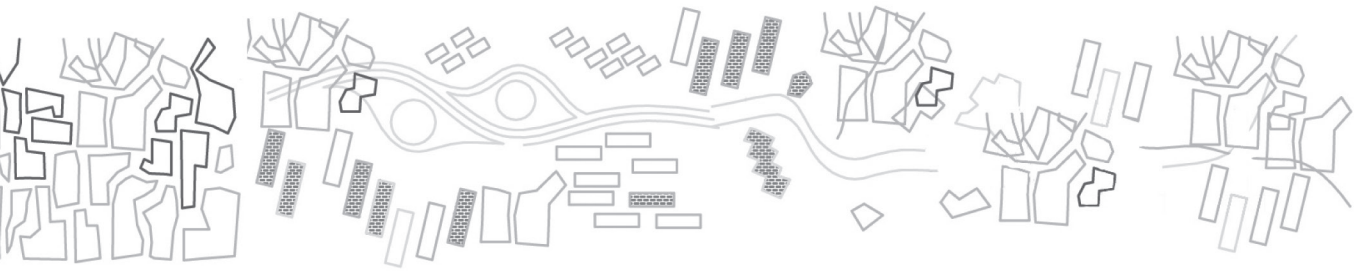
CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
CyTET



Vol. LV. Cuarta época **N.º 217** otoño 2023

El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Director / Editor-in-Chief
Rafael Mata Olmo
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector / Deputy Editor
Jorge Olcina Cantos
Universidad de Alicante

Secretario / Editorial Manager
Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Coordinadora / Editorial Coordinator
Carolina Sánchez-Pedreño Manglano
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Consejo de Dirección / Management Board

Presidente de Honor / Honorary President
David Lucas Parrón
Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Presidente / President
Iñaqui Carnicero Alonso-Colmenares
Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Vicepresidente / Vicepresident
Nuria Matarredona Desantes
Directora General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Vocales / Members
Ángela de la Cruz Mera
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Miguel Baiget Llompart
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Fidel Vázquez Alarcón
Director General de SEPES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Francisco Javier González Matesanz
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ana de las Cuevas Suárez
Directora del Centro de Publicaciones
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES

CyTET

Vol. LV. Cuarta época **N.º 217** otoño 2023

El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Comité de Redacción CyTET / *Editorial Board*

Rafael Mata Olmo – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge Olcina Cantos – *Universidad de Alicante*
Ana Belén Berrocal Menárguez – *Universidad Politécnica de Madrid*
Omar Bouazza Ariño – *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Ángel Collado Cueto – *Universidad Autónoma de Madrid*
Marta Domínguez Pérez – *Universidad Complutense de Madrid*
Melisa Pesoa Marcilla – *Universitat Politècnica de Catalunya*
Eduardo de Santiago Rodríguez – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*
Graziella Trovato – *Universidad Politécnica de Madrid*

Consejo Científico CyTET / *Scientific Board*

Maria José Alonso Mas. *Universidad de Valencia (España)*

Miguel Atienza Úbeda. *Universidad Católica del Norte, Antofagasta (Chile)*

Carme Bellet Sanfeliu. *Universitat de Lleida (España)*

Ignacio Bisbal Grandal. *Universidad del Bio Bio, Concepción (Chile)*

Claudia Andrea Castillo Haeger. *Universidad de Los Lagos, Puerto Montt (Chile)*

María A. Castrillo Romón. *Universidad de Valladolid (España)*

Francisco Cebrián Abellán. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*

Antonio Fortes Martín. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*

Cándida Gago García. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Pablo Galaso Reca. *Universidad de La República, Montevideo (Uruguay)*

Fernando Miguel García Martín. *Universidad Politécnica de Cartagena (España)*

Isabel González García. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Pedro Górgolas Martín. *Universidad de Sevilla (España)*

Aaron Gutiérrez Palomero. *Universitat Rovira i Virgili (España)*

Ester Higueras García. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Víctor Jiménez Barrado. *Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)*

Carlos Jiménez Romera. *Universidad El Bosque, Bogotá (Colombia)*

Elena Lacilla Larrodé. *Universidad de Navarra (España)*

Esperanza Marrodán Ciordia. *Universidad de Navarra (España)*

Juan José Michelini. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Elisa Moreu Carbonell. *Universidad de Zaragoza (España)*

Carmen Mota Utanda. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*

Carlos Muñoz Parra. *Universidad de Santiago de Chile (Chile)*

Oriol Nel·lo Colom. *Universitat Autònoma de Barcelona (España)*

Soledad Nogués Linares. *Universidad de Cantabria (España)*

Velia Yolanda Ordaz Zubia. *Universidad de Guanajuato (México)*

Pilar Paneque Salgado. *Universidad Pablo de Olavide (España)*

Enrique Petar Rajevic Mosler. *Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile (Chile)*

María José Piñeira Mantiñán. *Universidad de Santiago de Compostela (España)*

Maria Dolores Pitarch Garrido. *Universitat de València (España)*

María Cruz Porcal Gonzalo. *Universidad del País Vasco (España)*

José Prada Trigo. *Universidad de Concepción (Chile)*

Anna Ribas Palom. *Universitat de Girona (España)*

Fermín Rodríguez Gutiérrez. *Universidad de Oviedo (España)*

Alejandro Román Márquez. *Universidad de Sevilla (España)*

Gustavo Romanillos Arroyo. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Fernando Rubiera Morollón. *Universidad de Oviedo (España)*

Valeria Scavone. *Universitá degli Studi di Palermo (Italia)*

Mariona Tomàs Fornés. *Universitat de Barcelona (España)*

J. Fernando Vera Rebollo. *Universidad de Alicante (España)*

Helga Von Breymann Miranda. *Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica)*

Juan Guillermo Yunda Lozano. *Universidad Pontificia Javieriana, Bogotá (Colombia)*

Consejo Asesor Internacional/*International Advisory Board*

Antonio Acierno. *Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*

Arturo Almandoz Marte. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*

Rachelle Alterman. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*

Nacima Baron. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*

Paola Briata. *Politecnico di Milano (Italia)*

James Buckley. *University of Oregon (USA)*

Joan Busquets. *Harvard University (USA)*

Laurent Coudroy de Lille. *Université de París-Est-Créteil (France)*

Karen Chapple. *Berkeley University of California (USA)*

Fernando de Terán Troyano. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

José María de Ureña Francés. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*

Juan Carlos del Castillo Daza. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Paulo V. Dias Correia. *Universidade de Lisboa (Portugal)*

Elizabeth Espinosa Dorantes. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*

Ana María Fernández-Maldonado. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*

Fania Fridman. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*

Alvaro Antonio Gomes Domingues. *Universidade do Porto (Portugal)*

Josefina Gómez Mendoza. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Laureano Lázaro Araujo. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Jesús Leal Maldonado. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Francesco Lo Piccolo. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*

Marta Lora Tamayo. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*

Ángel Menéndez Rexarch. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Leandro Minuchin. *Manchester University (United Kingdom)*

Sergio Montero Muñoz. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*

Luis Moya González. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Demetrio Muñoz Gielen. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*

Zaída Muxí Martínez. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Vincent Nadin. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*

Michael Neuman. *University of Westminster, London (United Kingdom)*

Luciano Parejo Alfonso. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*

Fernando Parra supervía. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Rubén Omar Pesci. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*

Héctor Quiroz Rothe. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Josep Roca Cladera. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Nelson Saule. *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*

Guillermo Tella. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*

Catalina Turcu. *UCL University College London (United Kingdom)*

Antonio Vázquez Barquero. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Fernando Viviescas Monsalve. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Alicia Ziccardi. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Karl zimmerer. *Pennsylvania State University. (USA)*

Índice/Contents

Presentación / *Presentation*
El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro
Urban Planning in Spain: crisis and future challenges
José María Ezquiaga-Domínguez & Isabel González-García.....585

Estudios/*Articles*

Sección 1. La oportunidad de una reflexión transversal sobre el papel del planeamiento urbano en el momento actual / Section 1. The opportunity of a transversal look on the current role of Urban Planning

El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica
Urban Planning and urban form: a historical perspective
Fernando De-Terán.....591

La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano
The city that we want, the plans that we need: opening the political horizon of Urban Planning
José María Ezquiaga-Domínguez 597

En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social
In defence of planning as a collective project facing the current challenges of eco-social transition
Agustín Hernández-Aja & Isabel González-García 635

Sección 2. Crisis y renovación del marco jurídico-administrativo del planeamiento urbano / Section 2. Crises and renovation of the administrative and regulatory framework of Urban Planning

Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español
Weaknesses of Urban Planning in the Spanish legislative framework
Ángela De-La-Cruz-Mera 649

Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja
Spatial Planning and Urban Planning: another odd couple
Marcos Vaquer-Caballería.....667

El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022
Spanish Urban Planning law through the pandemic: a chronicle of regulatory production from 2018 to 2022
Ángel Marinero-Peral 679

La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo
The nullity of UrbanPplanning: a perspective from the experience of the Supreme Court
Rafael Fernández-Valverde.....699

Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación
Proposals to improve the legal protection of Urban Planning
Ángel Menéndez-Rexach 713

Sección 3. La necesidad de renovación disciplinar del planeamiento urbano / Section 3: The need of disciplinary renovation of Urban Planning

El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística
Urban planning and its enemies, in Spain: notes for an improvement of urban activity
Juan Luis De-Las-Rivas-Sanz 725

La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial
The need to rethink Urban and Territorial Planning
Sebastián Jornet-Forner 741

Sección 4. La problemática del urbanismo en los pequeños municipios / Section 4. The problems of Urban Planning in small municipalities

El urbanismo olvidado de la España Vaciada: doce problemas en el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios rurales ilustrados mediante ejemplos
Urbanism in rural Spain: twelve problems in Urban Planning in small rural municipalities illustrated through examples
Eduardo De-Santiago-Rodríguez 757

Las dificultades del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios desde la experiencia en la Comunidad Valenciana
The difficulties of Urban Planning in small municipalities from the experience in the Valencian Community
Víctor García-Gil 811

Sección 5. Nuevas herramientas para pensar y gobernar la ciudad y el territorio / Section 5. New tools to think and govern the city and the territory

Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI
The Local Action Plans of the Spanish Urban Agenda: their role in the UrbanPplanning of the 21st century
Sonia Hernández-Partal 829

Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos
Urban planning and urban regeneration: coordination between urban and sectorial policies in response to urban challenges
Iván Rodríguez-Suárez & Lucas Álvarez-Del-Valle & Ana Díez-Bermejo 859

Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles
Urban and Territorial Planning plans from the logic of sustainable food systems
Marian Simón-Rojo & Nerea Morán-Alonso & Annalisa Giocoli & Alberto Matarán-Ruiz 873

Sección 6. Estudios de caso: de la ordenación del territorio al planeamiento urbano / Case studies: from Regional to Urban Planning

Cómo enfrentarse al reto de hacer una ley del territorio: el caso del Principado de Asturias, Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA)
Facing the challenge of a new territorial planning law: the new Act for Integral Territorial Planning in Asturias
Sonia Puente-Landázuri 883

La ordenación del territorio en el País Vasco: marco y ayuda para el planeamiento urbanístico de los municipios
Spatial Planning in the Basque Country: framework and help for the Urban Planning of the municipalities
Jesús Maria Erquicia-Olaciregui 897

Menorca, veinte años después: la Revisión del Plan Insular de Menorca, una oportunidad de avanzar en el desarrollo sostenible
Menorca, twenty years after: the revision of the Menorca Island Plan, an opportunity to strength sustainable development
Gemma Peribáñez-Ayala 911

La experiencia del planeamiento municipal en Andalucía: una reflexión sobre los Planes Generales de Ciudades en los años 80 y su evolución: un viaje entre la complejidad y la esperanza
Municipal urban planning in Andalusia: a journey between complexity and hope
José Seguí-Pérez 919

El aparente ocaso de los planes: Torrelavega, una oportunidad para la renovación del modelo
The apparent twilight of the plan: Torrelavega, an opportunity for the renewal of the model
Carmen Andrés-Mateo & Llanos Masiá-González 927

Principios de ordenación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma: "urbanismo de marcha atrás" y revitalización de la ciudad existente para limitar el consumo de territorio
Planning principles for urban growth in the Palma Master Plan: "reversing urbanism" and urban regeneration of the existing city to limit land consumption
Pedro Górgolas-Martín 941

Documentación/*Documents*

El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: luces y sombras en un panorama complejo
The current situation of municipal Urban Planning in Spain: lights and shadows in a complex panorama
Eduardo De-Santiago-Rodríguez 953

Reseñas y Libros/*Reviews and Books*

Recensiones y reseñas de libros recibidos 969

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 585-590
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.1

CC BY-NC-ND

Presentación

El planeamiento urbano en España: crisis y desafíos de futuro

Urban Planning in Spain: crisis and future challenges

Desde su fundación la revista Ciudad y Territorio ha constituido un espacio privilegiado para promover y dar cuenta del largo, y en ocasiones doloroso, proceso de emergencia y consolidación de una cultura urbanística en España. Esta tarea fue emprendida desde una actitud abierta, dando acogida tanto a las experiencias más interesantes desarrolladas fuera de nuestras fronteras, como a los focos de innovación en el pensamiento y la práctica urbanística surgidos en España. Convirtiéndose de esta forma, en poco tiempo, en herramienta indispensable para la formación de varias generaciones de urbanistas.

Recordemos, cómo en el segundo número de la revista publicado en 1969, Manuel Sola-Morales ya identificaba la deficiencia en los recursos humanos cualificados dedicados al urbanismo como uno de los más graves estrangulamientos que impedirían una orientación favorable de nuestras ciudades o como Mario Gaviria diseccionaba el potencial y riesgos del entonces emergente urbanismo del ocio para nuestro país. A través de números como los dedicados a la experiencia de las *New Towns* en Europa en 1974 se ampliaba el campo de visión del urbanismo español, todavía muy absorto en los esfuerzos de aprendizaje, aplicación y primera revisión de la Ley del Suelo de 1956. En los números monográficos dedicados a las nuevas dimensiones del urbanismo en Madrid o Cataluña publicados en 1976 y 1977 –en plena Transición Política del país– además de aportarse un valioso testimonio sobre el estado del arte en materia de ordenación territorial y metropolitana, se apuntaban cuestiones ahora tan sensibles como la gestión de los recursos naturales o la integridad de los frentes costeros.

Pero es, quizás, en el ámbito de la reflexión sobre las complejas relaciones entre la teoría urbanística, el planeamiento urbano y territorial, el marco legal en que este se desenvuelve y las consecuencias prácticas en la gestión y construcción de territorios y ciudades, donde Ciudad y Territorio y más tarde Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales constituyen un documento de valor irreemplazable.

Por ceñirnos a la etapa más reciente no pueden dejar de mencionarse los números dedicados en 1984 al apasionado debate profesional entre el Plan o Proyecto Urbano, importado a nuestro país desde Italia en los años 80 del pasado siglo y las experiencias alternativas de los primeros años de gestión urbanística de los Ayuntamientos democráticos en Madrid y Barcelona. La propuesta en 1993 de “Nuevos horizontes en el urbanismo” suscitaba la necesidad de un salto de escala al ámbito territorial tras la fecunda experiencia del planeamiento municipal de los 80.

La recepción de las recomendaciones de Avance Normativo y políticas de suelo propuestas por la *Comisión de Expertos sobre Urbanismo* en 1995 fue ocasión de recoger la encendida controversia política entre regulación y liberalización del suelo que atravesó nuestro país, y las principales economías occidentales, hasta la crisis de 2008. En otros casos la revista desempeñó el papel de instrumento cualificado de información experta. Los números monográficos dedicados a las innovaciones en la legislación estatal introducidas por la ley 8/2007 del suelo y 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas aportaron un cuidado disección de los motivos aspiraciones y contenidos de las iniciativas. Aun cuando la cercanía a la redacción y entrada en vigor de la renovación legislativa impidiera realizar una evaluación crítica de su efectividad, recepción en la legislación de las Comunidades Autónomas o de las consecuencias derivadas de su implementación.

Fig. 1 / Portadas de algunos números de la revista CyTET dedicados al planeamiento urbanístico

Fuente: Archivo de CyTET

Ahora, transcurrida una década de vigencia y aplicación del nuevo marco legal es posible realizar ese balance y es conveniente realizarlo desde muchos puntos de vista, pero muy específicamente desde la perspectiva de una de las dimensiones clave del marco legal: el *planeamiento urbanístico*. El presente número monográfico de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales pretende aportar a la sociedad española y a la comunidad de servidores públicos, académicos y profesionales del urbanismo, una contribución reflexiva y crítica, pero con vocación proactiva, en torno a la urgente necesidad de reconsiderar de nuevo las bases teóricas y legales del planeamiento en España.

La percepción de que el urbanismo, y en particular el planeamiento, atraviesa una grave crisis no es nueva. El cuestionamiento de la capacidad y utilidad social del planeamiento urbanístico es un proceso que con diversas modulaciones y desde hace décadas afecta al conjunto las sociedades occidentales de tradición urbanística más desarrollada. Desde las páginas de la Revista su primer director, Fernando de Terán, dedicó una particular atención a identificar sus orígenes y naturaleza. Para ello con gran agudeza intelectual deslindó las consecuencias de la quiebra de los fundamentos teóricos sobre los que se sustentaba la disciplina urbanística y la práctica del planeamiento y el debate político sobre el papel de los poderes públicos en la regulación de la actividad económica en el contexto de las democracias liberales.

