 14 LCSP). Ya con este dato se anuncia que la condición urbanística del suelo como dotacional público –y por ello idóneo para la ubicación de un edificio de viviendas asistidas para personas mayores– no prejuzga la forma de gestión del servicio asistencial. Tanto puede tratarse de una gestión directa como *indirecta*, mediante contrato (de servicios o de concesión de servicio público) o mediante un concierto con una organización de iniciativa social. Es posible, así, que una empresa contratista (o una entidad sin ánimo de lucro) se ocupe de los servicios asistenciales que son inherentes a las “viviendas dotacionales de mayores”.

³¹ Art. 17 LV-SU y art. 16 del Decreto vasco 123/2012, de 3 de julio, de Estándares Urbanísticos; art. 3 j) de la Ley catalana Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda; apartado 2.1 c) del Anexo IV de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana. Otras leyes se refieren genéricamente a las viviendas de integración social, sin más precisiones en su régimen dotacional: arts. 36.2 b) 2 LM-S; 38.1 d) LCL-U.

³² En el caso de Albacete, la empresa municipal de vivienda construyó y gestiona 17 viviendas de mayores. El Plan de Acción de Madrid 2017-2019 incluye, entre sus actuaciones concretas, la “construcción de pisos tutelados para facilitar el desarrollo de una vida autónoma el mayor tiempo posible” (p. 47, apartado 2.2.3).

La efectiva disponibilidad de parcelas dotacionales públicas para estas viviendas asistidas se asegura cuando el plan urbanístico no sólo califica suelo para “vivienda dotacional pública”, sino que incluso asigna a parcelas concretas el *uso específico* de “viviendas dotacionales de mayores”. Por exigencia del principio normativo de proximidad y no deslocalización de las personas mayores (“aging in place”) (*supra* §§ 6, 20 y 25), el suelo destinado a viviendas dotacionales de mayores ha de localizarse, prioritariamente, en ámbitos de suelo urbanizado con población envejecida, a fin de que esta población pueda optar por el traslado residencial sin necesidad de cambiar de entorno comunitario.

6.2.3 Flexibilidad de usos

En términos generales, los establecimientos de mayores, residenciales o asistenciales, públicos y privados, se facilitan mediante un régimen flexible de usos en los planes³³ (o, en su caso, en las leyes urbanísticas). De esa forma, sin necesidad de una alteración del planeamiento, y sólo previa licencia municipal, comunicación o declaración responsable, se concede al titular del suelo, público o privado, la opción de sustituir un uso residencial, dotacional o terciario actual por otro directamente dirigido a usos vinculados a las personas mayores. La flexibilidad normativa en los usos del suelo *reduce los costes de transformación*. Y con ello actúa como un incentivo para la nueva localización de centros y equipamientos de mayores. La forma técnica para alcanzar esta flexibilidad, sin necesidad de alterar el planeamiento, consiste en asignar a ciertos usos urbanísticos vinculados a los mayores (residencias, centros de día) un alto grado de *compatibilidad*. Bien como uso compatible “complementario” o “asociado”, bien como uso compatible “alternativo”.

Actualmente las normas generales o especiales de los planes ya prevén *compatibilidades*. Algunos planes permiten con generosidad la sustitución de usos (como el residencial por el dotacional: arts. 12.2.24 y 12.4.13.4 PGS). Otros planes establecen más restricciones. Con frecuencia los planes establecen límites porcentuales para los usos compatibles, respecto del cualificado o principal. Así, en Madrid o Valencia los usos compatibles “complementarios” pueden alcanzar hasta el 50 por 100 de la superficie edificada de la correspondiente parcela³⁴ (art. 6.6.4.k-1 PGV). Más límites encuentran los llamados usos compatibles “alternativos” (en la ciudad de Madrid no pueden superar el 25 por 100 de la edificabilidad). Otras veces el plan exige que el uso compatible ocupe un edificio completo (así: art. 6.28.4 h) PGV). Una alta compatibilidad de usos incentiva los nuevos equipamientos o usos residenciales para mayores en suelo urbano (así: arts. 6.3.36 y 37 PGB). Por ejemplo, centros de día en partes bajas de edificios colectivos o residencias de mayores en actuales edificios para viviendas unifamiliares o colectivas. Aunque la propia singularidad edificatoria de las residencias o incluso de los centros de día (*infra* § 81) puede hacer difícil su

³³ Similar para Alemania, en relación con el § 3.4 Baunutzungsverordnung-BauNVO (Reglamento de usos urbanísticos del suelo) de 26 de junio de 1962: MANSSEN, 2013, p. 503.

³⁴ También, el art. 7.2.8.1 PGM fija un máximo del 15 por 100 de la edificación para un nuevo uso autorizado (por medio de una modificación del plan), e impone que por medio del nuevo uso compatible “no se desvirtuará ni se interferirá el correcto funcionamiento y seguridad de la actividad dotacional”.

ubicación incluso allí donde el plan los considera usos compatibles. De esta forma, lo que puede ser suficiente para usos comerciales compatibles con el residencial, puede resultar insuficiente para los usos de mayores (residenciales y asistenciales). Según esto, un orden urbanístico favorable a las personas mayores se alcanza en mayor medida si los planes asignan a los usos de mayores, de forma selectiva y privilegiada, un *mayor nivel de compatibilidad* (incluso en su modalidad de uso alternativo) que para el resto de los usos.

La promoción de los establecimientos de mayores mediante un régimen generoso de compatibilidad de usos sólo tiene verdadero sentido, desde la perspectiva de las políticas de “aging in place”, respecto de parcelas y edificios en áreas de *uso residencial de vivienda* (colectiva o unifamiliar). Pero esa misma compatibilidad carece de sentido cuando el uso principal, cualificado o zonal sea el terciario o el industrial. Pues, en principio, el uso cualificado terciario o industrial describe áreas urbanas sin vivienda (o donde esta es muy secundaria), con lo que la compatibilidad de usos podría provocar una desviación incompatible con el Derecho social de mayores: el traslado de población envejecida hacia residencias en áreas terciarias actualmente obsoletas o no rentables (y que pudieran encontrar en los usos compatibles comunitarios una forma de rentabilización). Y ya se ha dicho que, por principio, el Derecho de mayores promueve el envejecimiento en el propio entorno (*supra* §§ 20 y 25), no en nuevas localizaciones (sobre todo si estas no son residenciales).

La flexibilidad de usos también puede actuar sobre parcelas con calificación actual *dotacional*, pública o privada. Los planes permiten que sobre estas parcelas o edificios se ubiquen otros usos complementarios, asociados o alternativos, aunque con límites importantes. Actualmente, la *sustitución* de usos está limitada tanto cuando se pretende pasar de un uso dotacional a otro uso también dotacional como, sobre todo, cuando se pretende la sustitución de un uso dotacional por uno residencial (así: art. 7.2.8.3 PGM).

a) En efecto, las normas de los planes *protegen los usos dotacionales* permitiendo sólo limitadamente su sustitución plena por otros usos también dotacionales. A veces la alternatividad de los usos dotacionales es relativamente amplia (art. 6.6.2.2 PGS). Otras veces la sustitución sólo se permite directamente (sin modificación del planeamiento) entre usos dotacionales de un mismo nivel (básico o especializado) y sólo entre algunas clases de dotaciones. Por ejemplo, en Madrid se permite la sustitución plena del uso dotacional deportivo por el de zona verde, pero no por el de equipamiento comunitario (art. 7.7.4.2 a) PGM). En el proceso de envejecimiento de los barrios residenciales, estos límites pueden dificultar la adaptación de la ciudad. Piénsese, sobre todo, en las dotaciones escolares. El proceso de envejecimiento de un barrio o sector de la ciudad puede hacer innecesaria una dotación existente, como un centro de enseñanza primaria, o una escuela infantil. Y, al mismo tiempo, puede hacer necesario un centro de día o una residencia de mayores.

b) Más limitativa aún es la regulación cuando se trata de implantar un *uso residencial comunitario* (para una residencia de mayores) sobre una parcela o edificio dotacional no residencial (equipamiento comunitario o de servicios públicos). Pues en estos casos, o bien el nuevo uso se concibe como complementario del principal y originario (y entonces no puede

ocupar la totalidad del edificio o parcela, precisamente porque es complementario) o bien su implantación requiere de una previa modificación del plan urbanístico. Desde esta perspectiva, una forma de facilitar la adaptación de los barrios al envejecimiento de su población pasa por que los planes califiquen el uso residencial comunitario (o específicamente, el uso residencial para mayores en residencias asistidas) como uso plenamente alternativo –sin límites cuantitativos- a los usos dotacionales actuales, o a una parte de estos: por ejemplo, respecto de los usos dotacionales educativos, culturales o deportivos.