Esta distinción era importante, ya que es todavía frecuente encontrar consideraciones críticas sobre la imposibilidad y/o inutilidad del planeamiento que se deslizan con la mayor desenvoltura del plano epistemológico al pragmático o político. Fernando de Terán atribuía la crisis la crisis del planeamiento convencional surgida en los años 60 y 70 en la crisis de los fundamentos teóricos del urbanismo científico. "*Si las esperanzas estaban puestas en obtener para el planeamiento las garantías que le iba a proporcionar el método científico (...) no es casual que la crisis se produzca cuando esas mismas ciencias hacen balance autocrítico y someten a revisión sus planeamientos*". Pero su diagnóstico de la situación actual, expuesto en este monográfico, es significativamente distinto: la actividad urbanística se está desarrollando cada vez más al margen de la *maquinaria* de la regulación legal y el planeamiento. Al plan holístico se opone hoy un modo de producción de ciudad caracterizado por la intervención *sectorial* y la transformación urbana *fragmentaria*.

Fig. 2 / Algunos artículos publicados en CyTET sobre el planeamiento urbano en España

Fuente: Archivo de CyTET

El conjunto de los artículos que componen este número monográfico comparte una percepción muy crítica del desencuentro cada vez más profundo entre las necesidades de la construcción contemporánea de la ciudad y del territorio y la capacidad de los formatos de planeamiento disponibles en España para responder de manera solvente a esta tarea. Estas críticas se expresan con una unanimidad y radicalidad poco frecuente en las monografías históricas de la Revista a las que anteriormente hemos hecho referencia y gravitan en términos generales en torno a tres grandes cuestiones:

1) Crisis de los instrumentos de planeamiento La inquietud generada en el conjunto de la sociedad civil por el crecimiento exponencial de la litigiosidad en el ámbito urbanístico y la alarmante proliferación de sentencias anulatorias de figuras urbanísticas, especialmente en la esfera del planeamiento municipal se entiende como síntoma de una patología más profunda que afecta a las bases jurídico-técnicas sobre las que se sustenta el planeamiento.

2) Crisis de confianza. El plan no es entendido desde los Ayuntamientos como el vehículo operativo de expresión y consecución de las aspiraciones y metas del municipio, sino como una garantía de reserva de valor para los propietarios de suelo. Concepto diametralmente opuesto al que inspiró la fundación de nuestro sistema de planeamiento. La burocratización y juridicalización del planeamiento municipal ha motivado que los municipios vuelvan la mirada a la intervención sectorial o el proyecto fragmentario, al margen de una idea articulada de ciudad. Sin embargo, en los últimos tiempos la visión holística se ha recuperado a través de formatos alternativos tales como las Agendas Urbanas o los planes estratégicos, con las limitaciones de que estas nuevas herramientas carecen por el momento de las garantías de procedimiento y capacidad regulatoria del planeamiento convencional.

3) Obsolescencia de los contenidos del planeamiento convencional. El planeamiento, concebido históricamente como herramienta para asegurar el crecimiento ordenado mediante la secuencia canónica de ordenación del suelo, urbanización y edificación, debe reinventarse para afrontar las nuevas realidades determinadas por la crisis climática y los crecientes desequilibrios ambientales, territoriales y sociales. El territorio post-metropolitano supone un extraordinario incremento de la diversidad y la complejidad funcional que demanda nuevas formas de gobernanza y nuevas herramientas de organización.

Sin embargo, hay también otro común denominador del conjunto de los artículos reunidos en la monografía: la voluntad de salvar los fundamentos clave que dieron origen históricamente al planeamiento a través de la reforma sustancial de sus contenidos e instrumental jurídico-técnico. Los autores no se conforman con exponer un incisivo diagnóstico de la situación, sino que sobre este diagnóstico sustentan visiones alternativas para la mejora del planeamiento actual.

Este cambio de paradigma opera desde cuatro líneas de trabajo en última instancia convergentes: la reinvención ontológica del sistema, la renovación de sus fundamentos jurídico-administrativos, la creación de nuevas herramientas y temáticas para vehiculizar su vocación estratégica y el potencial innovador que desde sus orígenes ha tenido la práctica del planeamiento para ampliar la consciencia de la sociedad civil.

El monográfico se articula en seis bloques o secciones, además de la sección de Documentación, donde se presenta un diagnóstico sobre el estado actual del planeamiento urbanístico en España, que en realidad podría servir de introducción a la temática planteada en el número. En el primero de los bloques, bajo el epígrafe ***La oportunidad de una reflexión transversal sobre el papel del planeamiento urbano en el momento actual***, se incluyen tres artículos que recogen, desde una perspectiva histórica y de análisis general del marco de referencia, las diversas aproximaciones que han impregnado la disciplina del planeamiento urbano y territorial en las últimas décadas.

Fernando De Terán en **El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica** recupera la ponencia inaugural del VI Congreso de ISUF: Forma Urbana y Resiliencia, celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid el 29 y 30 de septiembre de 2022, para señalar la incapacidad de la disciplina urbanística para dar una respuesta adecuada y suficien-te a una realidad urbana, consecuencia de un proceso histórico especialmente complejo desde la segunda mitad del siglo pasado; y atender a las preocupaciones actuales relacionadas con la insostenibilidad y la vulnerabilidad, destacando –desde una siempre lúcida aproximación histórica–, los importantes vaivenes de credibilidad y legitimidad de la propia disciplina del urbanismo y la siempre compleja relación entre el planeamiento y forma urbana.

En **La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano,** José Mª Ezquiaga analiza los fundamentos epistemológicos de lo que denomina profunda crisis de legitimidad del planeamiento urbanístico que afecta a sus dimensiones técnica, jurídica y social y que es, en parte, consecuencia del singular vínculo entre el plan como herramienta técnica de gobierno del territorio y como instrumento de regulación del estatuto de la propiedad del suelo. Concluye proponiendo un modelo alternativo de plan municipal, desde una concepción más estratégica, como herramienta de gobernanza espacial y diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos.

Para finalizar este primer bloque, Agustín Hernández e Isabel González, en el artículo titulado **En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social,** realizan un alegato en favor del planeamiento como un instrumento válido de planificación espacial que visibilice un proyecto colectivo de transformación social. Para ello, será necesario incorporar un marco referencia que busque dar respuesta a los retos urbanos actuales, sean nuevos o heredados, sin renunciar al extraordinario bagaje de conocimiento y experiencia de la aproximación disciplinar propia, construida con las aportaciones de muchos profesionales y desde la extensa experiencia real e histórica del planeamiento municipal en nuestro país.

En un segundo bloque se han agrupado los artículos que ofrecen una aproximación jurídica tanto por el perfil de sus autores como por la perspectiva desde la que abordan la situación del planeamiento en la actualidad, bajo el epígrafe ***Crisis y renovación del marco jurídico-administrativo del planeamiento urbano***. En esta sección se han incluido cinco artículos.

Ángela De La Cruz, en **Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español** realiza un repaso por aquellos aspectos que, desde su opinión, necesitan de una profunda reforma para contribuir, desde el planeamiento y el urbanismo, a la triple dimensión de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental). Señala como principal debilidad la obsolescencia del modelo y la falta de visión estratégica para solucionar los retos presentes y futuros, que se manifiesta en una prolija y confusa normativa urbanística y sectorial, una compleja tramitación de los instrumentos y una inexistente participación ciudadana real.

Por su parte, Marcos Vaquer aborda, en el artículo **Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja,** las relaciones entre los planes de ordenación del territorio y los de ordenación urbanística como instrumentos para el buen gobierno del territorio, insistiendo en la necesidad de coordinación y concertación entre ellos. Destaca, además, los problemas que ocasiona el déficit y las carencias del planeamiento territorial que, en una lógica secuencia temporal y escalar, permitiría acotar la discrecionalidad del planeamiento urbanístico y afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, aportando seguridad jurídica sin menoscabar la autonomía local.

En un tercer artículo, **El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022,** el autor Ángel Marinero, realiza una panorámica general sobre la evolución del derecho urbanístico español en el último lustro, con especial interés en las reformas legislativas que se han producido a raíz de los últimos acontecimientos de carácter global y disruptivo (pandemia, guerra de Ucrania, emergencia climática y crisis de recursos) destacando algunos ejemplos y tendencias interesantes.

Los dos últimos artículos del bloque se centran en aspectos relacionados con la seguridad jurídica del planeamiento y el intenso debate doctrinal surgido ante la multitud de sentencias judiciales anulatorias del planeamiento municipal. Así Rafael Fernández desde la experiencia como magistrado del Tribunal Supremo, reflexiona sobre la crisis jurídica del instrumento

esencial del planeamiento urbanístico en **La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo** entendiendo que, al ser considerado el plan general como una norma reglamentaria, la ilegalidad de la citada norma reglamentaria lleva inevitablemente a la nulidad de pleno derecho. El autor sustenta el argumento en un análisis de casos y sentencias y realiza un recorrido sobre las causas más frecuentes de nulidad del planeamiento.

Por su parte, Ángel Menéndez en **Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación** plantea cómo las múltiples sentencias judiciales anulatorias de planes de ordenación dictadas en los últimos años han suscitado un vivo debate doctrinal sobre la configuración y el contenido de los planes, su naturaleza jurídica y la doctrina de la nulidad radical de las disposiciones. Entre sus consecuencias, destaca la imposibilidad de subsanar los vicios formales, la nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, y la reviviscencia automática del plan anterior al anulado. Finalmente, el autor termina remarcando los aspectos claves para una propuesta de reforma cuyo objetivo sea el refuerzo de la seguridad jurídica del planeamiento.

El tercer bloque del monográfico, ***La necesidad de renovación disciplinar del planeamiento urbano*****,** incluye dos artículos críticos con el modelo actual de planeamiento desde la perspectiva urbanística. En el primero, **El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística,** Juan Luis De Las Rivas describe de forma rotunda los factores que considera enemigos del actual sistema de planeamiento y que condicionan, a su juicio, la necesaria renovación de la actividad urbanística relacionados con el marco de actuación en el que hoy trabaja el planeamiento urbano, que impone rigideces como consecuencia de un régimen de suelo muy singular y de su carácter reglamentario. Postula la necesidad de recuperar las dimensiones territorial y estratégica, en un proceso de consolidación de derechos asociado a criterios de calidad y a su implementación en la realidad.

Sebastià Jornet, en **La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial,** evidencia los síntomas de fatiga y envejecimiento del planeamiento que se han ido manifestando en los últimos años con rotundidad como consecuencia los profundos cambios a los que hemos asistido con el nuevo siglo. Ante esto, promueve una renovada y necesaria actualización de los pilares básicos que han sustentado el instrumental y el contenido de las herramientas principales del urbanismo español hasta este momento.

En un cuarto bloque se agrupan otros dos artículos bajo el epígrafe de ***La problemática del urbanismo en los pequeños municipios*** cuyos autores centran su reflexión en la falta de adecuación del modelo de planeamiento urbanístico a la realidad de los municipios pequeños.

En **El urbanismo olvidado de la España Vaciada: doce problemas en el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios rurales ilustrados mediante ejemplos,** Eduardo De Santiago, realiza una análisis general sobre la penosa situación del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios, donde se constata la ausencia de instrumentos en muchos de ellos y la obsolescencia de los existentes en otros, así como las deficiencias en la concepción de las figuras en la normativa urbanística autonómica. Presenta doce problemas urbanísticos característicos estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Para concluir con una breve reflexión apuntando algunas claves para un debate propositivo que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

Víctor García, desde su experiencia profesional en la Comunidad Valenciana realiza una reflexión en **Las dificultades del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios desde la experiencia en la Comunidad Valenciana** sobre el histórico desencuentro entre la legislación urbanística y el planeamiento y las necesidades de ordenación y gestión urbanística de los pequeños municipios en el contexto territorial valenciano. Describe, por otro lado, las medidas que, en los últimos años, la Administración Autonómica ha implementado con el objetivo de agilizar de las tramitaciones, entre las que destacan algunas modificaciones legislativas y nuevas herramientas de digitalización aplicadas al urbanismo.

El bloque 5 se ha reservado para lo que se han denominado ***Nuevas herramientas para pensar y gobernar la ciudad y el territorio.*** En un primer artículo Sonia Hernández sobre la Agenda Urbana Española (AUE**), Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI**, recalca la imprescindible aportación estratégica y transversal que la Agenda Urbana y su instrumento de implementación, los Planes de Acción, pueden suponer para orientar las políticas públicas y el planeamiento, especialmente en su papel de instrumentos de coordinación y gobernanza.

Por otro lado, Iván Rodríguez, Lucas Álvarez y Ana Díez, en **Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos,** abogan por la necesaria relación entre las herramientas básicas de rehabilitación y regeneración urbanas, que son, para los autores, el planeamiento urbanístico y las políticas de rehabilitación y regeneración urbana de carácter sectorial, tratando de identificar confluencias y divergencias, con el objetivo de potenciar las virtudes de cada una de ellas.

Como último artículo de esta sección, se incluye **Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles,** donde sus autores, Marián Simón, Nerea Morán, Annalisa Giocoli y Alberto Matarán, plantean la necesidad de sistematizar el conocimiento sobre las experiencias innovadoras sobre sistemas alimentarios sostenibles para implementar estas estrategias en los instrumentos de ordenación. Presentan como ejemplos significativos el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona y el Plan de Biodistritos en Andalucía. De estos planes se extraen lecciones críticas que permitirían hacer operativas las recomendaciones de reorganización espacial adaptada a las especificidades de los sistemas agroecológicos.

Un último bloque del monográfico está dedicado a los estudios de casos en las diferentes escalas de intervención, desde la ordenación del territorio hasta el planeamiento urbanístico. Se traen aquí siete ejemplos reconocidos donde se destacan los diferentes aspectos innovadores de cada propuesta.

En el primero de ellos, Sonia Puente, trae a colación el caso asturiano en **Cómo enfrentarse al reto de hacer una ley del territorio: el caso del Principado de Asturias, Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA**). El Principado se encuentra inmerso en lo que la autora denomina una revisión estructural para redactar una ley de quinta generación, que busca descomponer el complejo sistema de planificación vigente. Destaca aspectos innovadores relacionados con la definición de mecanismos precisos para la intervención sobre lo ya construido ("taxonomía del reciclaje") y el ambicioso proceso de participación ciudadana.

Desde la realidad del contexto del País Vasco, Jesús María Erquicia escribe **La ordenación del territorio en el País Vasco: marco y ayuda para el Planeamiento Urbanístico de los municipios,** donde se hace un repaso de los documentos y materias trabajados desde las Directrices de 1997 hasta las Directrices de 2019, que ofrecen, al planeamiento urbanístico de los municipios, criterios relacionados con ordenación territorial y constituyen todo un recorrido por las materias supramunicipales que condicionan la redacción del planeamiento urbanístico de escala municipal.

En un tercer artículo sobre **Menorca, veinte años después: revisión del Plan Insular de Menorca,** Gemma Peribáñez recuerda lo que supuso el Plan Insular de Menorca como un modelo territorial basado en la consecución de un nuevo "equilibrio ambiental", sustentado sobre la protección activa de los recursos naturales y el paisaje y una gestión prudente del territorio fundamentada en la evaluación de su "capacidad de carga". La revisión incide en esta cultura del territorio asociada a unas nuevas necesidades de desarrollo económico y social relacionadas con la promoción de políticas activas para garantizar el derecho a la vivienda accesible y de apoyo a la diversificación económica sobre los pilares de un turismo inteligente y respetuoso con el medioambiente y a la refundación de la agricultura tradicional.

José Seguí, propone abordar en **La experiencia del planeamiento municipal en Andalucía: una reflexión sobre los Planes Generales de Ciudades en los años 80 y su evolución: un viaje entre la complejidad y la esperanza,** un análisis general para poder comprender la revisión de la nueva Ley del Suelo en Andalucía L.I.S.T.A. ("Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía"). Para ello, realiza una panorámica sobre la reciente historia de la legislación urbanística andaluza y los instrumentos de planeamiento más emblemáticos.

En un nuevo salto por el territorio, Carmen Andrés y Llanos Masiá ponen el foco en la escala municipal reciente para contar la propuesta que plantean para el municipio de Torrelavega en el artículo titulado **El aparente ocaso de los planes: Torrelavega, una oportunidad para la renovación del modelo,** donde destacan como principales fortalezas la introducción en la definición de la ordenación municipal de temas como el paisaje, la movilidad, la infraestructura verde y la agricultura de proximidad, entre otros.

Como último caso de estudio se incluye el Plan General de Palma de Mallorca de la mano de Pedro Górgolas en **Principios de ordenación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma: "urbanismo de marcha atrás" y revitalización de la ciudad existente para limitar el consumo de territorio**. En el texto, al autor expone las estrategias de ordenación desarrolladas por el Plan General de Palma para invertir las habituales "tendencias expansivas" que habían caracterizado el planeamiento urbano impulsado en décadas precedentes. Lo que él llama "directriz contractiva" guarda una estrecha vinculación con la apuesta por la renovación cualitativa de la ciudad existente, que debe actuar como estímulo para ejercitar una suerte de "urbanismo de marcha atrás" orientado a restringir el suelo clasificado como urbanizable al estrictamente necesario para acomodar las demandas que no han podido ser atendidas en el suelo urbano.

En definitiva, este monográfico de CyTET recoge un amplio panel de artículos expertos que esperamos contribuya al necesario debate sobre los retos y el futuro del planeamiento urbano en España.

Jose María Ezquiaga Domínguez
Doctor Arquitecto y Sociólogo
Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

Isabel González García
Profesora Contratada Doctora
Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad Politécnica de Madrid

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 591-596
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.2

CC BY-NC-ND

El planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica

Fernando De-Terán-Troyano

Dr. Arquitecto. Catedrático de Urbanismo en la Universidad Politécnica de Madrid
Académico de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando

Resumen[1]: Este artículo recoge la ponencia inaugural presentada por el profesor Fernando De Terán en el VI Congreso Internacional ISUF-H "Forma Urbana y Resiliencia: los desafíos de salud integral y cambio climático" celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid los días 29 y 30 de septiembre de 2022. En él se repasa la relación entre el planeamiento y la forma urbana desde una perspectiva histórica, revisando los principales hitos e ideas sobre esta cuestión desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. El artículo concluye con una reflexión crítica sobre el papel del urbanismo en el momento actual, y, en particular en el contexto español.

Palabras Clave: Planeamiento urbanístico; Forma urbana; Morfología; Crisis; Urbanismo.

Urban Planning and urban form: a historical perspective

Abstract: This paper includes the inaugural presentation made by Professor Fernando De Terán at the VI ISUF-H International Congress "Urban Form and Resilience: the challenges of comprehensive health and climate change" held at the Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid on the 29th and

Recibido: 14.11.2022; Revisado: 18.04.2023
Correo electrónico: fernandodeteran@gmail.com

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

[1] Ponencia inaugural del VI Congreso Internacional ISUF-H "Forma Urbana y Resiliencia: los desafíos de salud integral y cambio climático" celebrado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid los días 29 y 30 de septiembre de 2022.

30th of September, 2022. The paper examines the relationship between planning and urban morphology from a historical perspective, reviewing the main milestones and ideas on this issue from the second half of the 20th century to the present. The article concludes with a critical reflection on the role of urbanism at the present time, and particularly in the Spanish context.

Keywords: Urban planning; Urban morphology; Crisis; Urbanism.

1. Introducción

Esta reunión de estudiosos y profesionales del urbanismo bien podría empezar señalando que en estos momentos, nos encontramos en una situación de nuestra disciplina, que se caracteriza por la preocupación respecto a la vulnerabilidad y a la insostenibilidad de esa realidad urbana que es resultado de las etapas más recientes del proceso histórico de su formación, así como por la constatación de la insuficiencia e inadecuación de la respuesta que ante ello ofrece el urbanismo.

Y estamos viendo como en esta situación, están proliferando las denuncias de la crisis disciplinar y está reapareciendo el fantasma de la muerte del urbanismo, que viene asomando desde hace tiempo con más ruido que rigor, sembrando la confusión al cargarle la responsabilidad de un complejo proceso general de base económica y política. Todavía resuena el indignante artículo de Rem Koolhaas (1996), en el que después de hablar de la falta de control de la malaria entre los veinte millones de habitantes de Lagos, preguntaba con supuesto ingenio ¿qué fue del urbanismo?

Y en medio de todo eso, aquí estamos nosotros, iniciando este Congreso que habéis convocado sobre el tema de "Forma Urbana y Resiliencia", supongo que, con la intención de examinar las relaciones entre ambas cuestiones, dentro de la universal tarea actual de acelerar la adopción de los llamados "Objetivos de Desarrollo Sostenible", para proteger al planeta de lo que le está ocurriendo, y dentro de ello, para proteger a las ciudades y conseguir que sean sostenibles y resilientes. Y habéis dado otro título para que yo hable aquí de "Forma Urbana y Planeamiento". O sea que la presencia de la Forma Urbana, en ambos títulos la convierte en obligada protagonista de lo que tengo que decir, relacionando forma urbana, resiliencia y planeamiento. Lo que me exige antes de nada una aclaración de ideas, dentro del confuso panorama cultural que nos ha dejado el siglo XX.

Porque, por una parte, todo ese panorama cultural vive un proceso de pérdida de la Forma: la Forma se diluye en filosofía, ética, estética, política, arte, ciudad, etc. dentro de un mundo cambiante, lleno de incertidumbre e inseguridad, sin certezas, sin lo que los clásicos llamaban *firmitas*. El discurso dominante habla de ''frenesí de la impermanencia", de ''vigencia de lo efímero", de "provisionalidad crónica", de "disolución de lo estable y definido ", cuyo resultado lógico es la amorfosis. Y según se dice y se ha llegado a escribir, "la arquitectura debe asumirlo y la ciudad también". En estas circunstancias, lo primero que resulta necesario es explicar y justificar que nos siga interesando la Forma Urbana.

Pero, por otra parte, en la región más nuestra de ese panorama cultural, sigue resonando el enorme atractivo simplificador y reductor de los morfologismos. Ya en los años 70, Krier (1978) y otros denunciaban (con poetizada añoranza historicista) esa pérdida de la forma producida en el urbanismo a lo largo del siglo XX. Y en los 80, con la sofisticada y atractiva aportación plástica italiana, se produjo el conocido movimiento morfologista, con muy encomiables éxitos en el tratamiento fragmentario del espacio urbano interior, en medio de las reacciones en defensa de la forma del espacio urbano. Que en España dio lugar a toda una etapa característica de la historia del planeamiento, que contó con su propia glorificación por propios y extraños, a veces un tanto impúdicamente narcisista y hasta corporativista. Que consiguió que nadie pueda poner en duda que la permanencia constante de la preocupación por la forma entre los arquitectos es su irrenunciable seña histórica distintiva, aplicable a la ciudad.

Pero a estas alturas no hay más remedio que preguntarse si a todos aquellos morfologismos, más o menos creativos o más o menos añorantes, que resucitaban a Hegeman (exaltador del pastiche), les interesaba mínimamente la ciudad real entera, que ya no era la ciudad histórica, e incluso si llegaron a conocerla de verdad y a vislumbrar un poco de lo que estaba ocurriendo realmente en el proceso de urbanización que ha dado por resultado la situación actual.

Supongo que el hecho de haberme pedido que inicie el Congreso se debe a que, en estos momentos, soy uno de los más veteranos profesionales vivos, de aquellos que, en este país, dedicamos nuestra actividad a lo que era una ilusionante disciplina, y que ha vivido desde dentro una buena parte de la peripecia de la misma. Pero que nadie tema que, amparándome en esa referencia a la historia, que se hace en la enunciación del tema que se me ha asignado, vaya a repetir ahora algo parecido a la historia del planeamiento en España.

La última vez que me ocupé de esa historia en un libro de 2017 (De Terán, 2017), llegué hasta este momento de confusión y desconcierto en el que todavía seguimos, aunque afortunadamente, se puede decir que ha avanzado mucho desde entonces, la maduración de un nuevo panorama conceptual y operativo que se está abriendo paso, incorporando precisamente las nociones de sostenibilidad y de resiliencia, dentro del cual todo empieza a redefinirse ahora más esperanzadoramente. Pero, aunque no quiero ser pesimista, no me parece prudente minusvalorar las dificultades particulares que nos plantea, para integrarnos dentro de esa tarea universal, la bien conocida "singularidad del urbanismo español" (García-Bellido, 1996), de carácter fundamentalmente legal. Dificultades que fueron meridianamente diagnosticadas por Ángela de la Cruz: "En un momento histórico en el que la sostenibilidad es la base del ideal común y en el que se demanda la reconsideración de los sistemas urbanos y su forma física, el urbanismo español sigue anclado en lo que fue forjado en la segunda mitad del siglo XIX, con un contexto socio económico y cultural muy diferente al actual. La pesada maquinaria del derecho urbanístico español requiere tal grado de transformación que, probablemente, el pánico a abandonar los ejes que le han permitido funcionar durante casi un siglo, sea motivo suficiente para paralizar cualquier iniciativa innovadora".

Ante ello, creo que es explicable que la actividad urbanística se esté desarrollando aquí cada vez más, al margen de esa maquinaria, que oficialmente sigue siendo obligado marco y configura y define inevitablemente el desarrollo del muy extendido planeamiento vigente. Y tal desarrollo se está haciendo sustituyendo los instrumentos tradicionales definidos en ella, por las nuevas formas de intervención que han ido apareciendo por otro camino, al calor de los "planes estratégicos", en compañía de los "planes sectoriales" (de actuación sobre aspectos que no son físicos como salud, clima, seguridad, inclusión, etc.) y del conjunto de los proyectos urbanos y de las actuaciones de regeneración y de remodelación puntual. A las que habría que unir las incorporaciones que hizo la Ley de 2007 (refrendada en 2015) de las llamadas "actuaciones de transformación urbanística", a la vista del uso que se está haciendo de ellas.

Todo ello está provocando la sustitución del planeamiento de la ciudad por el diseño de pedazos aislados e inconexos, internamente coherentes, salpicando un territorio de débil urbanización difusa. Y de ese modo, sin lógica espacial ni funcional, sólo comercial, se consuma la desaparición, como un sueño irrealizable, de la aspiración construida a lo largo del siglo XX: la dimensión holística del planeamiento, que pretendía construir la forma de la ciudad en el territorio. Ante lo cual no tenemos más remedio que preguntarnos: ¿pero es ello inevitable?

No creo que sea producto de una nostalgia nuestra improcedente echar de menos ahora, ese intento de actuar sobre la forma de la ciudad que era parte fundamental del planeamiento. Está ocurriendo cada vez más en ámbitos académicos y profesionales. Recuerdo ahora una intervención de Fernández Galiano en la Academia de Bellas Artes, condenando sin paliativos el desorden formal del entorno urbano territorial, la confusión anómica de la ciudad difusa, y la necesidad de introducir elementos ordenadores de conjunto.

Lo cual enlaza, por supuesto, con conocidos planteamientos más filosóficos, relativos a la "ilegibilidad" y a la incomprensión que se padece ante eso a lo que se ha llamado "no lugar'' (Augé, 1993), por estar carente de elementos identificadores, de particularidades morfológicas, característicos en cambio del llamado "lugar forma", que actúan como hitos referenciales y pueden jugar un papel determinante en la configuración de la forma reconocible en un paisaje construido. Como es sabido, es éste, un tema que ha dado lugar a muy interesantes indagaciones y que, al adentrarse en el factor del tamaño y de la escala, ha llevado a la cuestión de la construcción mental de la forma, más allá de su percepción visual, pero a partir de ella. Y a la distinción entre Forma de la ciudad y Forma del espacio urbano, ligado a la arquitectura.

Y al llegar a este punto, creo que sí puede resultar oportuno tomar una perspectiva histórica para entender cuándo, cómo y por qué se perdió la Forma Urbana. Porque antes, las ciudades tenían forma, como vemos muy bien en los planos antiguos. Que variaba con el proceso de crecimiento, pero que existía en cada una de las fases que otros planos iban recogiendo y

permiten identificarla por yuxtaposición sucesiva. Y la historia reciente nos muestra que esa pérdida de la Forma Urbana, consumada en menos de un siglo, está directamente ligada a la historia del planeamiento.

Se puede constatar que, hasta mediados del siglo XX, estaba generalmente aceptado, que la previsión del futuro del desarrollo de las ciudades y la formulación de estrategias para influir sobre él, era en principio, la actitud obligada de los gobiernos, de acuerdo con la creencia, también generalizada en la mayor parte de la reflexión teórica sobre lo que debía ser la actitud a adoptar para obtener la manera más satisfactoria de desarrollo urbano y territorial. Y ello ocurría no sólo en Europa. Recordemos que, en 1961, pedía Kennedy al Congreso estadounidense, que se elaborase un programa de ayuda federal para la planificación urbana y metropolitana, ya que, decía: "el actual trazado del desarrollo suburbano realizado al azar, está contribuyendo al trágico derroche que se está produciendo en la utilización de recursos vitales que vienen consumiéndose".

En el libro que antes he citado (De Terán, 2017), desarrollé extensamente como no puedo hacer ahora, la confluencia de factores que hicieron cambiar esa situación en los años 60, coincidiendo con el cambio radical de orientación de la ciencia económica, y su repercusión en las políticas de desarrollo económico, con vuelta al liberalismo clásico y a la concentración industrial como forma más eficaz de acelerar el crecimiento, en contra del equilibrio territorial que había defendido hasta entonces. Recordemos simplemente que la institucionalización del urbanismo británico, reconocido como referencial en el proceso de formación de la cultura y de la política urbanística universales, había partido de un famoso Informe económico que reflejaba la posición de la ciencia económica de entonces: el famoso informe Barlow (Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population: Barlow Commission, 1946) que había inspirado el plan de Londres y la creación de las nuevas ciudades inglesas, y preconizaba la desconcentración industrial y el reparto espacial demográfico. Y ello había servido de modelo inspirador en todo el mundo.

Y ese cambio resulta fundamental para entender lo que pasó. Porque desató procesos de liberalización económica en todo el mundo, con su correspondiente traducción en procesos de desregulación urbanística y de reducción de la actuación administrativa, no sólo en los Estados Unidos de Reagan y en la Inglaterra de Thatcher, sino también en los países cuyo urbanismo llevaba tiempo bien regulado, como en Francia, que sufrió la política de la *deplaniflcation*, hábilmente defendida (*demain l'espace*) que supuso la explosiva ocupación del suelo por una urbanización que rompía todos los controles y las limitaciones de la muy elaborada planificación urbana, y se extendían nuevos modelos urbanos: centros comerciales aislados, proliferación de vivienda unifamiliar y multiplicación del automóvil. (El número de viviendas unifamiliares construidas en Francia, empezó en 1976 a sobrepasar al de las contenidas en bloques de pisos y llegaba en 1978 al 60% del total, formando amplias suburbanizaciones inconexas).

Como además se estaba produciendo la redefinición estructural del sector industrial que siguió a la crisis de los primeros años 70, así como la revolución tecnológica de la información, que propiciaba la deslocalización y la fragmentación y la dispersión de las actividades, irrumpió en todas partes un nuevo modelo cultural de valoración del marco espacial, para un estilo de vida y de cultura dependiente de la movilidad, que estaba sostenido por un modelo político y económico de producción y consumo muy bien publicitado. Las encuestas revelaban la mayoritaria preferencia por la vivienda unifamiliar, incluyendo a España, donde se hizo entonces (por la Sociedad Estatal para la Construcción y Rehabilitación de la Vivienda) una encuesta oficial no publicada, titulada "La vivienda soñada".

Todo lo ocurrido después no ha hecho más que desarrollar más y confirmar esa evolución mundial hacia la situación dominada y modelada por la globalización del poderío dirigente del capitalismo financiero, que ha ido imponiendo estos modelos de vida y este modelo de ciudad difusa, expresión espacial correspondiente, según dicen los analistas, Castells entre ellos ("el triunfo de los flujos sobre los lugares"), a la actual etapa de desarrollo del sistema capitalista avanzado, en el que, por su naturaleza y por la manera de producirse, se desvanece toda estructuración y todo vestigio de forma estable reconocible.

Y parece que eso es lo que se ha empezado a hacer. Siguiendo la línea universal, ese gran documento que es la Agenda Urbana Española 2019, ha identificado muy bien los problemas, ha definido el enfoque y tratamiento que requieren y ha propuesto las acciones que deben realizarse por la Administración en sus diversos niveles, empezando por los ayuntamientos, que ya han empezado a tener sus propias Estrategias de Desarrollo Sostenible,

que en muchos casos están siendo elaboradas con ayuda europea a través del Fondo Europeo del Desarrollo Regional (FEDER). Pasando por las Comunidades Autónomas que deben completar sus planificaciones territoriales, ya que estamos ante problemas supramunicipales. E incluyendo a la Administración Central que sabe bien lo que tiene que hacer. Refiriéndose precisamente al planeamiento afirma que es imprescindible tener "un marco normativo de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore la gestión" para lo que hay que "replantear sobre nuevas bases la entera planificación", lo que claramente le compete, por encima de los 17 legisladores autonómicos.

Finalmente quisiera referirme a un tema que merece reflexión: a pesar de la crítica situación y de la incertidumbre que estamos viviendo respecto al futuro del urbanismo, y concretamente del planeamiento, y muy especialmente en nuestro país donde es imprescindible la modificación del sistema vigente, resulta que aquí se sigue haciendo planeamiento y que, aunque muchas veces se trate de ese planeamiento liberalizador al servicio del capital, algunas veces, se trata de buen planeamiento. Y resulta que algunos de los planes aprobados en lo que va de siglo XXI para ciudades españolas, demuestran que hay ayuntamientos que, sin esperar a las necesarias reformas pendientes, siguen apostando por el plan y están incorporando entre sus disposiciones, una clara atención a las directrices marcadas por los acuerdos internacionales en pos de la sostenibilidad y de la resiliencia.

Me preocupa e intriga lo que pueda quedar tras los procesos de gestión y desarrollo, de esas incorporaciones que han hecho estos planes, pero al mismo tiempo me hacen pensar en el instrumental que tenemos actualmente. ¿Realmente es todo él desechable? ¿Cuánto podría ser aprovechable de nuestra "pesada maquinaria"? Tenemos un importante marco jurídico vigente (o si se prefiere 18 con el estatal, aunque básicamente semejantes) y tenemos una práctica administrativa y social muy asentada que funciona con gran inercia. ¿Qué pasaría si no se acometiese su necesaria reforma, en vista de las dificultades señaladas, a las que habría que añadir los recelos autonómicos frente al Estado? ¿Es una alternativa real y aceptable que todo el futuro urbanismo español se haga al margen de esa maquinaria? En cualquier caso es muy posible que así sea.

Sería hermoso terminar ahora de forma optimista, apoyándome en esa incorporación de los objetivos de sostenibilidad y resiliencia que se ha hecho en algún planeamiento reciente, pero sería falso y engañoso, después de lo que he venido diciendo. Sobre todo, porque tenemos que integramos en la dimensión universal de la tarea, homologando nuestra actividad, al menos con la de la Unión Europea.