6.2.4 Suelo dotacional público y establecimientos privados de mayores

El suelo dotacional público, derivado de los deberes urbanísticos de cesión en el proceso de transformación urbanizadora (art. 18.1 a) TRLS), es normalmente de *dominio público*. Porque, conforme a los arts. 3 y 4 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), ese suelo está destinado a un uso o a un servicio público. Esto es así incluso cuando (como ocurre en el art. 116.1 LV-U) la parcela dotacional se incluye en el Patrimonio Municipal de Suelo (otra opinión: BREMOND TRIANA, 2011, p. 8). Cabe, eso sí, que una ley expresamente declare el carácter patrimonial de alguna clase de suelo dotacional público (así, para las “redes supramunicipales”: art. 91.3 LSM; y para dotaciones en el subsuelo: art. 101.1 LCV-OTUP). Sobre la parcela demanial se podrán ubicar edificios destinados a *servicios públicos asistenciales* para mayores. El edificio en cuestión será objeto, normalmente, de un contrato de obra pública, bien con el correspondiente ayuntamiento, bien con la Comunidad Autónoma, en tanto que competente en materia de servicios sociales de mayores. La *responsabilidad* sobre el servicio público de cada establecimiento, concepto éste característico del Derecho social y singular respecto del concepto jurídico-público de competencia (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007, p. 69), puede corresponder tanto al ayuntamiento como a la Comunidad Autónoma, y su gestión ordinaria tanto puede ser directa como indirecta, mediante contrato o convenio con una entidad privada, empresarial o “social”.

Hay que excluir la posibilidad de que sobre parcelas dotacionales públicas puedan situarse establecimientos *privados* de mayores, tanto residenciales como dotacionales (privados). La razón no está tanto en el carácter demanial del suelo dotacional público, que es el argumento más frecuente en la doctrina y la jurisprudencia (SSTS, 3^a, de 1 de octubre de 2003 [RC 7253/1999] y 22 de marzo de 2013 [RC 306/2010]; RAZQUIN LIZARRAGA, 2008, p. 537; ALEGRE ÁVILA, 2009, p. 868), como en la tendencial *incompatibilidad del uso normativo* de la parcela (dotacional público) con el establecimiento privado. El suelo dotacional público con destino a equipamiento, básico o especial, está abocado normativamente a ser soporte de un *servicio público*. Es necesario que a través de él se preste un servicio público, en cualquiera de sus formas legales. Por eso no es posible la construcción de un centro privado. Ni a través de una concesión demanial, ni a través de un derecho de superficie. Ni siquiera cuando desde el inicio se contempla la posibilidad de que parte de las plazas del establecimiento privado se concierten con el ayuntamiento o la Comunidad Autónoma.

En efecto, no es posible aquí que, como sí ocurre con los *centros escolares privados* (GUARDIA HERNÁNDEZ, 2015, p. 26), exista un establecimiento privado de mayores sobre suelo dotacional

público. La realidad escolar muestra que sobre parcelas dotacionales públicas se han concedido concesiones de ocupación privativa, para la edificación y gestión temporal (50 años) de centros escolares privados (que luego, si cumplen los requisitos educativos, pueden ser a su vez concertados)³⁵. Dado que los conciertos son independientes y posteriores a la propia existencia del edificio, es posible que la ocupación de la parcela dotacional pública sirva desde el principio - o en algún momento posterior- a una actividad escolar estrictamente privada. Esta realidad es lícita en la medida en que cuenta con una previsión legal expresa en el art. 116.8 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. De esta forma, la ley orgánica estatal, de forma competencialmente dudosa, habría superpuesto a las leyes urbanísticas un posible destino del suelo dotacional público (el educativo privado) en principio ilícito conforme a las leyes urbanísticas autonómicas.

Por eso mismo es cuestionable que sin una previsión legal expresa -como la de la Ley orgánica de Educación- sea posible conceder la ocupación de una parcela dotacional pública para la creación y gestión de un establecimiento *privado* de mayores. Incluso si en algún momento dicho establecimiento concerta parte de su capacidad asistencial con el ayuntamiento o la Administración autonómica. Mediante la ocupación con destino privado de la parcela dotacional pública se estaría incumpliendo el uso normativo del suelo; y probablemente también los estándares de dotaciones *públicas* exigidos legalmente (MENÉNDEZ REXACH, 2005, p. 22; LÓPEZ PÉREZ, 2013, p. 59). Es cierto que a través de un establecimiento privado de mayores se puede prestar un servicio público asistencial, a través de un *concierto* con el ayuntamiento o la Comunidad Autónoma. Pero el concierto tiene una vida jurídica independiente del establecimiento privado. Por eso la simple previsión de un futuro concierto, por un determinado número de plazas asistenciales, no convierte al hipotético establecimiento privado en un centro de *servicio público*. Y por lo mismo, la construcción del edificio para un establecimiento privado de mayores no puede localizarse en suelo de equipamiento público. Ni por medio de una concesión demanial, ni por medio de un derecho de superficie. Estos dos títulos jurídicos serían directamente contrarios al destino urbanístico de la correspondiente parcela. Porque permitirían un edificio privado sobre la parcela dotacional, y ésta misma realidad podría impedir directamente el propio destino normativo (equipamiento público) de la parcela. Piénsese, sin más, en el caso de que una vez construido el edificio asistencial, su propietario opte por no concertar parte de sus plazas con la Administración (por su baja rentabilidad, cuando el establecimiento se ubica en un área de rentas altas); u opte por concertar sólo una pequeña parte

³⁵ Así, en el Plan de Ordenación Municipal de Seseña (<http://www.ayto-sesena.org/documentos/pom>) se califica una parcela como dotación pública local. Esa parcela es objeto de cesión por el Ayuntamiento a la Junta de Castilla-La Mancha, que convoca luego un concurso para la “la concesión de uso privativo de dos parcelas en el SAU-El Quiñón de Seseña para la construcción y gestión de un centro docente” (por 50 años) (Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 16, de 26 de enero de 2015, p. 1764). En la Comunidad de Madrid véase también la convocatoria, el 31 de enero de 2018, de un concurso para la “concesión de uso privativo con instalaciones u obras de carácter permanente de la parcela EQ-CD-1 del municipio de Torrejón de Ardoz para la construcción y gestión de un centro docente privado concertado de educación especial” (en el plan parcial aplicable la parcela tenía asignado el uso dotacional público “equipamiento escolar”). Una crítica general a esta ocupación privada del suelo dotacional público, en: IGLESIAS GONZÁLEZ, 2007, pp. 83 y ss.

de sus plazas (quedando las demás en régimen de libre empresa). O piénsese también en que, simplemente por razones empresariales, el edificio privado de mayores quede sin uso durante un tiempo o indefinidamente. Esto significaría que no sólo la parcela construida incumpliría su destino de “equipamiento público”, sino que incluso dificultaría el propio servicio asistencial público, que al no poder ubicarse en la parcela dotacional pública “privatizada” habría de localizarse en otra parcela dotacional pública.

En suma dado que ni la concesión demanial ni el derecho de superficie pueden asegurar por completo el efectivo destino de *servicio público* del edificio, pues esto depende de decisiones empresariales, de la planificación de servicios sociales de las Administraciones públicas y de la existencia efectiva de conciertos administrativos, hay que negar que el destino de “equipamiento público” asignado por el plan urbanístico a una parcela dotacional permita la ubicación de un establecimiento privado de mayores.

No incurre en esta prohibición, en cambio, una forma de actuación frecuente según la cual el ayuntamiento cede su parcela dotacional pública a la Comunidad Autónoma y ésta, en ejercicio de su competencia sobre servicios sociales de mayores, financia o construye sobre ella un edificio y adjudica –a una empresa privada– la gestión de servicios asistenciales de mayores (para centro de día, para residencia, o para centro de mayores)³⁶. En estos casos, sobre la parcela dotacional pública, calificación que se mantiene más allá de la cesión a la Comunidad Autónoma, se presta un servicio público de mayores, si bien con forma de gestión indirecta (contrato de concesión de servicios), con lo que hay correspondencia entre el uso dotacional público de la parcela y la función del edificio que allí se asienta.