Pero sí me gustaría terminar, insistiendo en la importancia que tiene ya, que se haya hecho el reconocimiento político claro del planeamiento, y su explícita inserción en las propuestas de las Agendas para el Desarrollo Sostenible. Por eso es decisivo que las Administraciones ejecutoras se movilicen de verdad y que las Agendas no se queden en lúcidos análisis y manifestaciones de deseos. Y por eso creo que nos compete a todos ayudar a que eso sea así, por lo que sólo puedo terminar exhortando a todos a que contribuyan en sus diversos ámbitos profesionales y culturales. Es una tarea que, en definitiva, forma parte de la que consiste en poner límite a las actuales maneras adoptadas por el sistema de organización política y económica que manda en el mundo, que ha producido la pérdida de la Forma Urbana y va camino de destruir la habitabilidad. Esa tarea que, en palabras del economista francés Thomás Piketty (2014), consiste en "inventar regulaciones para el capitalismo enloquecido".

2. Bibliografía

Augé, M. (1993): *"Los "no lugares", espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad"*. Editorial GEDISA, 1993.

Castells, M. (1997): La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

De Terán, F. (2017): *"Antes de salir por la puerta del tiempo. Visión personal del urbanismo real"*. Editoral Lampreave, Madrid, 2017, 416 páginas.

García-Bellido García De Diego, J. (1996): Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español. En *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº 107-108, pp. 5–13. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84116

Koolhaas, R. (1996): "¿Qué fue del urbanismo?" En *Revista de Occidente*, nº 185, 1996, págs. 5-11.

Krier, L. (1978): Rational-Architecture-Rationnelle, *Archives d'Architecture Moderne*, Brussels, 1978. (Bilingual French/English).

Piketty, T. (2014): *"El Capital en el siglo XXI"*. Fondo de Cultura Económica de España, Madrid, 2014.

Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Barlow Commission) (1946): *Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population (Barlow Commission): Minutes and Papers (Barlow Report. Report of a Committee appointed by the Lord President of the Council*). His Majesty's Stationery Office, Londres, 1946.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 597-634
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.3

CC BY-NC-ND

La ciudad que queremos, los planes que necesitamos: ampliando los horizontes políticos del planeamiento urbano

Jose María Ezquiaga-Domínguez

Doctor Arquitecto y Sociólogo
Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

"*Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*"

Montesquieu : De l'esprit des lois (1748)

Resumen: El sistema de planeamiento español atraviesa una profunda crisis de legitimidad que afecta a sus dimensiones técnica, jurídica y social. En este artículo se analizan los fundamentos epistemológicos de esta crisis desde la perspectiva la formación histórica del planeamiento. Analizándose las consecuencias que el singular vínculo entre el plan como herramienta técnica de gobierno del territorio y como instrumento de regulación del estatuto de la propiedad del suelo tiene en la obsolescencia del sistema: sobrerregulación, burocratización y judicialización del planeamiento. El artículo formula una propuesta alternativa de reforma desde una concepción estratégica del plan municipal como herramienta de gobernanza espacial y plataforma de diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos, orientada a la implementación de una agenda renovada de objetivos para la *transición urbana*.

Palabras clave: Planeamiento Urbano; Sistemas de Planeamiento; Legislación Urbanística; Planificación Estratégica; Urbanismo; Gobernanza Territorial.

Recibido: 22.06.2023; Revisado: 23.06.2023
Correo electrónico (1): jm.ezquiaga@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5637-789X

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The city that we want, the plans that we need: opening the political horizon of Urban Planning

Abstract: The Spanish planning system is going through a deep crisis of legitimacy that affects its technical, legal and social dimensions. This article analyzes the epistemological foundations of this crisis from the perspective of the historical formation of planning. It analyzes the consequences that the singular link between the plan as a technical tool for territorial government and as an instrument for regulating the status of land ownership has on the obsolescence of the system: overregulation, bureaucratization and judicialization of planning. The article formulates an alternative reform proposal from a strategic conception of the municipal plan as a tool for spatial governance and a platform for dialogue between civil society and public authorities, aimed at the implementation of a renewed agenda of objectives for the urban transition.

Keywords: Urban Planning; Planning Systems; Land Use Legislation; Strategic Planning; Urbanism; Governance.

1. La crisis de los fundamentos teóricos: la compleja naturaleza del plan urbanístico

El presente artículo continúa la investigación iniciada hace varias décadas (Ezquiaga 1998,2018b,2019a) sobre los paradigmas que sustentan la teoría y práctica del planeamiento urbanístico desde sus dimensiones como política pública, herramienta profesional y disciplina académica. El propósito de este programa, compartido con muchas voces desde disciplinas diversas, muy especialmente las representadas en Ciudad y Territorio, se focaliza en la construcción de alternativas positivas que permitan recuperar la legitimidad social y utilidad del planeamiento espacial como instrumento de racionalización de las políticas territoriales y de defensa de los bienes públicos.

Para alcanzar este objetivo era necesario proceder a la deconstrucción analítica de los paradigmas políticos y culturales en los que se ha sustentado el proceso de formación histórica del planeamiento en España, desde la perspectiva del cuestionamiento de sus fundamentos epistemológicos. Al objeto de identificar los obstáculos o *anomalías* –según la clásica terminología de Kuhn (1969)– para operar eficientemente en las nuevas realidades ambientales, económicas y sociales contemporáneas. Así como el potencial de estas anomalías para cristalizar en una renovación del cuadro referencial de la teoría y la actividad urbanística susceptible de alcanzar amplios consensos. Bien entendido, que el planeamiento se inscribe en la esfera de las *políticas públicas* (Klosterman,1985; Forester, 1989; Healey, 2007; Fainstein, 2010*)* y, por tanto, los conceptos de falsación o refutación no tienen el mismo significado que en las ciencias experimentales o incluso en las ciencias sociales (estudios urbanos *o city sciences*).

A diferencia del entorno cultural anglosajón, el planeamiento urbano se constituye históricamente en los países mediterráneos como ampliación escalar de la intervención arquitectónica (Benevolo,1963; Hall, 1988). Esta circunstancia explica la vocación proyectual, pero, al mismo tiempo, su sesgo hacia un determinismo físico-espacial orientado al control de las formas de construcción de la ciudad, ocupación del territorio y dimensionamiento de las infraestructuras. Por este motivo, las dimensiones ambientales y sociales asociadas a las aproximaciones ecológicas, geográficas, sociológicas o políticas han tenido una expresión mucho más liviana en las agendas urbanísticas y en la legislación reguladora hasta etapas muy recientes. En las esferas profesionales y académicas españolas la investigación sobre la teoría del planeamiento ha tenido mucho menos desarrollo que en el ámbito anglosajón, con la singular excepción del profesor Fernando De Terán que dedicado al tema una significativa atención intelectual a lo largo de toda su carrera (Terán, 1978, 1984,1997; Ezquiaga, 2011)

En la actualidad, los desafíos derivados de la economía globalizada, la crisis climática y la inclusión social evidencian la necesidad un profundo cambio. Frente a los planes de expansión que entienden el territorio como mero soporte del desarrollo urbano, hemos pasado a priorizar políticas urbanas orientadas a la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos urbanos, infraestructuras y actividades en el marco de una nueva sensibilidad ambiental. De la ordenación del suelo y el énfasis en la

coordinación de las infraestructuras (el sesgo *infraestructuralista* del planeamiento sectorial denunciado por Sola Morales,1973 y 2008) las políticas urbanas deben reorientarse tendencialmente hacia la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud integral para los ciudadanos (Hall,2014).

La consciencia de la complejidad de las sociedades contemporáneas hace cada vez más visibles las debilidades de entender el planeamiento como la expresión técnica de un único interés general. Es cada vez más evidente el protagonismo de la política y de los representantes políticos, en el proceso de decisión urbanística. Como corolario de la creciente burocratización y judicialización de los procedimientos asociados al planeamiento urbano, la intervención pública en la ciudad y el territorio se ejerce crecientemente fuera del formato de la planificación convencional. Adicionalmente, están apareciendo nuevas fuentes de reflexión urbanística desde instancias sociales ajenas al estatus y legitimidad técnica convencional. La perspectiva de género amplia la demarcación tradicional entre la esfera personal y la esfera política, abogando por el reconocimiento de la diversidad como elemento clave de la modernidad y el carácter político de lo doméstico, desvelando los sesgos sociales implícitos en la aparente neutralidad técnica de la norma (Sandercock & Forsyth, 1992; Sánchez Madariaga, 2016, 2020).

En esta nueva realidad social el desafío más importante para el planeamiento radica en su capacidad para articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. Desde esta perspectiva, el planeamiento gana un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social, sin perder su condición esencial de herramienta para el proyecto de la *ciudad que queremos.* Espacio de concertación y negociación, en el que el urbanista no es ya el portavoz de una racionalidad incuestionable, sino un mediador y comunicador en un proceso de resolución racional de conflictos (Healey 1992b,1997).

Liberada la legislación urbanística española de las limitaciones impuestas por su vinculación a unas concretas técnicas históricas de *clasificación* y *zonificación* del suelo, se hace posible formular herramientas reguladoras alternativas que, a nuestro juicio, podrían sustentarse sobre tres pilares:

– La incorporación de las experiencias urbanísticas más innovadoras en la redacción y gestión planes de distintas escalas y de intervenciones urbanísticas singulares a lo largo de las últimas décadas. (Font, 2022).

– La asimilación de los avances en cuanto a las responsabilidades sociales y ambientales de la planificación espacial suscitadas desde las instituciones europeas y progresivamente incorporados en las legislaciones de los estados de nuestro entorno.

– El nuevo enfoque en cuanto a métodos y contenidos sugerido desde la planificación estratégica europea y más recientemente las Agendas Urbanas de ONU-HÁBITAT, Unión Europea y España (Albrechts, 2003; Ezquiaga, 2019a)

2. Los urbanistas: ¿Quiénes y dónde?

La crisis en la presunción de objetividad técnica del planeamiento, asociada al reconocimiento de la pluralidad de intereses presentes en la ciudad y la consiguiente dificultad para separar valores y acciones en función de la posición del planificador pone en primer plano otras dimensiones de la práctica del planeamiento omitidas o infravaloradas en el paradigma tradicional: la consideración del planeamiento como experiencia dialéctica (*retrofitting*) y campo de concertación y negociación; el reconocimiento del papel jugado por el planificador como mediador y comunicador en un proceso de resolución de conflictos y la consideración de los valores implícitos en la acción urbanística y la dimensión ética del trabajo comunicativo del planificador (Fig. 1).

El planeamiento como campo práctico se diferencia de otras actividades en su pretensión de poder predecir las consecuencias de sus acciones. Los planificadores necesitan generalizar a partir de experiencias previas si y aunque su trabajo cotidiano parezca basarse más en la intuición que la teoría, esta intuición puede ser de hecho teoría asimilada. Desde esta perspectiva la teoría representa un "*conocimiento profesional acumulativo*" (Campbell & Fainstein 1996, p. 2). En palabras de Forester,

> "la teoría de la planificación es lo que necesitan los planificadores cuando se atascan: otra forma de formular un problema, una manera de anticipar los resultados, una fuente de recordatorios sobre lo que es importante, una forma de prestar atención que proporciona dirección, estrategia y coherencia (...) la forma de hablar y escuchar de

Fig. 1 / "Make life better and pleasanter for all of us" Patrick Abercrombie explica la estructura distrital cellular del "Greater London Plan"

Fuente: Film, The Proud City (A Plan for London). Ministry of Information, 1946

> los planificadores es a la vez práctica, interpretativa y profundamente política" (Forester, 1989, p. 137).

Desde su visión, para ser racionales, eficaces y éticos, los planificadores deben anticiparse y contrarrestar las presiones que distorsionan los procesos abiertos y democráticos de creación de consenso.

Esta perspectiva plantea la necesidad de un trabajo teórico de reformulación de los conceptos convencionales del planeamiento. Paul Davidoff (1965) fue pionero en cuestionar el fundamento político del plan comprensivo basado en la hipótesis de un único interés público, entendiendo que este concepto contribuye a perpetuar una misión limitadamente unidireccional del planeamiento, desalentando la participación ciudadana. El planteamiento defensivo (*advocacy planning*) no aspira a vehiculizar una voz común. A partir del reconocimiento de la complejidad de los intereses contrapuestos en la realidad urbana se orienta a incorporar a la conversación pública la voz de colectivos habitualmente excluidos de las decisiones urbanísticas. En línea con lo que desde una perspectiva pragmática defendiera el activismo de Jane Jacobs (1961) o John Friedmann en la esfera más académica. Éste último autor propone una alternativa a lo que denomina: *pensamiento euclídeo,* caracterizado por una racionalidad instrumental limitada a definir los medios óptimos para alcanzar una meta determinada, y un enfoque simplista basado en *recetas* preestablecidas. Como alternativa, define el planteamiento como "*aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público*" (Friedmann, 1993, p. 482).

El entendimiento del planeamiento como vínculo entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por otros autores apoyándose en la teoría de la acción comunicativa de Habermas. La más cualificada e influyente de estas voces es la de Patsy Healey. Esta teoría ofrece, a juicio de la autora, "una alternativa que retiene la noción del potencial liberador y democrático del razonamiento, pero ampliado para abarcar no sólo las meras formas de racionalidad técnica, sino los juicios morales y la experiencia estética" (Healey 1992). La investigación realizada sobre el uso del tiempo y el análisis comunicativo a lo largo de una jornada laboral típica de un urbanista ejemplifica la capacidad del análisis sociológico cualitativo para arrojar luz sobre la realidad de la práctica profesional de los planificadores (Healey 1993).

Desde estas aproximaciones el desafío que debe afrontar el planeamiento consiste en

articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de creciente diversidad social y cultural. El planeamiento como herramienta de concertación aporta un entendimiento del plan como plataforma útil para construir una conversación social en sociedades cada vez más complejas y diversas. Este diálogo debe construirse tanto en la esfera de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre estos y la sociedad civil. El entendimiento del planeamiento desde la perspectiva comunicacional no implica su burocratización, más bien al contrario, favorece una orientación del plan como herramienta para identificar y promover oportunidades de transformación positiva de la ciudad y no solo como herramienta de gestión de limitaciones normativas.

3. ¿Es posible la flexibilidad sin incertidumbre?

Karl Popper identificó certeramente la contradicción inherente a la experiencia de la planificación comprensiva rígida, al acuñar, desde un contexto muy ajeno al urbanismo, el concepto de *planificación no planeada.* Cuando más grandes sean los cambios intentados desde el plan mayor será la probabilidad de repercusiones no intencionadas o inesperadas. Al carecer el plan de herramientas de adaptación al contexto cambiante, el gestor se ve forzado a tomar continuamente decisiones que no tenía previsto o no quería adoptar. La rigidez monolítica del plan conduce, a juicio de Popper (1957) paradójicamente a la *improvisación fragmentaria*.

¿Cómo deberían actuar los urbanistas en un entorno conformado por fuerzas distantes e interdependencias ocultas que generan resultados impredecibles e imprevistos? "*¿Podrían los urbanistas contribuir a desarrollar un enfoque alternativo que responda rápida y eficazmente a la incertidumbre sin comprometer los principios de obligación universal, responsabilidad pública y respuesta mesurada*?" Ash (2013, pp. 631 y 641)

Tras una etapa de generalizado consenso sobre el planeamiento comprensivo, principalmente en la esfera cultural anglosajona, Charles Lindblom (1957) fue uno de los primeros autores en poner de manifiesto la contradicción existente entre el nivel de información y la complejidad organizativa que requiere el planeamiento y la capacidad de los planificadores. Como alternativa a la inabarcable condición del plan racional-comprensivo reclama, alternativamente, un enfoque *incrementalista*, que hiciera viable la consecución de metas realistas a corto plazo.

A pesar de la aparente convergencia de objetivos, el planeamiento *incrementalista* se diferencia sustancialmente del actual *urbanismo táctico*. Este último no entiende las acciones generadas como un proceso evolutivo sino desde un enfoque proyectual. Frente a la vocación de coordinación de la totalidad de las iniciativas urbanas, característica del modelo comprensivo, Lindblom (1957) sugiere un método de aproximaciones sucesivas basado en la selección restrictiva de metas, identificación de fines y medios y sustitución de la teoría o las recetas, por dispositivos de ensayo y error y estudio comparado de experiencias. La alternativa propuesta no implica restar valor a la planificación deliberativa ni a la multiplicidad de conocimientos en un mundo incierto sino más bien imaginar un urbanismo capaz de abrirse camino a través de incertidumbre el peligro y el riesgo sin comprometer el bienestar y la seguridad colectivos y de movilizar con este propósito lo afectivo, simbólico y estético, lo material y lo intencional con este propósito (Fig. 2).

En palabras de Forester:

> "mediante la evaluación de los grados de complejidad de las situaciones los planificadores y los responsables de adoptar decisiones pueden encontrarse mejores condiciones de elegir una estrategia que se adapte a cada situación, evitando tanto las demandas imposibles de procesamiento de información, como las estrategias insatisfactorias de "arreglártelas como puedas" o de "conformarse con poco" (Forester, 1989, p. 49)

Los diversos sistemas de planeamiento se basan en un compromiso entre certeza y flexibilidad**.** El sistema británico es concebido habitualmente como un sistema flexible, a diferencia de la reglamentación de la zonificación en Estados Unidos o de los sistemas continentales europeos que operan desde el principio de la *certeza legal* como el holandés, francés o español. Barry Cullingworth demostró en un artículo ya clásico que las apariencias pueden resultar engañosas. Por un lado, el sistema británico deja mucho margen para la discrecionalidad y flexibilidad, pero con el paso de los años las políticas han llegado alcanzar tal grado de consolidación y costumbre que el conjunto del sistema es percibido por los actores con un alto nivel de certeza. De otra parte, el sistema de zonificación aplicado en América, así como los sistemas continentales europeos sustentados en el principio de la *certeza legal* como España, Francia u Holanda son habitualmente calificados como sistemas rígidos, pero su experiencia práctica

Fig. 2 / La capacidad de la imagen para sintetizar y fijar un criterio estratégico. Análisis social y funcional de Londres

Fuente: "County of London Plan" Forshaw, J.H. & Abercrombie, P., 1944

se sitúa muy lejos de este ideal. La continua elaboración de normas para cubrir eventualidades imprevistas hace que éstas sean cada vez más complejas y difíciles de aplicar. Y así, como en Norteamérica, el sistema formal existe en gran medida en la literatura jurídica pero el sistema informal lo hace posible. Lo mismo podríamos señalar en relación con el imprescindible arbitrio de la interpretación de las normas para hacer posible su aplicación. Pero sobre todo el recurso a una estrategia anómala que, sin embargo, encaja perfectamente en la matriz de los sistemas de certeza legal: las continuas modificaciones de planeamiento que terminan deconstruyendo la coherencia del plan comprensivo a pesar de su aparente estabilidad formal.