6.2.5 Estándares legales para usos de mayores

Hasta aquí se ha visto cómo el planeamiento, mediante la asignación de usos genéricos o pormenorizados, puede facilitar la efectiva existencia de establecimientos de mayores. Pero esta posibilidad es, en todo caso, una opción discrecional de cada ayuntamiento. Con lo que pueden existir municipios poco, muy o nada amigables con los mayores. En este contexto se puede plantear que las leyes *impongan* a los planes ciertos “estándares” en la asignación de usos que favorezcan la calidad de vida de los mayores. En la actualidad, tanto la legislación estatal de suelo como las leyes urbanísticas autonómicas imponen ciertos estándares a los planes urbanísticos municipales, normalmente en el suelo urbanizable. Estos estándares legales limitan las opciones de los dueños del suelo, que naturalmente prefieren los destinos más lucrativos (VALCÁRCEL, 2005, p. 61).

En general, los estándares urbanísticos legales no abarcan todas las posibles políticas públicas municipales. Lo frecuente es que las leyes fijen estándares *genéricos* para usos residenciales

³⁶ Es el caso del “Centro de Atención a Personas Mayores, Residencia y Centro de Día” del municipio de Colmenar Viejo, situado sobre una parcela calificada como “sistema general: equipamiento”. La parcela, obtenida originalmente por el ayuntamiento por cesión gratuita y obligatoria de los propietarios urbanizadores, es objeto de cesión gratuita a la Comunidad de Madrid, quien adjudica un contrato de gestión de servicio público del establecimiento en su conjunto por 50 años.

protegidos, o para infraestructuras y equipamientos, pero no concretan un específico destino. Así, y especialmente en lo que se refiere a los equipamientos, el art. 36.6 a) LSM fija para cada sector de suelo urbanizable o cada unidad de ejecución (en suelo urbano no consolidado) una *ratio* genérica de suelo destinado a las redes locales de equipamientos, infraestructuras o servicios (30 m² por cada 100 m² construidos). Y el Anexo V.III.4 4.1 LCV-OTUP impone una reserva de suelo, con destino a zonas verdes y equipamientos públicos, de 35 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de techo potencialmente edificable de uso residencial³⁷. Entre estos equipamientos o dotaciones locales se incluyen, entre otros, los equipamientos sociales, como “los educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos, administrativos y demás usos de interés local” (así: art. 36.2 b) 2 LSM). Es obvio que los establecimientos asistenciales de mayores se incluyen sin dificultad en el concepto amplio de equipamientos sociales. Pero nada asegura a partir de estos estándares dotacionales que los planes urbanísticos efectivamente califiquen suelo para establecimientos de mayores. A partir de esta constatación se puede plantear la posibilidad de que las leyes urbanísticas establezcan *estándares específicos* directamente dirigidos a la existencia de establecimientos de mayores, públicas o privadas. Dos son aquí las consideraciones centrales: la garantía constitucional de autonomía local; y la idoneidad de un estándar específico para establecimientos de mayores en cada clase de suelo. Veamos.

Todo estándar legal de usos del suelo, dirigido al planificador urbanístico, reduce las opciones de ordenación municipal. Y por tanto, la *autonomía local*. Tradicionalmente, la jurisprudencia sobre la garantía constitucional de autonomía local ha sido muy deferente con las leyes que constriñen el poder local. Bajo la construcción teórica de la “garantía institucional” de la autonomía local, el Tribunal Constitucional ha tolerado leyes que, aun siendo inequívocamente restrictivas del poder local, no hacían “irreconocible” la autonomía en cada tiempo y lugar (EMBID IRUJO, 1981, p. 468; VELASCO CABALLERO, 2009, p. 39). En lo que se refiere específicamente al planeamiento urbanístico, el Tribunal tan sólo ha prohibido, por lesión directa de la autonomía constitucional, que la iniciativa en la formulación del planeamiento pueda corresponder a una organización supramunicipal distinta del ayuntamiento (SSTC 159/2001, FJ 4; 51/2004, FJ 9; 240/2006, FJ 10). Con base en esta jurisprudencia sería difícil fijar un límite claro a los “estándares” urbanísticos fijados por las leyes, normalmente autonómicas. Porque difícilmente un estándar de planeamiento puede, por sí, hacer irreconocible la autonomía local garantizada constitucionalmente. Sin embargo, a partir de la STC 41/2016 el Tribunal Constitucional ha iniciado una nueva jurisprudencia que sutilmente se desliga del artificio teórico de la “garantía institucional” de autonomía local e identifica en el art. 137 CE un *principio* normativo que, como tal principio, debe cumplirse en la mayor medida posible, hasta el límite en que lo permiten otros principios y bienes constitucionales también vinculantes para la ley (VELASCO CABALLERO, 2017b, p. 27).

³⁷ Véase también: Art. 59.2 a).2 del Decreto Legislativo asturiano 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo; art. 39.3 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; art. 79.2 a) LV-SU.

Conforme a esta nueva orientación metodológica, la tolerancia constitucional ante posibles estándares legales que fijaran reservas de suelo para mayores (residenciales o dotacionales, y tanto públicas como privadas) estaría en función de cuál fuera el valor constitucional de dichas reservas. Esto es, en qué medida los posibles estándares sirvieran a bienes constitucionales protegidos como para amparar una limitación de la autonomía local. Según esto, y tomando como referencia los arts. 49 y 50 CE, se constata que un posible estándar legal para usos de mayores puede gozar *prima facie* de justificación constitucional. Aunque esta valoración es diversa para posibles estándares en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado.

a) En *suelo urbanizable*, una reserva legal de suelo para usos de mayores no está claramente justificada *ex arts.* 49 y 50 CE. En primer lugar, si los usos de mayores han de ser compatibles con el envejecimiento “en el propio entorno” (*supra* §§ 6, 20 y 25), la fijación de estándares legales para usos de mayores en suelo urbanizable resulta contradictoria con el propio objetivo de preservación del entorno vital de las personas mayores. La construcción de nuevos barrios en suelo urbanizable lleva implícita la idea del traslado, desde otros lugares, de las personas que vayan a poblar el nuevo barrio o desarrollo urbanístico. Y este resultado es en sí mismo contradictorio con el objetivo de envejecimiento en el propio entorno. Aunque, al mismo tiempo, planificar un nuevo sector residencial (barrio) sin reservar suelo para establecimientos de senectud supone desconocer que la población normalmente joven o de mediana edad que se traslada a un nuevo barrio también envejecerá -en un lapso de aproximado de 30 años- y precisará de aquellos establecimientos residenciales o asistenciales adecuados para el envejecimiento “en el propio entorno”. Ambos enunciados se pueden cohesionar mediante estándares urbanísticos *genéricos* (para diversos objetivos sociales alternativos) y *flexibles* (que puedan cambiar a lo largo del tiempo, al ritmo de los cambios demográficos). De esta forma se puede garantizar suelo residencial especial o dotacional suficiente para que en el futuro, con el envejecimiento del nuevo barrio, se vayan sustituyendo los usos dotacionales y residenciales más ligados a la infancia o la juventud por otros más dirigidos a la senectud.

b) Distinta puede ser la conclusión para usos de mayores en *suelo urbano* no consolidado. En el contexto de operaciones de regeneración o *renovación* urbana tiene pleno sentido la previsión planificadora de usos para mayores, sobre todo dotacionales. Porque, al menos en zonas de uso residencial, las operaciones de regeneración o renovación fácilmente afectan a personas mayores, residentes originarios de ámbitos de suelo urbano que ahora precisan de actuaciones urbanizadoras y/o rehabilitadoras. En este contexto, la asignación de un uso específico de mayores presenta una utilidad urbanística real. Porque, a diferencia de lo que ocurre en los nuevos desarrollos de suelo urbanizable, el uso de mayores se proyecta directamente sobre la *población existente* en una determinada área urbana. Y, en esa medida, este uso del suelo es coherente con la política de “envejecimiento en el propio entorno” y con los principios constitucionales de los arts. 49 y 50 CE. El sentido de esos usos de mayores no es -al menos no necesariamente- la sustitución de viviendas actuales (ocupadas por mayores) por residencias para mayores. Sino la introducción, mediante la definición y planificación de ámbitos o sectores de suelo urbano no consolidado en barrios deteriorados u obsoletos de las ciudades, de nuevos usos residenciales y dotacionales de mayores, que permitan servicios y asistencia a personas de la

misma área urbana (aunque no necesariamente residentes en el perímetro del ámbito objeto de regeneración o renovación).

Visto el diverso nivel de justificación constitucional de los estándares de usos de mayores en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la siguiente cuestión es determinar qué tipo de estándar concreto, más allá de estar constitucionalmente justificado, *no sacrifica en exceso* la vigencia del principio constitucional de autonomía local. Desde esta perspectiva hay que empezar por considerar que el amplio elenco de bienes constitucionales (y entre ellos, todos los derechos constitucionales y los principios rectores del Título I CE) no puede tener directa correspondencia en un elenco igualmente extenso de estándares legales. Pues tal correspondencia llevaría aparejado el vaciamiento práctico de la autonomía planificadora municipal. A partir de aquí hay que calificar como inconstitucionales los estándares legales *muy específicos o detallados*. Incluso cuando sirven a bienes o valores constitucionales (como los de los arts. 49 y 50 CE). Por eso, así como es asumible la existencia de estándares legales genéricos para usos residenciales, para dotaciones públicas, o incluso para *equipamientos de bienestar social*, hay que objetar la fijación por ley de específicos estándares urbanísticos para mayores.

Lo dicho hasta aquí sobre los estándares legales es aplicable, sin duda, a los usos residenciales y a los usos dotacionales públicos. Pero también a los usos *dotacionales privados*. Aunque ésta no es una regulación extendida, ya hay ejemplos de estándares legales para dotaciones privadas. Es el caso del art. 79.2 c) LV-SU, que incluye el deber legal, para el planificador urbanístico, de reservar en suelo urbanizable residencial 1/25 m²t para dotaciones privadas. Este estándar ciertamente limita la discrecionalidad de planeamiento urbanístico. Pero no por ello hay que considerarlo contrario al principio constitucional de autonomía local. Pues, en la medida en que es un *estándar genérico*, no condiciona las concretas políticas urbanísticas de cada ciudad. El planeamiento de cada ciudad aún puede decidir cuál es el destino específico de aquel estándar dotacional privado (religioso, deportivo, educativo, de mayores, etc.). Desde otra perspectiva, un estándar dotacional privado no impone una reducción correlativa de los estándares dotacionales públicos. Pero incluso en el caso de que así ocurriera, parece difícil negar que una Comunidad Autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, pueda establecer para sus ciudades una nueva concepción del suelo dotacional en su conjunto, con una composición más nivelada de las dotaciones públicas y las privadas. Obviamente, esta posible opción política autonómica no sería indiferente para las ciudades, que asistirían a un cierto proceso de privatización de la ciudad. Pero la autonomía municipal garantizada constitucionalmente no es un límite normativo suficiente para objetar ese resultado.

6.3 Normas de urbanización y edificación

Junto con la asignación de usos y parámetros edificatorios al suelo, el “Derecho urbanístico de mayores” también integra reglas sobre cómo deben ejecutarse la urbanización o los edificios previstos en los planes. Aunque buena parte de estas normas tradicionalmente se incluyen en el llamado “Derecho de la edificación”, su diferenciación respecto del Derecho urbanístico *sensu stricto* no siempre es fácil (BUSTILLO BOLADO, 2007, pp. 89-94). Por eso, aun reconocida su

identidad singular, también a estas normas edificatorias se les presta atención aquí, porque también son determinantes para la configuración de un urbanismo amigable con los mayores.

Las reglas sobre *urbanización* sirven, fundamentalmente, para definir la forma y calidad de los espacios urbanos abiertos: los viales y los espacios libres (parques, jardines, plazas). El modelo de espacios abiertos de cada ciudad corresponde definirlo a cada ayuntamiento, en el marco de los estándares urbanísticos establecidos por las leyes urbanísticas autonómicas. Además, sobre esa discrecionalidad municipal de configuración urbana también se proyectan reglas y estándares sobre accesibilidad definidas en el Derecho de la discapacidad (*supra* § 21). Es precisamente la conexión entre discapacidad y accesibilidad de los espacios urbanos lo que lleva al Estado, invocando el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad, a fijar reglas específicas – incluso detalladas– sobre accesibilidad de los espacios públicos (así: art. 12 del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril). A estas reglas estatales se añaden las impuestas por las leyes urbanísticas autonómicas (*supra* 16 b). Bajo ellas, los planes y las ordenanzas municipales aún añaden reglas más pormenorizadas³⁸. Ya se ha dicho que el efectivo cumplimiento de estas condiciones corre siempre a cuenta de la Administración (local o no), pues aquí no juega la exigibilidad de “ajustes razonables” a los particulares (*supra* §§ 34 y 39). En su aplicación práctica, las reglas de accesibilidad, como el resto de las reglas sobre la estructura de los espacios urbanizados, se integra necesariamente en los proyectos de urbanización (que a su vez son, normalmente, el objeto de contratos de obra pública).

También la *edificación amigable* con los mayores es el contenido de múltiples fuentes normativas. De un lado, bajo el concepto normativo de “diseño universal”, las normas edificatorias generales garantizan *ex ante* la seguridad y funcionalidad para todos, evitando así el estigma o posible rechazo social a las medidas de accesibilidad *ad hoc* (PYNOOS, NISHITA, CICERO Y CARAVIELLO, 2008, p. 98). Así ocurre con el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo) y con las normas edificatorias de las leyes autonómicas sobre edificación y accesibilidad (*supra* § 16 a). En desarrollo de estas normas, los planes y las ordenanzas municipales de edificación o de accesibilidad contienen otras reglas complementarias. Aquí, y a diferencia de lo que ocurre con la urbanización, la distribución de costes para conseguir la accesibilidad de los edificios es diversa y compleja. Para los nuevos edificios, la accesibilidad y el “diseño universal” es un coste exclusivo de los propietarios. Para los edificios existentes, los costes se reparten entre los propietarios (mediante el deber de conservación, que incluye la accesibilidad, y los deberes de “ajustes razonables”) y las Administraciones públicas (*supra* §§ 36 y 38). Si bien es posible que la Administración, mediante subvenciones y otras ayudas, también asuma parte de los costes de los propietarios. Como ya se señaló más arriba, las normas edificatorias contienen deberes inmediatos para los propietarios de los inmuebles. Y una singularidad de estas reglas

³⁸ Véanse por ejemplo: art. 14 de la Normativa del Plan General de Córdoba, de 21 de diciembre de 2002 (Texto Refundido); los “Criterios geométricos de diseño del viario” contenidos en la Ordenanza de Proyecto de Obras de Urbanización del Ayuntamiento de Alcobendas, de 28 de abril de 2015; la Ordenanza de Normalización de Elementos Constructivos para Obras de Urbanización del Ayuntamiento de Burgos, de 8 de octubre de 2010; o el Anexo I de la Ordenanza de Urbanización del Ayuntamiento de Málaga, de 30 de junio de 2007.

edificatorias y de accesibilidad, respecto de las propiamente urbanísticas, está precisamente en su exigibilidad civil inmediata, *inter privatos*, sin perjuicio de la vigilancia complementaria de la Administración (*supra* § 22).

Una regulación edificatoria específica es la de los *establecimientos o centros de mayores*. El régimen jurídico-urbanístico de cada concreto establecimiento de mayores viene determinado, además de por la clase y categoría de suelo y por la calificación de la correspondiente parcela, por diversas normas constructivas o edificatorias: estatales, autonómicas y locales. Pese a la complejidad de las fuentes normativas, los distintos estándares están redactados de forma secuencial e incluyen cláusulas de aplicación “sin perjuicio de”, lo que evita *ex ante* las antinomias. Como sigue.

En primer lugar, el Código Técnico de la Edificación contiene los “diseños universales” y las reglas de accesibilidad *general* de los edificios, que lógicamente son también aplicables a los establecimientos de mayores. Estas reglas estatales se tienen comúnmente por básicas, lo que admite su desarrollo o complemento mediante leyes autonómicas de edificación o de accesibilidad.