> "Esta es la principal lección que debemos extraer de los esfuerzos europeos de planificación: no hay forma de resolver la competencia entre certidumbre y flexibilidad. Ninguna de las dos es absoluta ni tiene un significado fijo. De hecho, como ocurre con el concepto de propiedad los significados cambian continuamente. En la actualidad, la flexibilidad parece ser el contendiente más fuerte, simplemente porque el futuro es incierto y cualquier plan para el futuro es igualmente incierto. Paradójicamente, la flexibilidad puede crear mayor certidumbre; es decir, la flexibilidad para el planificador puede significar certidumbre para el promotor. Un plan muy flexible puede significar la seguridad de que se aprueben las propuestas imprevistas de un promotor. En este sentido, el sistema estadounidense de zonificación, en la práctica intenta tener lo mejor de ambos mundos" (Cullingworth, 1994)

4. ¿Qué hace estratégicos a los planes estratégicos?

La justificación histórica del planeamiento ha sido su carácter comprensivo. Es decir, su capacidad para coordinar el conjunto de las iniciativas de desarrollo y regulación en un determinado entorno espacial coherente. Contemporáneamente el ideal de globalidad ha sido objeto de serias críticas, no sólo en la perspectiva teórica sino también pragmática. Ha sido analizada la debilidad que supone confiar la satisfacción de los requerimientos de

conocimiento, análisis y coordinación organizativa a la capacidad técnica del planificador para deducir, basándose en sus conocimientos expertos, el interés público y disponer los instrumentos más adecuados para su consecución; sin que estas formulaciones se vean interferidas por condicionantes de adscripción social o cultural. En el ámbito anglosajón la teoría crítica ha cuestionado la existencia misma del consenso social sobre el que se apoya la idea de interés general.

En el contexto español la crisis de legitimidad del enfoque comprensivo del planeamiento municipal ha generado también fracturas en su concepción como vehículo privilegiado de ejecución de las políticas públicas en virtud del interés general. El cuestionamiento de la competencia técnica del planificador ha desplazado el centro de gravedad del proceso de decisión urbanística a los representes políticos como intérpretes de las exigencias de la coyuntura. Sólo la experiencia de la inaccesible complejidad jurídica de la tramitación de los instrumentos ha devuelto parcialmente el protagonismo a los expertos. La hegemonía de lo coyuntural ha tenido también expresión en el protagonismo de las políticas sectoriales. El plan tiene que entenderse como mera herramienta de compatibilización de intervenciones sectoriales concebidas autónomamente y, en el mejor de los casos, como mesa de negociación de las estrategias horizontales de los actores públicos y privados con capacidad inversora. El planeamiento conforme al formato de las figuras diseñadas por la legislación urbanística tampoco acoge ya toda la actividad urbanística. Además de la dialéctica plan/proyecto, aparecen nuevas fuentes de reflexión urbanística desde las diversas modalidades de planificación estratégica. Dando lugar a un nuevo lenguaje característico: áreas de oportunidad, operaciones estratégicas, macroproyectos...

La planificación estratégica tiene origen militar, pero su expresión contemporánea nace en la esfera económica y en el sector privado, cuando en los años 60 las grandes corporaciones hubieron de dotarse de herramientas afrontar racionalmente las necesidades de crecimiento y adaptación en un contexto crecientemente incierto. El atractivo de la planificación estratégica radicaba en que proponía un método racional y eficaz para abordar tareas específicas en lugar de los objetivos a menudo muy amplios e imprecisos, de la planificación comprensiva. Esto dio lugar muy pronto a una diversificación de enfoques en la planificación estratégica corporativa: control central, marco para innovación, gestión estratégica, planificación política e investigación de futuros y a la importación del método por parte de los planificadores urbanos en el ámbito cultural anglosajón y más tarde en Europa. Las características principales de la planificación estratégica trasladada al sector público son bien conocidas. Se sintetizan en el acrónimo DAFO (SWOT) (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), derivado del modelo de política de Harvard. “En general la comunidad evalúa sus puntos fuertes, sus puntos débiles, sus oportunidades y sus amenazas como base para diseñar estrategias de acción que le permitan alcanzar metas y objetivos en determinadas áreas temáticas clave” (Kaufman & Jacobs, 1987). Estos autores cuestionan la visión simplista gestada en Europa en los años 80 y 90 que consideraba la planificación estratégica como una alternativa fundamentalmente diferente de la práctica planificadora convencional. Concluyendo que muchas de las características básicas de la planificación estratégica: orientación a la acción, análisis pormenorizado, participación civil y evaluación de los puntos fuertes y débiles de un problema, estaban en realidad incorporados desde hacía tiempo a la planificación urbana.

Las claves del modelo deben, por tanto, buscarse en otro ámbito: la capacidad de adaptación flexible del plan a los cambios experimentados en su entorno. Frente al modelo territorial intemporal, el enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos. La idea de estrategia se maneja en contraste con la noción de programa. Este supone una secuencia predeterminada de acciones para la consecución de un objetivo. La estrategia, por el contrario, permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción. (Ascher, 2001) De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción (Morin, 1990). El enfoque estratégico solventa así la objeción formulada por Popper a la planificación holística (Fig. 3).

Si bien la definición del modelo de ciudad implica previsiones a largo plazo, que necesariamente deben gozar de amplio consenso social y político, la programación económica está sujeta a los ciclos de actividad y a las prioridades

Fig. 3 / La capacidad de la imagen para sintetizar y fijar un criterio estratégico

Fuente: Esquema de propuesta de Plan de Área para el Gran Copenhague preparado por la Oficina de Planificación Regional. Oficina Técnica del Comité de Planificación del Área de Copenhague.1947

políticas recogidas en los Presupuestos anuales de las Administraciones territoriales. La contradicción no resuelta entre la vocación de estabilidad de las previsiones del planeamiento y la adaptación al cambio ha dificultado al planeamiento urbano español una respuesta eficiente a las demandas económicas y sociales en rápida evolución.

En este contexto, una de las primeras respuestas formuladas ya en los años 90 a la cada vez más evidente crisis del planeamiento municipal fue separar temporal y documentalmente el Plan del Programa de Actuación, al objeto de "conjugar la deseable estabilidad el Plan con la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de demanda de productos inmobiliarios" (Comisión de Expertos sobre Urbanismo, 1996, pp.195-196). En la terminología del Informe el Plan se define como el marco estable, y ampliamente consensuado, de los elementos esenciales que conforman la ciudad, para el que se reclaman cualidades de simplicidad, flexibilidad y agilidad. El Programa de Actuación constituiría, en el marco del Plan, el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo, adaptable a las coyunturas cambiantes en virtud de su horizonte temporal acotado. De esta forma, la propuesta recuperaba en cierta medida la idea de programación innovada en la reforma de la ley del suelo de 1975 que supuso el desplazamiento del centro de gravedad de la planificación a la articulación temporal de la ejecución del planeamiento, que, recordemos, no se refiere tanto a la verificación de las obligaciones de la propiedad del suelo cuanto a la racional coordinación temporal entre los desarrollos urbanísticos y la disponibilidad de infraestructuras y dotaciones suficientes.

Aunque esta propuesta supone un evidente progreso sobre el marco legal vigente, resulta insuficiente si los conceptos de estabilidad y flexibilidad del Plan no se entienden conforme al enfoque estratégico antes enunciado. Un enfoque estratégico del planeamiento demanda una clara definición del objeto del planeamiento y ordenación del territorio para delimitar que problemas deben resolverse a través de estos y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad. Debe, además, ser capaz de establecer unas reglas del juego o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El arsenal técnico del planeamiento se ha ido cargando de artificios jurídicos que tienden a alejarlo de su objetivo esencial: formular un proyecto territorial coherente en respuesta a las necesidades objetivas del municipio. Llama, en este sentido, la atención el detalle con el que la legislación urbanística precisa las determinaciones formales del plan municipal y la omisión de temas tan importantes para el desenvolvimiento real de la ciudad como las estrategias medioambientales, de vivienda, transporte y financiación.

5. La crisis de los fundamentos jurídicos: una perspectiva histórica

Como señala Luciano Parejo, la respuesta a la naturaleza del plan urbanístico sólo puede obtenerse a partir de la evolución histórica de la institución. El correcto entendimiento de la formación histórica de la práctica en la regulación del urbanismo no es por tanto un ejercicio académico sino la única perspectiva válida para interpretar correctamente su lógica más profunda. (Parejo 1986, p. 227). En palabras de Martín Bassols:

> "El método histórico permite apreciar corno concepciones o ideas jurídicas que actualmente se reputan como una novedad (por ejemplo, el tema de las cesiones obligatorias, reparcelación, absorción de plusvalías, reparto equitativo de las

> cargas y beneficios de la urbanización fueron perfectamente detectadas. en etapas pretéritas, prácticamente desde los orígenes, lo que evidencia una idea de continuidad en el desenvolvimiento de creación de Derecho". (Bassols,1973, p. 51)

Como es generalmente aceptado, el núcleo del sistema urbanístico español se formuló sistemáticamente por primera vez en la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Sin embargo, debe hacerse notar que con anterioridad a la primera sistematización legal existió una notable experiencia en la redacción de planes con vocación de ordenar la totalidad del territorio municipal de la que es posible aprender. De hecho, no es aventurado afirmar que el urbanismo español se ha nutrido esencialmente de la práctica de la gestión municipal y que reiteradamente las innovaciones en la experiencia del planeamiento precedieron a las leyes. Los Planes han sido los auténticos laboratorios en la gestación de técnicas urbanísticas más innovadoras. La experiencia del planeamiento municipal ha desempeñado, además, un papel fundamental en la formación de la cultura urbanística contemporánea, al introducir la voluntad de entender la ciudad como totalidad y no sólo como suma de fragmentos, bien fueran éstos los Proyectos de Reforma Interior o los Ensanches parciales. (Terán, 1978; Bassols 1973; García de Enterría & Parejo, 1981; Parejo, 1979; García de Enterría, 1998).

Las instituciones clave de 1956 han inspirado con diversas modulaciones las reformas legislativas posteriores en el conjunto del Estado, consolidando el importante avance que significó su implantación, pero, al mismo tiempo, condenado a la obsolescencia a un sistema concebido para resolver los problemas de una sociedad muy distinta de la España contemporánea. Veamos más en detalle este proceso desde la perspectiva de la construcción de las esferas reguladoras de lo público y lo privado en la ordenación urbanística.

5.1. De las Servidumbres Civiles a la defensa del Espacio Público

Las regulaciones edificatorias surgieron en los siglos XVII y XVIII como especialización temática en el seno de la regulación de la Policía Urbana, en respuesta a la necesidad de ampliar la esfera de intervención pública en tres ámbitos conflictivos: salubridad, defensa del espacio público y seguridad frente a los incendios. La primera expresión normativa de las regulaciones edificatorias se produce a través del concepto de *servidumbre*. Este tiene para los primeros tratadistas, como Torija y Ardemans en Madrid, el significado de regulación de los aspectos polémicos en las relaciones de buena vecindad y colindancia entre construcciones civiles.

Como veremos, en etapas ulteriores la intervención pública sobre la ciudad adoptará en el caso español los formatos de la intervención fragmentaria de defensa de la calidad estética del espacio público y de la demarcación física entre las esferas pública y privada en la construcción de la ciudad. Sin embargo, esta primera aproximación sustentada en la resolución de los conflictos civiles tendrá acogida en las fases iniciales de la utilización de la técnica del zoning en Alemania o Estados Unidos a finales del siglo XIX como regulación de los conflictos de usos en la edificación desde la perspectiva de la segregación social y funcional asociada a la defensa de los valores del suelo consolidados, actuando con plena independencia del plano. Como señala Franco Mancuso (1980, p.17): "en las fases más evolucionadas (el zoning) es reclamado por las legislaciones urbanísticas y como tal reinstalado dentro del plan". Una gran parte de la literatura urbanística norteamericana contemporánea se refiere justamente a los problemas derivados de una herramienta que corresponde más a la ingeniería social que a los propósitos de la mejora ambiental.

Durante periodo ilustrado cambia radicalmente el punto de vista para ocuparse prioritariamente del *ornato público*. La calle se constituye a lo largo del XVIII y principios del XIX en el objeto específico de la intervención urbanística pública, que abarca desde los planos infraestructurales hasta los estéticos y simbólicos. La salvaguarda del ornato se entiende como habilitación suficiente para facultar el control público del plano de demarcación entre los territorios público y privado: la fachada del edificio. Contrasta la preocupación por el ornato y la salubridad del espacio público con la ausencia de control sobre la distribución interior de las construcciones y sobre la cuantificación del volumen edificable. Las solicitudes de licencia se circunscriben a la presentación de los planos de fachadas exteriores.

A finales del siglo XVIII este control significará el sometimiento de la fijación de los criterios constructivos y compositivos de esta la autoridad del arquitecto mayor del municipio. Lo expresaba con particular lucidez el texto de las ordenanzas de Policía de Cádiz de 1792:

> "Es peculiar y propio del dueño de la finca la repartición y distribución del terreno: lo es igualmente del mayor o menor adorno que quiera poner, como también todo lo demás que respecta a la comodidad, economía y utilidad del

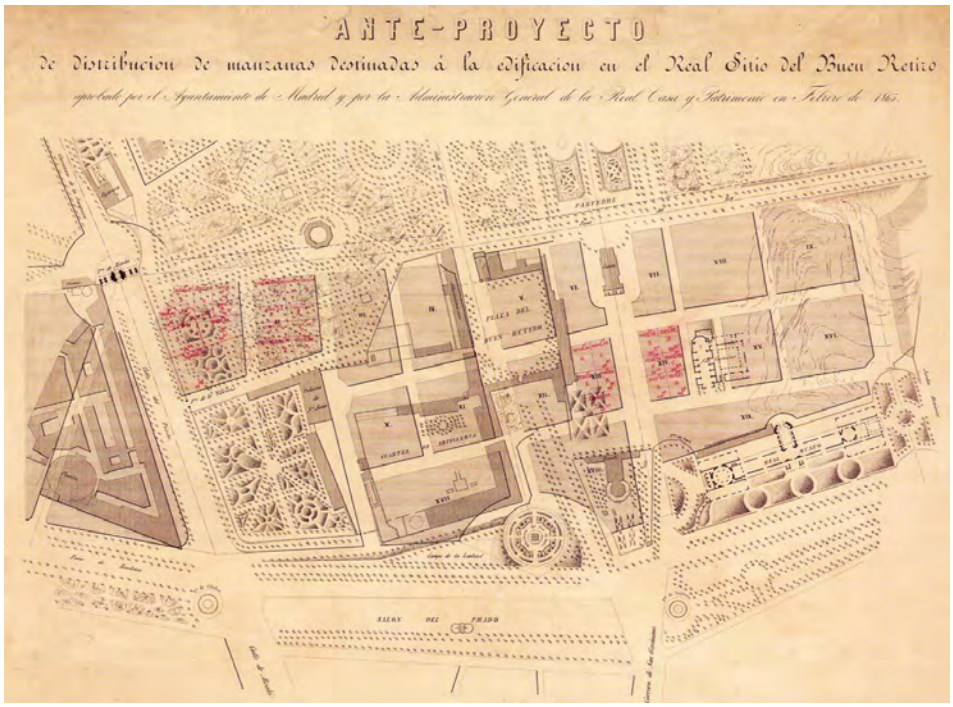


Fig. 4 / El plano como proyecto. Anteproyecto de distribución de manzanas Buen Retiro, 1856

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

> edificio; pero no es árbitro del faltar a las reglas de Arquitectura; poner adornos caprichosos, cortar la rectitud de la calle; impedir la ventilación (...) y desfigurar el aspecto con adornos extravagantes, que impongan a la Nación la nota de ignorante y poco instruida" (Ezquiaga, 2018)

En el Antiguo Régimen el Príncipe no conocía más límites a su intervención que los dimanados de su voluntad. Las regulaciones de policía y ornato o las servidumbres compositivas de determinados espacios públicos no estaban sometidas al principio de legalidad. Sin embargo, se trataba de intervenciones fragmentarias, a escala del edificio o de la calle, muy lejos de la voluntad de una ordenación global de la ciudad (Fig. 4), aunque descansaran sobre los principios de la buena Arquitectura e incluso una visión de la ciudad deseada.

Podemos constatar una línea de continuidad con ese entendimiento de la intervención pública en las regulaciones posteriores en el ámbito específico de la salvaguarda del Patrimonio arquitectónico, que modernamente vuelve a insertarse en el seno del urbanismo a través de la regulación de los catálogos de protección asociados al planeamiento municipal. Si bien la decisión colegiada ha sustituido a la voluntad unipersonal del arquitecto mayor, pervive el margen de *discrecionalidad* asociado a la valoración de la calidad de las intervenciones sobre edificios y entornos protegidos por parte de las distintas comisiones locales y regionales de Patrimonio.