A las reglas generales de edificación o accesibilidad se suman, en ocasiones, otras más precisas, dictadas específicamente para los *establecimientos de mayores* al amparo de las competencias autonómicas exclusivas sobre *asuntos sociales*³⁹. De esta forma, desde la perspectiva tuitiva de los mayores se fijan estándares edificatorios tan detallados como, por ejemplo, el tipo de grifería de los lavabos. En principio, estos estándares constructivos, al estar dictados al amparo de competencias autonómicas exclusivas (sobre servicios sociales) no son el desarrollo de estándares básicos estatales, sino que entran en *conurrencia* con ellos. Hay que considerar, por ello, que allí donde entraran en conflicto los dos tipos de estándares serían aplicables los especiales para establecimientos de mayores, frente a los generales. Salvo que los propios reglamentos autonómicos declaren la preferencia aplicativa de los estándares generales⁴⁰ o que estos últimos sean más tuitivos de las personas mayores que los específicos. En función de su *densidad tuitiva*, los estándares específicos para edificios de mayores pueden condicionar decisivamente al planeamiento urbanístico municipal y, en última instancia, la propia viabilidad de una política municipal de ciudad amigable. Porque la imposición de exigentes estándares específicos para las residencias o centros de día puede impedir, de hecho, que esos establecimientos efectivamente existan en determinadas partes de la ciudad donde no hay suelo disponible para edificios que puedan cumplir tales exigencias. El riesgo está, entonces, en la deslocalización de los establecimientos de mayores (en contra del criterio político de envejecimiento “en el propio entorno”: *supra* § 6).

³⁹ Por ejemplo, Orden de la Consejería de Bienestar de Castilla- La Mancha, de 21 de mayo de 2001, por la que se regulan las Condiciones Mínimas de los Centros destinados a las Personas Mayores. En ella se incluyen normas sobre la ubicación, el diseño arquitectónico y el equipamiento de los distintos tipos de centros de mayores.

⁴⁰ Así, art. 5 de la Orden de la Consejería de Bienestar de Castilla- La Mancha, de 21 de mayo de 2001.

Por último, las formas constructivas también se regulan en *ordenanzas municipales*, unas veces incluidas en los planes y otras veces aprobadas al margen de los planes. Aquí se cuentan tanto las ordenanzas de edificación como las más acotadas ordenanzas de accesibilidad o, más específicamente, de ascensores (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2017, p. 111). En general, para las políticas públicas de mayores son más útiles las ordenanzas de edificación *independientes*, no integradas en los planes, pues no están sometidas a los rigores procedimentales (incluida la posible aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma) propios del planeamiento (BAÑO LEÓN, 2009, p. 145). Aunque tales ordenanzas independientes tienen como límite el contenido material reservado por las leyes precisamente a los planes: edificabilidad y destino del suelo (art. 32.4 LM-S; art. 24.1 LA-OU; STS de 15 de junio de 2010 [RC 3220/2007]).

En principio, las ordenanzas municipales de edificación son relativamente diferenciables de las demás normas edificatorias. Porque el Código Técnico de la Edificación, las leyes de accesibilidad y los reglamentos autonómicos sobre servicios sociales ordenan las formas constructivas con criterios estrictamente *sectoriales*. Y, en cambio, las ordenanzas municipales regulan los establecimientos de mayores en conexión con su *entorno urbanístico*, y están en función de la calificación del suelo sobre el que se asientan, que ya hemos visto que puede ser tanto residencial (a secas, o comunitario) o dotacional (público o privado). Por eso, mientras que las normas técnicas de edificación y las reglas sobre establecimientos asistenciales sólo toman en consideración el tipo de edificio, las ordenanzas de edificación se aplican en función de la calificación del suelo. Así, por ejemplo, una ordenanza de edificación puede disponer que en el semisótano de edificios con uso terciario en planta baja se pueden ubicar “centros de día de tercera edad”⁴¹, determinación que es impropia de un reglamento de edificación o de servicios sociales. Por lo mismo, no tienen por qué ser coincidentes las ordenanzas edificatorias aplicables a una residencia de mayores ubicada en suelo residencial y a otra ubicada en suelo dotacional (tanto público como privado). Así, si atendemos a las ordenanzas sobre cada tipo de uso edificatorio, se puede decir que tendencialmente las ordenanzas edificatorias sobre *dotaciones* son más flexibles y generosas que las ordenanzas de edificación *residencial*. En general, las ordenanzas que rigen la construcción de dotaciones conceden más libertad para la disposición del edificio sobre la parcela, e incluso permiten que, con ciertos requisitos, se aumente la edificabilidad o la altura de la edificación. Esta flexibilidad constructiva puede ser un incentivo positivo para la efectiva localización de establecimientos de mayores.

Expuestos ya los distintos tipos de normas edificatorias aplicables a los establecimientos de mayores, se pueden formular algunas *conclusiones* sobre la adecuación del Derecho urbanístico y edificatorio a las políticas de ciudad amigable con los mayores.

a) En primer lugar, la regulación *meramente edificatoria* sobre los establecimientos de mayores, dictada por el Estado o las Comunidades Autónomas al margen del planeamiento de cada ciudad, puede producir consecuencias negativas. Desde una perspectiva sólo edificatoria o de servicios sociales las características constructivas de los establecimientos de mayores pueden ser

⁴¹ Art. 138 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Alcobendas sobre Edificación, Construcciones e Instalaciones, de 24 de septiembre de 2013 (BOCM núm. 279, de 23 de noviembre).

muy *exigentes*. Esto es, muy tuitivas de las personas mayores. Tanto en espacio disponible como en condiciones técnicas (ventilación, iluminación, etc.). Pero esos elevados estándares edificatorios pueden *dificultar* la localización de estos establecimientos en suelo urbano consolidado (donde, por definición, el escaso suelo disponible, la estructura de las parcelas existentes y el entorno edificado no siempre permiten el cumplimiento de parámetros edificatorios muy exigentes). Este posible impedimento normativo incentiva la localización de los establecimientos de mayores en nuevos desarrollos urbanísticos. Y con ello, abiertamente se impiden las políticas de envejecimiento “en el propio entorno”, ya señaladas como prioritarias por la gerontología ambiental (*supra* § 6).

b) Por lo dicho, conviene reducir a lo propiamente *imprescindible* el catálogo de estándares constructivos específicos fijados por el Estado y las Comunidades Autónomas para los establecimientos de mayores. O formular aquellos estándares de forma abierta y exceptuable (al menos, respecto de los establecimientos que se ubiquen en la ciudad consolidada). Las exigencias edificatorias específicas para los establecimientos de mayores deben estar, preferentemente, en *ordenanzas municipales*. Y estas han de formularse de tal modo que, por encima de unos parámetros mínimos, las reglas constructivas puedan ser más o menos flexibles en función de las necesidades de la población en cada ámbito de suelo y en función de la tipología de usos de cada espacio.

7. Establecimientos de mayores y clases de suelo

Hasta aquí se ha descrito cómo la asignación de usos al suelo y las reglas edificatorias facilitan o incentivan en mayor o menor medida la efectiva existencia de establecimientos de mayores. Ahora hay que considerar el alcance real de estas asignaciones de usos y reglas edificatorias en las distintas *situaciones, clases o categorías de suelo*. Haciendo abstracción de la compleja coexistencia actual entre las “situaciones básicas” de suelo rural y suelo urbanizado (art. 21 TRLS), de un lado, y las “clases” autonómicas de suelo urbano (consolidado y no consolidado) y urbanizable, de otro lado, en este estudio se va distinguir entre el suelo que puede ser objeto de transformación urbanística (de urbanización o de reurbanización) y el suelo que ya está urbanizado y no es susceptible de reurbanización. En lo que sigue, vamos a empezar analizando el significado y alcance de la calificación de suelo apto para establecimientos de mayores en terrenos incluidos en ámbitos o sectores susceptibles de urbanización o reurbanización. Esto es, de ámbitos de suelo que conforme a la legislación urbanística autonómica estén clasificados y categorizados como suelo urbanizable sectorizado, programado (o denominación equivalente) o como suelo urbano no consolidado (o categoría equivalente).

7.1 En suelo urbanizable o renovable

El suelo rural susceptible de *transformación urbanizadora* (art. 7.1 a) TRLS), que conforme a las leyes urbanísticas autonómicas tanto puede ser urbanizable como urbano no consolidado, admite

con relativa facilidad la construcción de establecimientos de mayores. Este planteamiento es común para establecimientos de mayores privados y públicos.