Encajaría en el mismo ideal ilustrado la reciente Ley 9/2022 de la Calidad de la Arquitectura, en cuya exposición de motivos encontramos un eco literal:

> "La arquitectura no es solo la expresión física que materializa los lugares donde viven las personas. Es también un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas"

La referencia contemporánea será la recuperación del concepto histórico de *Baukultur*, o cultura de la construcción recogido en la Declaración de Davos, firmada en 2018 por los Ministros de Cultura europeos que entiende que

> "el patrimonio cultural es la manifestación de la diversidad cultural heredada de generaciones anteriores, constituyendo una fuente común de memoria que ofrece una dimensión emocional, de enraizamiento e identidad colectiva, y que incide de forma directa en el desarrollo de las personas y de su historia"

5.2. La dialéctica entre Plano y Norma

La concepción liberal de la propiedad que se impuso a partir del segundo tercio del siglo XIX, en paralelo al proceso de industrialización, se sustentó sobre un enfoque bien distinto de la intervención pública en la ordenación de la ciudad: la demarcación de los territorios de lo público y lo privado. Durante mucho tiempo la edificación se consideraba perteneciente en exclusiva a la esfera privada, en la que el propietario gozaba de plena libertad y, por tanto, se encontraba al amparo de la intervención administrativa. Esta situación sufrió un cambio radical a comienzos del siglo XX cuando el progreso de las ideas higienistas entró en colisión con los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar: excesos de densidad, viviendas inadecuadas e insalubres. Los orígenes de la legislación urbanística en Inglaterra, Francia y España no proceden de las Leyes expropiatorias. Ya que, como indica Leonardo Benévolo, adoptaron muy pronto un enfoque sectorial incapaz de diagnosticar las relaciones y vínculos entre los sectores, como es propio de la visión holística del planeamiento. Será la evidencia del impacto sobre la salud pública del desorden y hacinamiento de las ciudades industriales la que orientará los primeros intentos de abordar el problema urbano en su conjunto pero desde el sesgo de la perspectiva higiénica de la habitación y de las infraestructuras sanitarias (Benévolo, 1963 p. 121).

Durante la primera etapa de formación de las técnicas urbanísticas en España (1846-1956) la actividad pública se organizaba en tres operaciones básicas: a) proceder a la demarcación física de los ámbitos de lo público y de lo privado, para lo cual se usaba una sencilla técnica que hace coincidir las realidades física y jurídica: la alineación obligatoria; b) asegurar el sometimiento de los particulares a las reglas de policía, reforzando el control previo de la edificación a través de la licencia; c) asegurar el funcionamiento de los servicios de la ciudad, a través de la obra pública (Fig. 5).

Los planos de alineaciones constituyeron la primera técnica capaz de efectuar la delimitación jurídica entre el espacio público y privado de manera sistemática, pero nada contienen acerca de la regulación de la construcción, ni de la programación temporal o económica de las obras. No llegan a constituirse, en consecuencia, como verdaderos planes sino más bien como instrucciones para ejecutar los proyectos de obras de urbanización de las calles con una mayor garantía de coherencia. La tercera dimensión operaba a partir de la ordenanza de calle sobre los espacios parcelados. La suma de ambos instrumentos conformaba la morfología característica de la calle corredor que se conforma a partir de la parcela la como unidad edificatoria y la manzana como unidad compositiva. Las ordenanzas edificatorias adoptan la forma canónica de regulación de las edificaciones en función del ancho de calle y eluden por completo las referencias al ornato y a la estética características del periodo precedente. El objeto de la regulación se desplaza del control de la imagen pública de la fachada a la delimitación del volumen edificable sin mediar debate doctrinal.

A partir de este cambio de paradigma se inicia un proceso de universalización y abstracción de la norma respecto del espacio concreto sobre el que se aplica. La búsqueda de garantía y estabilidad en el valor de los inmuebles viene a sustituir al control particularista y discrecional del periodo Ilustrado. El sistema de producción de la ciudad se configura como una tarea pública y un negocio privado dividido en dos etapas: una primera de trazado de alineaciones y creación de infraestructura a cargo de los poderes públicos, tanto en su financiación como en su ejecución, y una segunda de ejecución de la edificación privada, sometida al control de legalidad de la licencia urbanística.

Este importante avance conceptual tiene como vocación potencial reclamar para sí la ordenación del conjunto de la ciudad, aunque aún habrá que esperar más de medio siglo para que tal exigencia fuera acogida legalmente. Sin embargo, también lleva implícito un axioma que ha contaminado el sistema de planeamiento español hasta nuestros días. El plano y la ordenanza no son concebidos como instrumentos temporalmente contingentes, sino que conciben desde la vigencia indefinida de la norma. No se entienden como despliegue en el tiempo de las políticas públicas en la construcción de la ciudad, sino como instrumentos de limitación de las capacidades absolutas que el Código Civil decimonónico (artículo 350) otorgaba a la propiedad, consideradas como obstáculo insalvable para la construcción de la ciudad moderna conforme a criterios racionales de infraestructura y salubridad (Ezquiaga, 2020a).

Las legislaciones de Ensanche de las Poblaciones de 1864, 1876 y 1892 plantearán sucesivos avances en el tratamiento jurídico del problema de la *financiación* de las obras públicas. Pero no es éste el único aspecto remarcable de la experiencia de elaboración de los planos de Ensanche de las ciudades españolas a lo largo del siglo XIX. Tras la elaboración

Fig. 5 / La dialéctica entre Plano y Norma. Construcción de la calle de Serrano y Paseo de Recoletos en la segunda mitad del siglo XIX

Fuente: Ayuntamiento de Madrid

de éstos subyace la idea de diseñar una nueva ciudad, concebida en términos de forma urbana global, alternativa al Centro Histórico y sustentada sobre una nueva relación entre el plano y la norma urbanística.

5.3. El Plan como organización

Los primeros intentos de formular la ordenación de la totalidad de la ciudad y su entorno territorial se plantearon en el primer tercio del siglo XX. Hasta ese momento la idea de *plan* como propuesta formal, global y abstracta tenía un contenido esencialmente utópico, mientras que la práctica de la gestión urbana discurre entre la dicotomía: *Ensanche* versus *Reforma Interior*. Cada una de estas formas diferenciadas de actuación se regulaba mediante una legislación específica, sin referencia a una idea global de ciudad, al igual que el Estatuto Municipal de 1924.

Para entonces empezaba a ser evidente un hecho urbanísticamente muy grave: el crecimiento de las grandes ciudades desbordaba los límites espaciales dibujados en los Ensanches. En efecto, durante el último tercio del siglo XIX y primeras décadas del XX la ocupación de estos se desarrollaba muy lentamente debido a la debilidad de los instrumentos de gestión y financiación de las obras de urbanización y la retención especulativa del suelo ordenado. Los Cascos Históricos experimentaban un proceso de deterioro por saturación abusiva del parcelario en base a la permisividad de las ordenanzas. Este proceso, de consecuencias dramáticas, acabó

con la *porosidad* de las tramas urbanas y caseríos preindustriales, consolidando en muchos casos un hacinamiento insoportable que ha llegado hasta nuestros días. Simultáneamente comenzaba a formarse con extraordinaria vitalidad fuera del perímetro de los ensanches, apoyándose sobre carreteras y caminos existentes una ciudad informal fuera del alcance de las regulaciones: el *extrarradio*.

Los primeros intentos de abordar desde el planeamiento el fenómeno del crecimiento periférico consistieron simplemente en una ampliación a mayor escala de las técnicas de trazado y obra pública contempladas en la legislación de Ensanche. Sin embargo, en los años veinte los urbanistas más lúcidos comienzan a plantear como alternativa la necesidad de concebir el urbanismo como organización de la ciudad, expresada a través de un nuevo instrumento: división de la ciudad en áreas de función dominante, en base al axioma emergente de la racionalidad de la segregación de actividades. Las bases de articulación entre Plan y Norma jurídica solo cristalizarán décadas más tarde cuando la Ley del Suelo de 1956 transforme en clasificación o calificación del suelo la organización funcional de la ciudad, primariamente expresada como *zonificación* y las técnicas más abstractas de reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento permitan escindir la propuesta de ordenación espacial de la ejecución jurídica (Fig. 6).

5.4. La Clasificación del Suelo

La práctica del urbanismo de reconstrucción tras la Guerra Civil vino a consolidar la idea de que el plan municipal no podía constituir un mero proyecto de obras, sino que debía aspirar a una

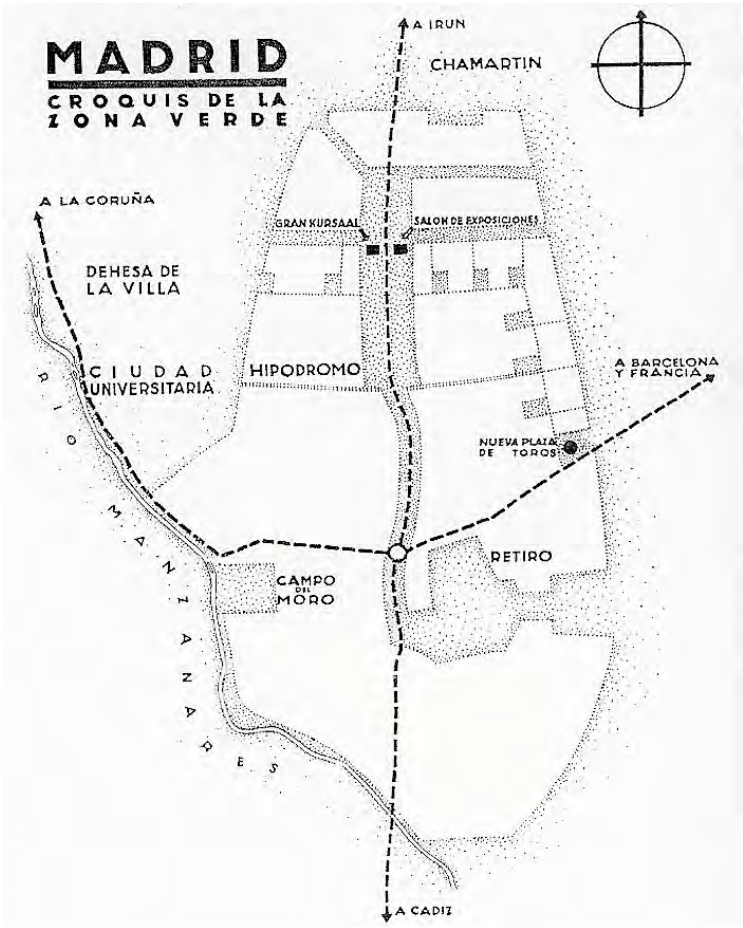


Fig. 6 / El plan como herramienta para la organización de la ciudad

Fuente: Zuazo-Jansen. Anteproyecto de trazado viario y urbanización de Madrid, 1929

ordenación territorial completa. La carencia de un soporte legislativo para estas nuevas ideas determinó la necesidad de que cada plan hubiera de ser aprobado mediante Ley Especial. Así, por ejemplo, la Ley de 1946 por la que se regula la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores surge como respaldo legal del Plan General de la ciudad redactado en 1944. En este documento se establece como primer objetivo la división de la ciudad en zonas en las que se señale el destino del suelo según las necesidades del programa urbano. También fue ensayado por vez primera el método de articulación entre las diversas escalas y niveles de planificación: general y de desarrollo. El hecho de que plan municipal no pudiera –como antaño los Ensanches– agotar el detalle de la ordenación física del territorio, determinó que debiera centrarse en aquellos aspectos estructurales de mayor relevancia para la totalidad urbana, remitiendo la concreción formal de algunas áreas a desarrollos pormenorizados posteriores: los *planes parciales*.

Hasta la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956 el urbanismo español se regía por la suma de normas parciales. La legislación de ámbito estatal contemplaba la acción urbanística desde una perspectiva puramente local y limitada a la solución de los problemas del ensanche, pero

> "abandona el régimen del suelo a la más amplia autonomía de voluntad y libertad de tráfico, prevé la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades y su financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permita un posterior reintegro parcial a costa de los beneficios por las obra", tal como el urbanismo español venía adoleciendo desde la primera Ley de ensanche de 1864 (Exposición de motivos de la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, apartado I).

Frente a esta situación la Ley del Suelo introdujo el principio de la primacía del Plan, entendiendo que el planeamiento constituye la "*base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*". Sobre este principio se asientan los principios medulares del urbanismo español hasta la fecha. Como señalara Tomás Ramón Fernández en una bella metáfora (1993, p. 128):

> "sólo el planeamiento general tiene la virtud, ciertamente taumatúrgica, de transformar jurídicamente la realidad, o dicho de otro modo, sólo a través del Plan General, esto es, en el marco de una visión global del territorio municipal en su conjunto, de sus posibilidades y de sus limitaciones, de las necesidades concretas de la comunidad en el asentada y de su evolución previsible, es legalmente posible "crear ciudad", al margen del planeamiento, sólo es posible mantener el statu quo definido de antemano por la propia existencia de un núcleo urbano, que queda así básicamente acantonado dentro de sus propios límites reales".

Este principio es común al conjunto de las legislaciones europeas del momento, pero no así la estrategia elegida para sustentar el estatuto del suelo: la identificación entre el plan y la determinación del estatuto básico de la propiedad a través de la aplicación de una concreta técnica urbanística. Podría pensarse que la elevada abstracción del artificio jurídico instituido para materializar las determinaciones del planeamiento obedece a una visión genérica y deductiva de la regulación. Sin embargo, no fue del todo así. Como bien señala Terán (1978) la ley incorpora, entre otras, la experiencia de los problemas encontrados en la formulación del Plan General de Madrid de 1946, cuyo autor técnico será años más tarde el responsable. Se trata de la ley *inductiva* en la detección de las necesidades y propósitos, *pragmática* en la economía de la solución adoptada, pero sin duda *platónica* en su concepción jurídica. Sustentada en la confianza en la capacidad de la regulación para transformar la realidad en ausencia de una gestión administrativa articulada y una financiación a la altura de las ambiciosas intenciones del planeamiento.

Es obligado recordar la referencia la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956, porque en ella se expone con inusual transparencia el verdadero motivo de la adopción de la técnica:

> "Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearen edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas" (Exposición de motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, apartado III).

Desde la perspectiva del legislador la clave de la arquitectura jurídica elegida es de naturaleza económica y coyuntural.

Para conseguir este objetivo la ley introduce la desvinculación entre el derecho a edificar y el derecho de propiedad del suelo, pasando aquel a constituir una atribución expresa del plan urbanístico, es decir, objeto de una determinación pública mediante la aplicación de las técnicas

de la clasificación y calificación del suelo sobre las que se sustenta toda la arquitectura de la regulación de las facultades dominicales (Bassols, 2006). Al plan municipal se le asigna la responsabilidad de formular lo que contemporáneamente denominaríamos un modelo de ciudad: la estructura general y orgánica del territorio y la regulación de los usos globales y pormenorizados de los terrenos.

Este criterio angular ha perdurado en las diversas reformas legislativas hasta el 2007 y ha condicionado las relaciones entre la gobernanza pública del territorio, las concretas técnicas de la planificación territorial y urbana y el régimen jurídico de la propiedad del suelo afectado. Como resultado, el conjunto de la legislación urbanística adolece de un funcionalismo simplista que, si bien permite responder a importantes problemas urbanos como la previsión de nuevos crecimientos, deja en penumbra otras realidades que con el tiempo han llegado a ser prioritarias, como la gestión ambiental y los riesgos, la regeneración y gestión de las áreas consolidadas, etc.

Parecería razonable esperar que un cambio en la realidad socioeconómica del país o en los principios de articulación entre lo público y lo privado en la construcción de la ciudad habría de originar una revisión sustancial de esta técnica planificadora. Sin embargo, como señalaba hace algunos años Ángel Menéndez Rexach (2006, p160), la clasificación del suelo:

> "ha arraigado tan hondamente en el Derecho Urbanístico español, que parece imposible prescindir de ella. La trilogía clasificatoria vigente (urbano, urbanizable y no urbanizable), acuñada en la reforma de 1975-76 ha salido indemne de todas las vicisitudes legislativas y jurisprudenciales posteriores".

Merece recordarse, por su contraste con la situación actual, el enorme margen de libertad que la Ley concedía al planificador para formular la ordenación urbana concreta de los planes, particularmente los de escala municipal. La reforma de 1975 matizará esta discrecionalidad precisando el contenido de los planes e introduciendo estándares urbanísticos desde la propia ley y sus reglamentos: proporción de zonas verdes, densidad máxima y dotaciones de los sectores de suelo urbanizable a desarrollar mediante Planes Parciales.

5.5. La programación

La Reforma de la Ley del Suelo de 1975 intentó salvar en parte este problema, introduciendo una concepción más flexible del sistema de figuras de planeamiento sustentada sobre la variable temporal. Con ello se supera la idea decimonónica del plan como documento, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización La introducción de las técnicas de *programación* temporal supuso un avance sustancial respecto a la tradición de los *ensanches*. Desde este nuevo ángulo, los planes municipales se concibieron de una manera más abierta, contemplando la posibilidad de un tratamiento diferenciado de las determinaciones de ordenación en relación con su grado de certeza y concreción. Con ello se pretendía "eliminar determinaciones excesivas, no garantizables técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad". La polémica categoría del *suelo urbanizable no programado* nació con el propósito de posibilitar fórmulas de incorporación concertada de la iniciativa privada y reducir el margen de incertidumbre ante demandas de suelo nuevas o cambiantes. A mi juicio con mejor arquitectura técnico-jurídica que la categoría posterior del *suelo urbanizable no delimitado* todavía presente en gran parte de la legislación urbanística autonómica.