Cuando se trata de *establecimientos privados* –como residencias, viviendas tuteladas privadas o centros de día privados- es posible que el planeamiento califique suelo suficiente para esos usos, bien como residencial comunitario, bien como dotacional privado (*supra* § 50). El suelo que soporta esos usos resulta –en principio- menos lucrativo que el suelo con usos residenciales extensivos o incluso, según los casos, que el suelo con uso terciario. Pero siendo esto cierto, también lo es que tanto en suelo urbanizable como en suelo urbano no consolidado están previstas normativamente diversas técnicas de equidistribución que tienden a igualar el rendimiento económico entre los propietarios de un mismo sector, ámbito o unidad de ejecución. De esta forma, mediante las técnicas de igualación o *equidistribución* “externa” e “interna” será el conjunto de propietarios del ámbito de suelo quienes, de forma colectiva, soportarán el menor rendimiento económico de ciertas parcelas de suelo (las destinadas a establecimientos privados de mayores). Obviamente, para que esta carga colectiva de soportar un uso poco lucrativo sea viable, será necesario que en el mismo ámbito de suelo haya aprovechamiento urbanístico suficiente (y con suficiente rentabilidad). Esta exigencia de viabilidad técnica y económica en la asignación de usos es, en sí misma, un notable incentivo para que el planeamiento localice en suelo urbanizable (o en suelo urbano no consolidado) los establecimientos privados de mayores. Este resultado, que es idóneo desde el punto de vista de la viabilidad urbanística y económica de los establecimientos económicos, no lo es tanto desde la perspectiva del Derecho de la discapacidad y de los servicios sociales (*supra* §§ 20 y 25), pues incentiva el traslado de las personas mayores desde sus entornos residenciales originales (normalmente, en barrios de suelo urbano consolidado) a nuevos desarrollos urbanísticos.

Lo dicho para los establecimientos privados también es extensible a las *dotaciones públicas* de mayores que se localizan en ámbitos de suelo en transformación urbanizadora: en sectores de suelo urbanizable o en áreas o ámbitos de suelo urbano no consolidado. La asignación al suelo de un uso dotacional público apto para establecimientos de mayores (centros de día, centros de mayores, residencias asistidas, viviendas tuteladas) trae consigo que las correspondientes parcelas sean –una vez urbanizadas- objeto de entrega obligatoria y gratuita al ayuntamiento (art. 18.1 a), c) y d) TRLS; art. 18.2 b) LM-S; art. 27 LV-SU; GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, 2007, p. 640). Luego, con esas parcelas, el ayuntamiento construirá los establecimientos o centros de mayores; o cederá las parcelas para que de la construcción y posterior servicio se encargue la correspondiente Comunidad Autónoma (*supra* § 71); o creará un título jurídico contractual por medio del cual una entidad privada construirá (y en su caso, luego gestionará también) el establecimiento de mayores. Los propietarios que entregan gratuita y obligatoriamente sus fincas son compensados mediante aprovechamiento urbanístico (o donde esto no sea posible, con dinero) en el mismo u otro ámbito de suelo.

7.2 En suelo urbano consolidado

El suelo *urbanizado* -o urbano consolidado- presenta mayores dificultades para la localización de establecimientos de mayores. Principalmente, porque en su momento fundacional la

planificación de los nuevos barrios no incluye el alojamiento y asistencia de las personas mayores como una necesidad actual. Los nuevos sectores residenciales o barrios, en el momento de su creación, se dirigen principalmente a poblaciones de edad intermedia. Este dato se modula –pero no se altera– allí donde se planifica vivienda protegida. Pues si bien es cierto que los planes de vivienda pueden tener a los ancianos como sector de referencia (*supra* § 31), éste no es más que uno, entre muchos, de los grupos sociales favorecidos por la vivienda de protección pública (que con gran frecuencia se localiza en suelo urbanizable). De esta forma, la necesidad de establecimientos para mayores no surge en el proceso de creación de la ciudad, sino cuando ésta ya está consolidada. Se abre entonces la necesidad de introducir en una *malla urbana ya cerrada* nuevos usos y edificios a la medida de una población ya envejecida. Esta necesidad se puede satisfacer de diversas formas, en función del tipo de establecimiento (público o privado) de que se trate.

7.2.1 Establecimientos privados

Nuevos *establecimientos privados* de mayores, como las residencias privadas (incluso concertadas) o los centros de día y de mayores también privados, pueden localizarse en suelo urbano consolidado. Esto ocurrirá allí donde exista una demanda social suficiente y cualificada para tales establecimientos (esto es, con suficiente poder adquisitivo) y donde haya suelo o edificios disponibles con una calificación *adecuada* en el planeamiento. Para las residencias asistidas, esta calificación podrá ser *residencial genérica o específica* (de “uso residencial geriátrico” hablan en ocasiones los planes), o también *dotacional privada*. Para los centros de día y de mayores se tratará de una calificación *dotacional privada*. Mediando esta calificación urbanística suficiente, será posible la construcción de nuevas residencias privadas en solares o parcelas vacantes en suelo urbano. O será posible, también, la adaptación de edificios multi- o unifamiliares existentes para albergar nuevas residencias privadas de mayores. Así ha ocurrido en barrios residenciales extensivos donde anteriores edificios unifamiliares han dado lugar a residencias privadas de baja intensidad (con no más de 20 o 30 residentes). En ocasiones, esta transformación del uso residencial –o incluso de un uso terciario precedente– promovido por el propietario del suelo o del inmueble puede requerir la modificación del correspondiente plan.

La creación de nuevos establecimientos de mayores en áreas o barrios consolidados y envejecidos también es posible mediante cambios en los *parámetros edificatorios* para un determinado ámbito, parcela o edificio (ROGER FERNÁNDEZ, 2011, p. 21). Es posible, en primer lugar, un aumento de edificabilidad, o de densidad edificatoria, con destino precisamente a establecimientos privados de mayores, tanto residenciales como dotacionales⁴². Este incremento de edificabilidad comporta, de forma necesaria, tanto la obligación de ceder gratuitamente al ayuntamiento un porcentaje de la nueva edificabilidad (art. 18.2 a) TRLS), como la obligación de ceder suelo suficiente para generar nuevas dotaciones públicas, en proporción a la nueva edificabilidad (art. 18.2 b) TRLS).

⁴² Aumentos de edificabilidad y densidad para actuaciones de renovación de alojamientos turísticos se encuentran en los arts. 11 y 12 de la Ley canaria 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias. Sobre ella: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y TERMES CORDOVEZ, 2014, p. 154.

Precisamente esta regulación estatal de las “actuaciones de dotación” permite la colaboración urbanística público-privada en la creación de nuevos establecimientos de mayores en suelo urbanizado. De un lado, el aumento de edificabilidad o densidad para un uso lucrativo (como un establecimiento privado de mayores) aporta al ayuntamiento nuevo suelo gratuito donde materializar el porcentaje de edificabilidad objeto de cesión obligatoria; y para mantener la *ratio* de dotaciones públicas (en relación con el aumento de edificabilidad). Esto permite al ayuntamiento insertar nuevas dotaciones públicas de mayores en suelo urbanizado. De manera que al mismo tiempo que se crea una nueva edificabilidad facilitadora de los establecimientos de mayores (como residencias privadas), se facilita la creación de dotaciones públicas (centros públicos de mayores, centros públicos de día) directamente vinculados a los nuevos establecimientos privados.

Una variante especial de estas “actuaciones de dotación para mayores” consiste en la creación de *complejos inmobiliarios urbanísticos* (o simplemente, complejos urbanísticos), previstos en los arts. 7.1 b) y 18.2 b) y 26.5 TRLS y facilitados por algunas leyes autonómicas (así: art. 101.2 LCV-OTUP). Esta técnica urbanística permite combinar sobre una misma parcela (en su superficie, subsuelo y vuelo) diferentes usos urbanísticos. En especial, usos lucrativos y usos dotacionales públicos (ROGER FERNÁNDEZ, 2011, p. 30; DE DIEGO, 2018, p. 4). Resulta posible, por ejemplo, que donde se ubica una dotación pública actual en superficie se agregue un nuevo uso residencial especial en el vuelo. Así, sobre un centro público de mayores en superficie (uso dotacional público) es posible añadir, en altura, un uso residencial lucrativo (protegido o no) para mayores. Las combinaciones pueden ser muy diversas⁴³. Es posible, incluso, alterar por completo un uso actual, como el dotacional público escolar, por dos o tres usos estratificados, dotacionales públicos y lucrativos. Por ejemplo, aparcamiento privado en el subsuelo, dotacional público en superficie, y residencial especial para mayores en altura. Esta combinación de usos dotacionales y lucrativos sobre un mismo suelo puede servir tanto para satisfacer simultáneamente varias necesidades de la ciudad envejecida, como para generar *valor económico*, mediante la creación de nuevos usos lucrativos, con el fin de financiar las dotaciones públicas. Y es posible, incluso, que en el marco de una “actuación de dotación”, la necesaria cesión gratuita de suelo para uso dotacional que deriva de un aumento de la edificabilidad en una parcela o edificio de suelo urbano consolidado se integre en el mismo edificio en el que se da el aumento de edificabilidad (ROGER FERNÁNDEZ, 2011, p. 31).

Aparte de los posibles aumentos de edificabilidad, la inserción de nuevos establecimientos privados de mayores en suelo urbanizado se incentiva o desincentiva mediante *otros parámetros urbanísticos*, como el tamaño mínimo de parcela edificable, o edificatorios (*supra* § 86 b). Así, aplicar a las residencias de mayores de más de 500 m² las reglas edificatorias propias de los “alojamientos de hospedaje” (art. 7.3.11 PGM), en lugar de reglas constructivas más singularizadas para este tipo de edificios, puede proyectar costes innecesarios sobre la

⁴³ Es el caso del edificio de las “Escuelas Pías” de Madrid, sede del Colegio de Arquitectos de Madrid (titular de un derecho de superficie sobre la parcela) y que también alberga dos dotaciones públicas de mayores: un centro de mayores y un centro de día. Véase: CASADO ECHARREN Y LORA-TAMAYO VALLVÉ, 2013, p. 141.

edificación. De la misma manera, la existencia de un tamaño mínimo de parcela (500 m²) para cualesquiera equipamientos de mayores (art. 7.10.5.1 PGM) puede dificultar innecesariamente los establecimientos privados de mayores en determinados cascos urbanos. Y lo mismo se puede decir de la exigencia normativa de que los equipamientos residenciales de mayores se ubiquen en edificios destinados en exclusiva a esa actividad (art. 7.10.1.1 d) PGM). Tal norma prohíbe, por ejemplo, la formación de establecimientos de mayores donde se combinen dotaciones públicas para mayores y residencias privadas. O incluso una residencia o centro de día privado con una actividad lucrativa, como un aparcamiento subterráneo. Cuando un ayuntamiento opta por favorecer el envejecimiento “en el propio entorno” y no cuenta con establecimientos públicos suficientes para la demanda real en los barrios consolidados, es necesario introducir en el planeamiento y en las ordenanzas de edificación nuevos parámetros urbanísticos que incentiven comparativamente los establecimientos privados, respecto de otros posibles usos lucrativos alternativos.

7.2.2 Establecimientos públicos

Los establecimientos *públicos* de mayores requieren de suelo *dotacional público*. En suelo *urbano consolidado* pueden existir tanto edificios ya efectivamente destinados a un uso o servicio público, como suelo dotacional público vacante. Un edificio dotacional público ya existente puede cambiar su concreto destino, y pasar a ser una dotación pública de mayores, cuando la calificación del suelo sea lo suficientemente abierta como para soportar el cambio de uso. Así ocurre cuando –como es la regla– el plan utiliza calificaciones abiertas como la de “equipamiento comunitario” o “equipamiento de bienestar social”. Una calificación *genérica*, como las mencionadas, permite la localización de una residencia pública, o de un centro público de mayores, allí donde antes había una instalación deportiva pública, o una dotación escolar. Más allá de la transformación física de un edificio existente, la inserción de nuevos establecimientos públicos de mayores puede articularse a través de modificaciones del planeamiento, como las siguientes.

Caben, en primer lugar, *aumentos de edificabilidad* en los edificios dotacionales públicos. Así, por ejemplo, el art. 7.10.6.5 PGM permite aumentar hasta un 20 por 100 la edificabilidad de los edificios dotacionales (equipamiento) cuando su destino vaya a ser igualmente dotacional⁴⁴. También son posibles las “actuaciones de dotación inversas”, esto es, la atribución de un aumento de edificabilidad lucrativa en un área, parcela o edificio con el objetivo de generar –con cargo al propietario– cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico y cesiones de suelo para las nuevas dotaciones proporcionales al aumento edificatorio. Pues si bien es claro que los arts. 7.1 b) y 18.2 TRLS definen las “actuaciones de dotación” como compensación dotacional por el aumento de la edificabilidad lucrativa, ningún obstáculo hay para que la razón del aumento de la edificabilidad sea precisamente la generación de nuevas dotaciones públicas. Sobre todo en el

⁴⁴ Art. 7.10.6.5 del Plan General de Madrid: “los edificios existentes calificados de dotacional en su clase de equipamiento podrán ampliar la edificabilidad hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento por encima de la existente, siempre que este incremento de destine al uso dotacional mediante la tramitación de un estudio de detalle”. La interpretación de esta norma, en relación con una residencia “dotacional privada” se puede seguir del Informe de la Dirección General de Ejecución y Control de la Edificación del Ayuntamiento de Madrid, de 2 de febrero de 2009 (CU 53/2008).

caso, comentado ya más arriba, de que el aumento de la edificabilidad lucrativa sea para establecimientos privados de mayores a los que acompañen nuevas dotaciones públicas también para las personas mayores. También es posible que mediante una modificación del plan se asignen nuevos usos dotacionales públicos de mayores en el suelo, vuelo o subsuelo de un complejo urbanístico inmobiliario. Y ya por último, la alteración de otros parámetros urbanísticos o edificatorios, tales como la ocupación de parcela o la estructura del edificio, también pueden facilitar la localización de nuevos establecimientos públicos de mayores, o la optimización funcional de los existentes.

Ya se han mencionado los posibles aumentos de edificabilidad, en los planes, como vías de estímulo normativo a los establecimientos de mayores. Una técnica normativa alternativa, pero también relacionada con la edificabilidad, consiste en *reducir las cesiones obligatorias* de aprovechamiento urbanístico que conforme al art. 18.2 a) TRLS necesariamente derivan de un aumento de edificabilidad o densidad en un ámbito, parcela o edificio de suelo urbanizado (IGLESIAS GONZÁLEZ, 2017, p. 239)⁴⁵. En este caso no son los planes directamente, sino las *leyes urbanísticas*, quienes han de prever y autorizar esa reducción de entrega obligatoria, que en mi opinión puede llegar a la exención completa de la cesión gratuita de aprovechamiento. Nada obsta, además, para que la ley urbanística remita por completo a los planes la decisión de en qué casos procede o no la reducción de la entrega gratuita de aprovechamiento urbanístico. Esta reducción parcial o exención de entregas de aprovechamiento puede favorecer el cumplimiento de los deberes de cesión de suelo para mantener las *ratios* de dotaciones públicas, lo que incluye a los establecimientos públicos de mayores. De esta forma se prioriza la viabilidad urbanística y económica de las dotaciones públicas –como las de mayores– respecto de todos los posibles fines del patrimonio municipal de suelo (en especial, la construcción de vivienda de protección pública) que es a donde van a parar las cesiones obligatorias del porcentaje del aprovechamiento urbanístico señalado en el art. 18.2 a) TRLS.

⁴⁵ Específicamente para las actuaciones de dotación, el art. 29.3 d) de la Ley balear 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo, prevé la reducción de la cesión de aprovechamiento urbanístico hasta el 5 por 100 del incremento de la edificabilidad, siempre que se trate de actuaciones vinculadas a actuaciones de rehabilitación o de renovación urbana con un exceso de cargas o cuando el ámbito se destine predominantemente a dotaciones públicas.

8. Bibliografía

Antonio ABELLÁN GARCÍA, Alba AYALA GARCÍA, Rogelio PUJOL RODRÍGUEZ (2017), “Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos”, *Informes envejecimiento en red*, núm. 15.

Antonio ABELLÁN GARCÍA, María del Pilar ACEITUNO NIETO, Diego RAMIRO FARIÑAS (2018), “Distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de julio de 2017”, *Informes Envejecimiento en Red*, núm. 18.

Juan Manuel ALEGRE ÁVILA (2009), “Derecho de superficie”, en Lorenzo MARTÍN REBOLLO y Roberto BUSTILLO BOLADO, (directores), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, págs. 868 y ss.

José María BAÑO LEÓN (2009), *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.

Martín BASSOLS COMA (2008), “Estudio introductorio: la ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Cataluña”, en Juli PONCE SOLÉ y Doménech SIBINA TOMÀS (Coordinadores), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, págs. 21-48.

María del Pilar BENSUSAN MARTÍN (2016), “La normativa de accesibilidad en el ámbito legal del urbanismo y la edificación: un reto pendiente”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 307, págs. 17-75.

Noemí BLÁZQUEZ ALONSO y Joaquín HERNÁNDEZ TORNIL (2017), “El régimen urbanístico de las residencias de estudiantes: a propósito de su nueva regulación en Barcelona”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 318, págs. 133-151.

Luis María BREMOND TRIANA (2011), “La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”, *Práctica Urbanística*, núm. 101, págs. 1-14.