La Reforma de 1975 nació en un contexto condicionado por la experiencia del fortísimo crecimiento urbano y metropolitano de los sesenta e intentó dar respuesta a la cuestión fundamental de cómo crear suelo urbano sin romper la coherencia del Plan. Paradójicamente, su vigencia se hubo de desenvolver en un contexto de crisis económica en el que el centro de gravedad de las preocupaciones urbanísticas se desplazó hacia la solución de los déficits dotacionales e infraestructurales heredados, conservación y transformación de la ciudad. El cuadro institucional sufrió también una radical transformación al asumir las Comunidades Autónomas, a lo largo de la década de los ochenta, las facultades en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio que anteriormente correspondían a la Administración estatal.

5.6. Del "urbanismo urbano" al debate sobre la liberalización del suelo

El urbanismo de la Transición (años ochenta) se caracterizó en sus inicios por un discurso en gran medida defensivo entre cuyos rasgos destacaba el énfasis en la política y una desconfianza hacia la capacidad de los instrumentos

tradicionales de planeamiento para resolver los conflictos enquistados en multitud de planes ingestionables o simplemente incompatibles con los nuevos valores, por ejemplo, el realojo de las familias afectadas por los procesos de renovación urbana.

La gestión puntual como método para reencauzar el *urbanismo heredado* y el recurso a mecanismos de negociación entre los intereses públicos y privados en conflicto tuvieron su máxima expresión en los *convenios urbanísticos*. Lamentablemente, el abuso de la figura en un contexto de débil empoderamiento ciudadano y escasa transparencia la vinculó irremediablemente a las irregularidades que asolaron el urbanismo español en el cambio de siglo, expulsándola del ordenamiento jurídico en varias legislaciones autonómicas. La justificación se beneficiaba de una aparente evidencia: en el seno de un sistema que pivota sobre la consideración del plan como expresión normativa de un único interés general ¿qué espacio queda para la negociación, salvo ejecutar lo regulado? Sin embargo, en el cuadro de un paradigma alternativo de gobernanza abierta hay espacio para su recuperación como herramienta auxiliar en los procesos de concertación social y partenariado publico/privado.

En la segunda mitad de los ochenta los municipios tendieron a superar las políticas defensivas para recuperar el Plan General como la máxima expresión del gobierno local y el vehículo de solución del conjunto de los problemas de la ciudad. Una década más tarde, la desalentadora evidencia de la escasa capacidad transformadora de los planes ante la complejidad de los procesos urbanos de raíz socioeconómica más profunda abrió la brecha del cuestionamiento cultural y político de la hegemonía del planeamiento convencional, que ha alcanzado su punto de no retorno en la crisis de legitimidad actual, analizada más adelante.

El crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta evidenció también la insuficiencia del sistema para afrontar una nueva dimensión de los problemas urbanos: los efectos distorsionadores producidos por el incremento de precios inmobiliarios y la retención especulativa de suelos. El sistema creado para limitar el derecho de propiedad se había convertido en *garantía de valor* en lugar de incentivo a la inversión urbanizadora. En pleno debate sobre los instrumentos más adecuados para propiciar la movilización y abaratamiento del suelo urbanizable fue aprobada en 1990 un nueva Reforma legislativa directamente orientada a dar cobertura legal a nuevos instrumentos de intervención pública en el mercado de suelo, con la voluntad de atajar, en un contexto económico todavía expansivo, pero cuyo agotamiento era ya evidente en el momento de aprobarse la nueva Ley.

Como consecuencia de su objeto limitado, la Ley de 1990 no introdujo innovaciones en los principios de clasificación y calificación del suelo vigentes, pero enfatizó de manera radical la concepción incrementalista de la adquisición de las facultades urbanísticas por parte de los propietarios de suelo implícita en la legislación precedente. Recordemos que ésta se apoyaba sobre la idea de que la aptitud para edificar la otorga el plan de manera condicionada al cumplimiento por parte del propietario de las obligaciones y cargas en los plazos previstos en el propio plan. La reforma introdujo una nueva dimensión de la programación temporal en el planeamiento, no sólo como racionalización de las prioridades de actuación, sino como control del sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas. Lamentablemente, al vincular la programación al sistema de clasificación y calificación, esta perdió la flexibilidad con la que había sido concebida en 1975 sin conseguir cambios sustanciales en la rigidez del estatuto regulador del suelo. Mejor suerte tuvo la ampliación de las técnicas redistributivas al suelo urbano, que ha perdurado hasta hoy.

El alejamiento de la Reforma de 1990-92 de los procesos reales de transformación del suelo alimentó un debate que alcanzó a los fundamentos mismos del sistema legal vigente y del que resultó la nueva reforma de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. Sin embargo, el acontecimiento clave del periodo fue la publicación Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 que anuló una gran parte de los preceptos del Texto Refundido de 1992 por invadir la esfera competencial de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo. Esta sentencia estableció de manera irreversible los límites competenciales del Estado en materia de ordenación territorial y urbanística, confinándolos a la estricta regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, además de la regulación de materias colaterales con sustento constitucional que inciden en el urbanismo tales como la expropiación forzosa, valoraciones, responsabilidad de las Administraciones públicas o procedimiento administrativo común.

La reforma de 1998, circunscrita a los títulos competenciales estatales, introdujo una novedad transcendental que la apartaba de

la corriente de pensamiento dominante en la formación histórica del Derecho Urbanístico español:

> "facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurran razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado" (Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 sobre régimen de suelo y valoraciones).

La aplicación práctica este nuevo enfoque fue, sin embargo, menor que su impacto cultural y social, ya que precisaba tanto de su transposición a la legislación autonómica como de la colaboración activa del planeamiento municipal. Ninguna de estas dos condiciones se produjo con la amplitud necesaria.

5.7. El marco legal vigente y sus principios rectores

Tras la conmoción social y económica del abrupto final de la burbuja inmobiliaria (2000-2008) y la dramática crisis del sector financiero e inmobiliario, el paradigma inspirador de la legislación estatal fue revisado de nuevo en la Ley 8/2007, de suelo que junto con la ley 8/2013 de *rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* integran el texto refundido de 2015, con ligeras alteraciones hoy todavía vigente (Fig. 7).

Entre los elementos más interesantes del nuevo texto actualmente vigente es obligado mencionar el cambio de la premisa legitimadora o motivadora de la Ley. Por primera vez en décadas el objetivo manifiesto de la Ley del Suelo no es el abaratamiento de los productos inmobiliarios, bien sea actuando sobre la ampliación de la oferta de suelo (Ley 6/98), bien fuera asegurando coercitivamente su acceso al mercado (Ley 8/90). Objetivo, por otra parte, reiteradamente incumplido por cuanto las causas del fenómeno de carestía de suelo son complejas y superan la estricta esfera regulatoria de la planificación urbanística. Es, asimismo, innovadora la consideración de la gobernanza como columna vertebral de cualquier sistema de planeamiento. Conforme a la nueva ley, el gobierno del territorio no puede limitarse a la racionalización del ejercicio de la tutela administrativa sobre la actividad urbanística de los particulares. Por el contrario, demanda que desde las diversas instancias administrativas se despliegue una acción territorial coordinada, es decir, una positiva acción de fomento, teniendo siempre en consideración la participación de la sociedad civil y actores afectados en los procesos de regulación y gestión.

Fig.7 / Suelo público, vivienda social y regeneración urbana

Fuente: José María Ezquiaga & al., Plan Especial de Remodelación de las Instalaciones Militares de Campamento Madrid, 2009

Como ya ha sido mencionado, hasta la aprobación de la ley 8/2007, la legislación estatal prevenía como dispositivo clave para asegurar la efectividad de sus determinaciones en cuanto al régimen urbanístico de la propiedad del suelo la obligatoriedad de que el planeamiento operara la división del territorio en todas o algunas de las clases de suelo antes mencionadas, o clases equivalentes reguladas por la legislación autonómica. Esto significaba que la innovación en cuanto a las figuras de planeamiento o a la división básica del territorio que pudieran contemplar las legislaciones urbanísticas territoriales tendría como límites objetivos la obligatoriedad de establecer las equivalencias con las clases reguladas en la legislación estatal. La nueva ley, por el contrario, ha optado por sustentar los tratamientos del suelo sobre condiciones materiales de hecho, sin interferencias de su cualificación jurídica en los concretos sistemas normativos que eventualmente adopten las legislaciones autonómicas.

Al establecer en el artículo 21 las situaciones básicas del suelo como *suelo rural* y *suelo urbanizado* y eludir a lo largo de todo el texto el diseño unas concretas técnicas de ordenación territorial y urbanística para vehiculizar la determinación de las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo, la ley abre la posibilidad de construir desde las legislaciones autonómicas –únicas competentes en la materia– modelos alternativos de ordenación territorial y urbanística más ajustados a una agenda de problemas urbanos desconocida en el momento de formulación de la mayor parte del corpus legislativo estatal y autonómico todavía vigente. Esta simplificación radical tiene consecuencias conceptuales que van más allá de sus efectos directos sobre el método y sistema de las valoraciones urbanísticas: inicia el camino de la distinción entre la planificación como previsión racional del destino del suelo y su condición de instrumento de regulación del derecho de propiedad; priorizando la primera dimensión sobre la segunda.

Sin embargo, es un hecho significativo que tras quince años de vigencia de la ley esta mayor capacidad de innovación no haya encontrado el eco esperable en las legislaciones urbanísticas, con las notables excepciones de las iniciativas consolidadas en Andalucía e iniciadas en varias comunidades autónomas uniprovinciales. La legislación urbanística autonómica se ha movido confortable dentro de los límites conceptuales del hilo conductor de 1956/1975/1992 sin explotar las posibilidades de innovación en contenido y técnicas urbanísticas propiciadas por el nuevo marco legislativo estatal. En concreto, no se han innovado desde la legislación autonómica herramientas alternativas al régimen de suelo sustentado sobre las técnicas de la clasificación y calificación de este. Tampoco se ha recibido en nuestra legislación la experiencia del derecho comparado en el contexto más cercano la Unión Europea y Reino Unido (Hernández Partal, 2020).

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 constituye un hito histórico en la definitiva unificación de las estrategias de Ensanche y Reforma Interior que desde el siglo XIX habían discurrido por cauces legales y pragmáticos paralelos. El desplazamiento del centro de gravedad de la ordenación urbanística de la expansión a la regeneración supone probablemente el cambio de paradigma más importante en el urbanismo español del siglo XXI. Lamentablemente, los efectos prácticos son todavía muy limitados. La complejidad y costes económicos y sociales asociados a la transformación de los tejidos construidos difícilmente se compadece con la simplicidad de unas técnicas urbanísticas que recordémoslo una vez más, nacieron en 1956 para eludir los costes *inasumibles* de sustentar la ordenación urbanística en políticas de adquisición y venta pública de suelo (conforme al modelo holandés, británico o escandinavo), sin que alternativamente se concibieran herramientas para estimular la iniciativa emprendedora o el partenariado público/privado como estrategias prioritarias para el desarrollo urbano.

Como resultado de este largo proceso los principios rectores del marco legal en España, salvando las cada vez más evidentes divergencias entre Comunidades, son los siguientes:

– La consideración de la ordenación territorial y urbanística como una función pública. Culminando la evolución histórica del concepto desde su primitivo entendimiento como simple encauzamiento externo de las facultades privadas, hasta la disociación entre la titularidad dominical de los suelos y la atribución de unos derechos de aprovechamiento asociados a la transformación de estos.

– La dirección y el control por las Administraciones públicas competentes de la totalidad del proceso de ejecución física y jurídica del ordenamiento y la correlativa ausencia de estrategias proactivas de fomento de la actividad emprendedora. En clara disonancia con las políticas públicas de modernización o estímulo en otros sectores clave de la economía.

– La consideración de los planes urbanísticos como normas, bien en su totalidad, bien en su núcleo duro de la regulación de la clasificación y calificación de los suelos. Es decir, los planes se conciben como disposiciones generales de rango reglamentario y vigencia indefinida que obligan a ciudadanos y administraciones y que, consecuentemente, sólo pueden ser modificados o sustituidos por otros planes conforme al procedimiento seguido para su formación y recurridos en la jurisdicción contencioso-administrativa.

– La vinculación de las facultades dominicales de la titularidad del suelo a la aplicación de unas concretas técnicas planificadoras sustentadas sobre la clasificación y calificación del suelo. El sistema concedido originariamente como una audaz limitación del derecho de propiedad del suelo se ha transformado con el tiempo en *garantía de valor* que rigidiza su movilización. La clasificación y calificación del suelo aplicada desde el planeamiento alientan en periodos económicamente expansivos la retención especulativa de los terrenos, en lugar de funcionar como estímulo a la inversión urbanizadora.

– El paradigma dominante del planeamiento urbano contemporáneo se gestó en la primera mitad del siglo XX como ampliación escalar de los proyectos de ensanche al conjunto de la ciudad. Asumiendo en este tránsito la necesidad de adoptar técnicas de precisión gradual de las determinaciones de ordenación y la adopción de herramientas originales de reparto de beneficios y cargas que permitieran resolver definitivamente el problema de la financiación de las obras de urbanización, rémora sistémica de los ensanches. No es por ello de extrañar la orientación, todavía evidente, del planeamiento territorial y urbanístico a la ordenación del crecimiento con preferencia a la regeneración y transformación de los tejidos urbanos existentes.

– La consideración subsidiaria del medio natural y rural, bien expectante, bien defensiva respecto de los procesos de transformación urbana, es fruto, asimismo, del sesgo del planeamiento municipal hacia el encauzamiento de las necesidades de crecimiento. A pesar de que desde la perspectiva actual la regulación del suelo rural o *no urbanizable* parece manifiestamente insuficiente, supuso un relevante avance respecto a la legislación precedente en la medida en que esta no contemplaba ninguna restricción del uso de los terrenos más allá del perímetro ordenado por los ensanches o regulado por las ordenanzas de edificación.

– La visión jerárquica y secuencial de las figuras de planeamiento (la denominada cascada de planeamiento) que partiendo de las previsiones de la ordenación del territorio de mayor escala de extiende hasta el planeamiento municipal, el planeamiento de desarrollo y la ejecución y gestión urbanística. Como certeramente señalaron García de Enterría & Parejo (1981), la arquitectura formal de la ley nunca estuvo en sintonía con la realidad administrativa. El conjunto del sistema de planeamiento gravitó *de facto* desde sus orígenes sobre el planeamiento municipal, ya que sólo este tiene la capacidad legal de operar la clasificación y calificación del suelo. El formalismo de la concepción jerárquica del planeamiento ha sido adicionalmente un obstáculo para desarrollar una visión más integrada de las escalas de intervención, capaz de seleccionar con inteligencia qué elementos resultan relevantes en cada nivel.

– La consideración de las técnicas de reparto de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística como objeto central de la gestión urbanística, con énfasis en la regulación de la propiedad del suelo y escaso incentivo de la actividad emprendedora o del partenariado público/privado como elementos activadores de la transformación urbanística.

6. Judicialización del planeamiento

En su respuesta al alegato de Rem Koolhaas (1995) sobre la muerte del urbanismo –tras la traumática experiencia de su curso de doctorado en Lagos–, Fernando De Terán subrayaba la idea de que difícilmente puede culparse al urbanismo (planeamiento) de los desastres urbanos allí donde no ha existido. En efecto, uno de los objetivos clave de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas ha sido promover la responsabilidad de los Estados en dotarse de una legislación urbanística que corrija la consideración absoluta del derecho de propiedad del suelo sometiéndolo a las limitaciones de un uso racional a través del planeamiento, en sintonía con los requerimientos ambientales, sociales y económicos de la sociedad contemporáneas.

Sin embargo, en los países de más larga tradición urbanística la problemática contemporánea es muy distinta. La sobrerregulación y obsolescencia de los sistemas de planeamiento están produciendo una alarmante deriva a

la judicialización del planeamiento. Cómo se ha venido argumentando, las causas son más profundas. Se está produciendo una evolución *reductiva* del objeto de los planes municipales en dirección opuesta a la observada durante el urbanismo de la Transición, particularmente durante los años 80 del pasado siglo. En aquel periodo los planes fueron vehículo privilegiado para plasmar en respuesta a los déficits heredados, un proyecto de ciudad que alcanzaba el conjunto de las necesidades ciudadanas: de las demandas de crecimiento y regeneración a la movilidad; de la defensa del patrimonio a la problemática de la vivienda social.

En las últimas tres décadas se constata una deriva en la que el objeto del plan se desplaza tendencialmente de la formulación de un proyecto de ciudad a la estricta regulación del estatuto de la propiedad del suelo. A esto se suma, la exigencia de dar acogida en el planeamiento al tejido cada vez más tupido de legislación sectorial con incidencia en el territorio del término municipal. La ciudad deseada e incluso la programación racional de la construcción de la ciudad pasan a un segundo término. En la sustitución del plan como proyecto por el plan como norma se está perdiendo visiblemente el vínculo de los planes con la realidad social y económica de la ciudad, frustrando su capacidad como herramienta en la identificación y resolución de conflictos. Cada vez es más difícil identificar en la maraña reguladora el propósito transformador del planeamiento (Vaquer, 2018a; Baño León, 2017; De La Cruz Mera, 2020). Sin la constatación de este hecho sería difícil entender el impacto que sobre la cultura planificadora está teniendo una herramienta ajena al sistema de planeamiento estatutario como la Agenda Urbana Española.

En los últimos años, este proceso subyacente se ha hecho más evidente en el *síntoma* de las anulaciones de planeamiento en la jurisdicción contencioso-administrativa a una escala sin precedentes históricos. Podemos concluir, en base a esta experiencia, que la consideración jurisprudencial de los planes como disposiciones de carácter general de rango reglamentario no ha venido asociada a un fortalecimiento del planeamiento, sino por el contrario ha generado una enorme vulnerabilidad.