Roberto BUSTILLO BOLADO (2007), “Derecho urbanístico y ordenación de la edificación”, en Lorenzo MARTÍN REBOLLO y Roberto BUSTILLO BOLADO, (directores), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, págs. 89-94

Maoly CARRASQUERO CEPEDA (2018), “Los ajustes razonables para personas con discapacidad en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71, págs. 38-47.

Amaya CASADO ECHARREN y Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ (2013), “La revitalización de espacios públicos dotacionales en la ciudad de Madrid”, *Polígonos: Revista de Geografía*, núm. 25, págs. 133-160.

Grace M.Y. CHAN, Vivian W.Q LOU, Lisanne S.F. Ko (2016) "Age-friendly Hong Kong", en Thibaud MOULAERT y Susanne GARON (editores), *Age-Friendly Cities and Communities in International Comparison*, Springer, New York, págs. 121-151.

K. DAYTON y Israel DORON (2012), "Municipal Elder Law: A Minnesota Perspective", *The Elder Law Journal*, núm. 20, págs. 33-70 (p. 67).

José Ángel DE DIEGO (2018), *Los complejos urbanísticos*, aún inédito.

José Manuel DÍAZ LEMA (2017) "La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, págs. 17-67.

Silvia DÍEZ SASTRE (2018), *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires- Saô Paulo.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2014), "Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho", *Revista de Administración Pública*, núm. 195, págs. 99-133.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2018), "La regulación autonómica y local de las viviendas de uso turístico", *Anuario de Derecho Municipal 2017*, Marcial Pons e Instituto de Derecho Local, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Saô Paulo, págs. 43-73.

Antonio EMBID IRUJO (1981), "Autonomía municipal y Constitución", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, págs. 437 y ss.

Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Rafael TERMES CORDOVEZ (2014), "Instrumentos para la renovación de las infraestructuras y edificaciones en los destinos turísticos maduros de Canarias. Actuaciones de traslado de alojamientos", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, págs. 121-161.

Rosario Bárbaro GARCÍA MAZA y Juan Ignacio IZETA BERAETXE (2011), *Manual Básico de Derecho Urbanístico Vasco*, IVAP, Oñati, 2011

Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2007), "Espacios libres, equipamientos de sistemas locales y de sistemas generales", en Lorenzo MARTÍN REBOLLO y Roberto BUSTILLO BOLADO, (directores), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, págs. 631-649,

Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (2013), "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15, págs. 73-108.

Atul GAWANDE (2014), *Being Mortal. Medicine and What Matters in the End*, Metropolitan Books, New York.

Juan José GUARDIA HERNÁNDEZ (2015), "Urbanismo y libertad de enseñanza en la LOMCE: a propósito de la concesión de suelo dotacional público para la construcción de un centro concertado", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 297, págs. 17-39.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ (2007). IGLESIAS GONZÁLEZ, "Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, págs. 83-118.

Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ (2017), "Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 311, págs. 219-246

Francisco Javier JIMÉNEZ DE CISNEROS CID y Jorge AGUDO GONZÁLEZ (2003), *Expropiación y grandes infraestructuras*, Montecorvo, Madrid.

Russell B. KOROBIN (2000), "Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption for Law and Economics", en *California Law Review*, núm. 88-4, págs. 1051-1144.

Iñaki LASAGABASTER HERRATE (2008), "Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, págs. 35-53.

John L. LEWIS y Arlene GROH (2016), "It's About the People...: Senior's Perspectives on Age-Friendly Communities", en Thibaud MOULAERT y Susanne GARON (editores), *Age-Friendly Cities and Communities in International Comparison*, Springer, New York, págs. 81-98.

Laura LÓPEZ DE LA CRUZ (2018), "Las viviendas colaborativas para mayores como modelo habitacional para la promoción del envejecimiento activo. Aspectos sociales y jurídicos", en Laura LÓPEZ DE LA CRUZ y José Antonio SÁNCHEZ MEDINA, *Soluciones habitacionales para el envejecimiento activo: viviendas colaborativas o cohousing*, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 121-159.

Fernando LÓPEZ PÉREZ (2013) "Las dotaciones urbanísticas", en Fernando LÓPEZ RAMÓN y Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ (Coordinadores), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo, págs. 49-71.

Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ (2002), *Urbanismo de obra pública y derecho a urbanizar*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.

Herminio LOSADA (2008), "Comentario al artículo 19", en María Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, *Comentarios a la Constitución Española*, Fundación Wolters Kluwer España, Las Rozas, págs. 460-470.

Íñigo MAGUREGUI (2018), "Trabas y oportunidades del urbanismo para la promoción pública de viviendas. El servicio público de alojamiento más allá de las reservas de vivienda protegida", *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 151, págs. 1 y ss.

Gerrit MANSSEN (2013), "Das Recht der Älteren im Planungs- und Baurecht", en Ulrich BECKER y Markus ROTH, (eds.), *Das Recht der Älteren*. De Gruyter, Berlin, págs. 495-505.

Ángel MENÉNDEZ REXACH (2005), "Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de octubre de 2004 (Ciudad del Fútbol de Las Rozas)", *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 13, págs. 15-31.

Ángel MENÉNDEZ REXACH (2011), "Instrumentos para la renovación urbana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, págs. 13-50.

Louise PLOUFFE, Alexandre KALACHE e Ina VOELCKER (2016), "A Critical Review of the WHO Age-Friendly Cities Methodology and Its Implementation", en Thibaud MOULAERT y Susanne GARON (editores), *Age-Friendly Cities and Communities in International Comparison*, Springer, New York, págs. 19-36.

Juli PONCE SOLÉ (2008), "La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio de interés general. Servicio público y viviendas dotacionales", en Juli PONCE SOLÉ y Doménech SIBINA TOMÀS (Coordinadores), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, págs. 177-216

Jon PYNOOS, Christy M. NISHITA, Caroline CICERO, R. CARAVIELLO (2008), "Aging in Place, Housing and the Law", *The Elder Law Journal*, num. 16, págs. 77-105.

Martín RAZQUIN LIZARRAGA (2008), "La función social de la propiedad y la gestión del suelo", en Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA y Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo*, Thomson-Aranzadi, 2008, págs. 481-544.

Jose María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2007), *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.

Jose María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, "No puedo subir a mi casa. Instrumentos jurídicos para la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda", *Anuario de Derecho Municipal 2016*, núm. 10, págs. 92-114.

Gerardo ROGER FERNÁNDEZ (2011), "Innovaciones en la producción de vivienda protegida en la ciudad consolidada", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 263, págs. 15-34.

María José ROMERO ALOY (2012), "Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276, págs. 13 a 36.

Eberhard SCHMIDT-ASSMANN (1998), *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Springer Verlag, Berlin.

Doménech SIBINA TOMÀS (2008), "La vivienda en el planeamiento urbanístico", en Juli PONCE SOLÉ y Doménech SIBINA TOMÀS (Coordinadores), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, págs. 295-246.

Joseph D. TEAFF, M. Powell LAWTON, Lucille NAHEMOW Diane CARLSON (1978), "Impact of age segregation on the well-being of elderly tenants in public housing", *Journal of Gerontology*, núm. 33, págs. 130-133.

Julio César TEJEDOR BIELSA (2010), "Régimen jurídico general de la vivienda protegida" en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coordinador), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, págs. 309-347.

Patricia VALCÁRCEL (2005), "Introducción a la gestión de las dotaciones públicas, sistemas generales y dotaciones locales: actualidad de la distinción", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 222, págs. 31-62.

Francisco VELASCO CABALLERO (2009), *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.

Francisco VELASCO CABALLERO (2014), *Derecho público más Derecho privado*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo.

Francisco VELASCO CABALLERO (2017a), *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, Madrid.

Francisco VELASCO CABALLERO (2017b), "Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final", en *Anuario de Derecho municipal*, núm. 10, 2017, págs. 21-44.

Jordi VIGUER PONT (2011), "Régimen Jurídico y desarrollo urbanístico de las residencias universitarias", en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, número extraordinario 1, págs. 155-162.

Hans-Werner WAHL y Laura N. GITLIN (2007), "Environmental gerontology", en James BIRREN (editor), *Encyclopedia of Gerontology: Age, Aging and the Aged*, Elsevier, Oxford, págs. 494-501.

Alan WALKER, "Population Ageing from a Global and Theoretical Perspective: European Lessons on Active Ageing", en T. MOULAERT y S. GARON (Editores), *Age-Friendly Cities and Communities in International Comparition*, Springer, New York, 2016, págs. 47-64 (p.48).