El reciente Manifiesto: "*Por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico"* suscrito en marzo de 2022 por la práctica totalidad de los Directores Generales autonómicos de Urbanismo y Ordenación del Territorio es el mejor testimonio de la amplitud de la alarma que esta situación está generando. El Manifiesto nace de una voluntad pragmática y reformista demandando medidas legislativas urgentes para solucionar la problemática derivada de la nulidad radical de los instrumentos de planeamiento territorial urbanístico especialmente cuando esta deriva de vicios formales o procedimentales. No cuestiona, por tanto, las bases del sistema, pero sí diagnóstica con certeza las debilidades que amenazan con arrastrarlo a la inoperancia y sus consecuencias sociales y económicas:

> "La normativa territorial y urbanística es una materia que se está volviendo insegura y frágil. Las razones de esta vulnerabilidad del planeamiento se basan en la gran complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica que está detrás de cada norma. Dentro de esta complejidad destacan los innumerables informes sectoriales exigidos con carácter preceptivo y vinculante para legitimar la aprobación de los planes y trámites procedimentales concurrentes, poco integrados, como el de evaluación ambiental estratégica (...)

La situación de incertidumbre e inseguridad jurídica provocada por el incremento exponencial de los casos de nulidad del planeamiento territorial urbanístico es, desde la perspectiva del Manifiesto indiscutible:

> "todo el orden urbanístico, territorial o ambiental creado al amparo del planeamiento se ve cuestionado, las relaciones jurídicas generadas durante años con el respaldo de ese planeamiento resultan, al mismo tiempo, amenazadas, y las inversiones y proyectos de futuro del Ayuntamiento respectivo quedan paralizados por la inseguridad".

En consecuencia, se propone seguir la senda de otros países europeos de nuestro entorno y semejante tradición jurídica como Francia, Italia o Alemania que han avanzado hacia la consolidación del principio de conservación de los planes y por tanto de subsanación de los vicios no sustanciales.

Una reciente consulta realizada por la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, AETU (2022) entre sus asociados muestra unanimidad en la percepción de que en los últimos años se ha visto también ralentizada la tramitación del planeamiento urbanístico a todas las escalas. Siendo especialmente grave la que afecta a la aprobación de los planes municipales, que oscila mayoritariamente entre seis y diez años. Entre las causas de este fenómeno son identificadas las siguientes: la complejidad en la tramitación administrativa, el déficit en conocimientos urbanísticos de los responsables de los informes sectoriales, la ineficacia de las

técnicas de concertación interadministrativa y la misma complejidad del contenido y documentación de los planes urbanísticos. Se avanza también propuestas entre las que destacan la necesidad de un cambio radical del modelo para separar lo estratégico de lo pormenorizado y el cuestionamiento de igualmente, la asignación de derechos a la propiedad del suelo. Se concede una importancia particular –recordemos que el ámbito de la consulta son los profesionales públicos y privados del urbanismo– a la concepción enciclopédica del contenido de los planes, pero sobre todo a la distorsión introducida por la incidencia de la legislación sectorial y los informes preceptivos en los procedimientos de tramitación. Sugiriéndose una radical simplificación y unificación del trámite de concertación interadministrativa

En respuesta a la consulta entre los profesionales y en desarrollo de la senda abierta en el "*Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable"*, AETU (2023) ha promovido la discusión de un manifiesto específico sobre los problemas asociados a las tramitaciones titulado *"Procedimiento y planeamiento territorial y urbanístico. Propuestas para una eficaz aplicación de los principios de celeridad y eficacia".* El diagnóstico amplía el punto de partida de aquel al constatar que el primer obstáculo en la tramitación del planeamiento radica en su consideración por las administraciones como procedimiento de interés exclusivo municipal. Actuando aquellas con funciones de control externas y extrañas al buen fin del procedimiento y, en consecuencia, ejerciendo un control burocrático, formal y pasivo, ajeno a los mecanismos de colaboración interadministrativa.

7. Sobrerregulación y burocratización

Finalmente, puede ayudar a situar el problema analizado contextualizarlo en un espacio geográfico más amplio. Ya que no obedece específicamente a una "*anomalía*" del paradigma urbanístico sobre el que descansa la legislación española, sino también a un proceso de burocratización y judicialización de la vida social más amplio. En un reciente ensayo titulado significativamente: "*Le droit nuit gravement à l'urbanisme*" (El derecho perjudica gravemente al Urbanismo), una de las voces más autorizadas en cultura urbanística francesa, el profesor Jean-François Tribillon, se lamentaba de que hubieran quedado atrás los tiempos en que el derecho aseguraba la eficiencia del urbanismo incorporándolo a la ciudad. En la actualidad el entramado legal constituye más bien un obstáculo para poder efectuar con éxito la *transición urbana*, de la misma manera que se habla de una transición energética.

En respuesta esta situación, se propone *"*contribuir a aflojar el corsé jurídico que atenaza el urbanismo devolviéndole una robusta capacidad para innovar y experimentar con las exigencias urgentes y legítimas del desarrollo sostenible" (Tribillon, 2016, p. 9)*, para* devolver al urbanismo en cuanto ciencia de la construcción de las ciudades su capacidad de experimentación. La tarea se inicia con la decodificación de la legislación urbanística para hacerla visible y legible y poder realizar una crítica sólida sobre sus carencias en cuanto dispositivo técnico, político y de intervención social. Concluyendo en una interesante propuesta de reforma legal orientada a adaptar las normas existentes a las necesidades y expectativas de la sociedad contemporánea.

Conforme nuevas regiones geográficas se incorporan a la cultura de la regulación, los problemas sobre el modo en que la legislación se relaciona y afecta al desarrollo urbano tienden también a ampliar su localización desde los países precursores del paradigma planificador en Europa al conjunto de los países desarrollados primero y recientemente a las economías emergentes de Asia y América. Sin embargo, la teoría del planeamiento académica tiende a focalizar su interés sobre los principios morales y políticos de la teoría crítica más que hacía el análisis de las condiciones objetivas a los que se enfrentan en la práctica profesional real los urbanistas. En una reciente publicación Robert Beauregard (2020, p. 113) se hace eco de esta contradicción refiriendo estudios empíricos que muestran, en línea con lo adelantado por Healey (1992a, 1992b), que entre el 80 o 90% de la dedicación temporal de los planificadores australianos se emplea en la gestión inevitable de las restricciones asociadas a los controles de desarrollo.

La constancia de la incidencia de la sobrerregulación legislativa y la burocratización de los procedimientos de gestión urbanística en América Latina y Caribe está comenzando a generar una interesante literatura científica que constata el ambivalente papel que las regulaciones urbanísticas están jugando la vida social. Por una parte, fomentan expectativas de mejora sobre la organización y convivencia social, pero, por otra parte, la crónica incapacidad de los sistemas de planeamiento para alcanzar las metas propuestas está generando una creciente frustración que pone en crisis la legitimidad social

del sistema. (Ugalde, 2023, p. 329) Esta última circunstancia asociada a una creciente dificultad de los operadores inmobiliarios profesionales y ciudadanos ordinarios para moverse dentro de la estrecha ventana definida por la sobrerregulación funciona como incentivo para esquivar la norma a través de la irregularidad urbanística o para someter la norma a los intereses particulares mediante la corrupción o el clientelismo. Verificando empíricamente la paradoja entre la *planificación comprensiva* y la *improvisación fragmentaria* de Karl Popper.

Ambos procesos se sustentan en una gobernanza deficiente condicionada por la asimetría entre la hiperactividad normativa de las administraciones, su escaso respaldo social y la debilidad efectiva de los poderes públicos para hacer cumplir lo regulado. Las consecuencias son demoledoras por cuanto perpetúan la informalidad como mercado inmobiliario paralelo elevando hasta lo inasumible la factura asociada a los costes de regeneración urbana. Un aspecto de particular interés se refiere a la emergente tendencia a la *judicialización* del planeamiento. Recientes investigaciones realizadas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) muestran que debido a la carencia de planeamiento actualizado y procesos de participación pública que acompañen a la elaboración y ejecución de los planes se constata un importante incremento de las acciones legales emprendidas desde la sociedad civil y la movilización de *expertise* jurídico para abordar conflictos urbanos (Blanc & al., 2022).

8. Una Agenda renovada de objetivos para la Transición Urbana

Si aceptamos con Klosterman (1985) que la necesidad de intervención pública en la ciudad y el territorio no tiene como corolario evidente la legitimación del planeamiento como disciplina específica habrá que adoptar otro punto de partida. Sugerimos volver la mirada a la ciudad y contrastar y valorar la capacidad del urbanismo como ámbito de conocimiento para dar cuenta del tejido de acontecimientos, acciones y relaciones que constituyen la ciudad real y del planeamiento como herramienta para instrumentar de manera eficiente la gobernanza espacial en la esfera de lo que se ha denominado: transición urbana (Carta, 2014a).

En España este cambio de enfoque se hace difícil debido al hecho de que el planeamiento no sólo constituye un instrumento técnico para para alcanzar un mejor entorno ambiental y una mejor calidad de vida para los ciudadanos, sino que es al mismo tiempo el instrumento jurídico para orientar la consecución de este propósito mediante la regulación del estatuto del derecho de propiedad del suelo. A pesar de los esfuerzos de las sucesivas reformas legislativas por superar la concepción del Plan "como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización" (Exposición de Motivos de la Reforma de la Ley del Suelo, 1975), continua dominando como concepto regulador lo que podríamos denominar el *icono canónico* de la ciudad orgánica, establecido en los planes municipales que precedieron la sistematización legal de 1956, especialmente en el Plan General de Madrid de 1944. De ahí las grandes dificultades de nuestro sistema para incorporar estrategias de naturaleza no espacial o procesos ajenos a la lógica del crecimiento extensivo por continuidades: desde los fenómenos metropolitanos a la transformación y regeneración de la ciudad existente.

En consecuencia, las determinaciones más frecuentes del planeamiento espacial convencional, tanto a la escala urbana como territorial, se limitan a la previsión y dirección del crecimiento, la protección defensiva del medio natural y rural y la compatibilización de las infraestructuras. En palabras de Manuel Sola-Morales

> "¿Qué queda de la vieja confianza en la planificación urbanística, como técnica remediadora de los problemas urbanos, como camino de introducción de un nuevo y mejor orden en nuestras ciudades?". Oponiendo la nostalgia de un planeamiento optimista, comprometido en la formulación de hipótesis de globalidad y forma de la ciudad, como el Ensanche Cerda, a la tristeza de un planeamiento que sólo parece interesar "como referencia de encuadre para las grandes actuaciones parciales, como marco de coordinación de las iniciativas sectoriales, como sede de compromiso de los varios agentes operadores"(1973, p. 107)

A pesar del escaso incentivo ofrecido desde el marco regulador, se constata en las últimas décadas una reorientación del pensamiento urbanístico hacia las dimensiones ambientales, sociales y económicas que determinan la realidad urbana y territorial contemporánea. A mi juicio, se hace necesario recuperar parcialmente la agenda de los planes de la Transición que aportaron temporalmente una visión desde la *transformación* y desde un entendimiento del plan urbanístico como un instrumento activo en el desarrollo de las políticas públicas y las

estrategias de inversión privada y no sólo como instrumento de control. Pero en el contexto actual la recuperación del *urbanismo urbano* siendo necesaria no es suficiente.

Las crisis derivadas de la globalización, cambio climático y transformación social requieren un cambio más profundo en nuestra manera de pensar el urbanismo: formular estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes y ampliar los límites de la estricta ordenación del suelo para ofrecer nuevas bases de convergencia entre la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural.

Evidentemente la ampliación de los propósitos del planeamiento urbano debe responder a un cambio de énfasis en el método de la planificación: del *control* normativo a la *dirección* estratégica, de la definición de una idea singular de futuro a la investigación sobre los procesos sociales para alcanzar las metas deseadas. En base a esta idea es necesario reinventar el objeto y contenido de los planes urbanísticos para convertirlos en instrumentos resilientes y abiertos a la innovación (*open source*) (Sennett, 2018; UN-HÁBITAT & al., 2018).

8.1. Sostenibilidad y límites ecosistémicos

El concepto de *sostenibilidad*, enunciado por primera vez en 1987 en el Informe Bruntland a las Naciones Unidas, ha evolucionado al aplicarse a diversos contextos, particularmente desde la perspectiva global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aporta una visión más amplia que la estricta protección medioambiental al incorporar la responsabilidad intergeneracional a largo plazo, la preocupación por la calidad de vida y por la inclusión social en el presente y el respeto social y ético del bienestar humano (Fig. 8). Este enfoque supone una nueva visión del aprovechamiento de los recursos y la economía tradicional. Incorpora la evaluación de las consecuencias de las acciones presentes en el largo plazo y, en consecuencia, fortalece la idea misma de la planificación. Supone también la exigencia de políticas que reflejan los costes reales del consumo y el deterioro de los recursos no renovables (Brinkley & Wagner, 2022).

La mejora del conocimiento científico sobre los procesos de cambio global ha llevado a construir la idea de *límites ecosistémicos* (*planetary boundaries*) referida a la habitabilidad del conjunto del planeta, pero también aplicable a

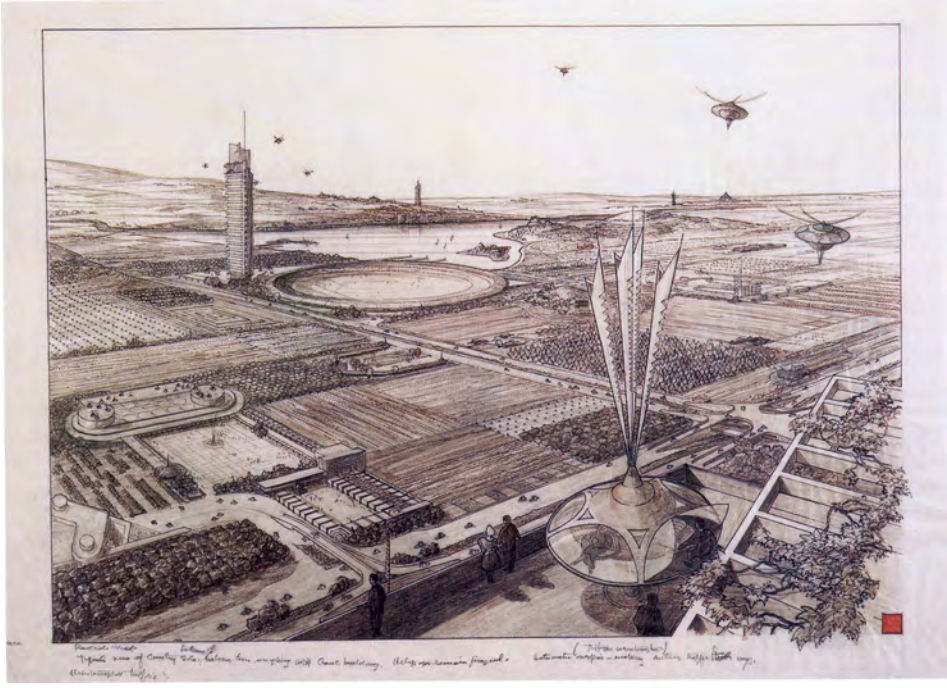


Fig. 8 / El sueño de la disolución de la urbanización en el medio rural ha generado la pesadilla de la dispersión territorial

Fuente: Frank Lloyd Wright: *Broadacre City*

otras escalas territoriales. Estos límites aportan al planeamiento urbano y territorial un interesante marco conceptual para monitorizar el seguimiento de los procesos que regulan la estabilidad y resiliencia de los ecosistemas en base a umbrales objetivos por debajo de los cuales las comunidades pueden seguir desarrollándose de manera estable. En las escalas propias de la ordenación del territorio y el urbanismo, el planeamiento debe acoger como nueva responsabilidad la determinación de las capacidades ambientales –adoptando la *capacidad de acogida* como criterio operacional– para impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. De forma que el consumo de los recursos materiales, hídricos y energéticos renovables y no renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos o sustituirlos y que el ritmo de emisión de contaminantes no supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos (Rueda, 2022)

8.2. Descarbonización y resiliencia

Ante el desafío del cambio climático son bien conocidas las dos estrategias básicas: mitigación y adaptación. Es decir, la reducción de balance neto de emisiones equivalentes de carbono incidiendo sobre el metabolismo urbano y la descarbonización de sus procesos y la adaptación resiliente a los efectos del cambio sustentada en la prognosis científica de la evolución del clima en escalas geográficas concretas (Giddens, 2009)

En la esfera urbanística, la mitigación climática implica la reducción de las emisiones netas a través de la reducción del consumo de combustibles fósiles en el ciclo vital de las estructuras urbanas a través de la adopción de soluciones bioclimáticas, tecnologías más eficientes, generación distribuida de energía limpia y previsión de sumideros que potencien la capacidad de fijación de carbono y otros gases de efecto invernadero mediante la protección y ampliación de la cubierta vegetal.

Conforme al conocimiento científico disponible, la mayoría de las proyecciones muestran una alta probabilidad de elevación sustancial de las temperaturas y de los días de duración de las olas de calor, junto con una reducción de la disponibilidad de los recursos hídricos. Planificar ciudades resilientes significa generar políticas urbanas flexibles para desarrollar modelos funcionales y de gestión susceptibles de manejar un entorno ambiental y social crecientemente desequilibrado. (Münter & Reimer, 2020; Ovink & Boeijenga, 2021) La reciente modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo ofrece un interesante avance en el proceso de incorporación de esta cuestión al núcleo duro de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística al contemplar la integración de los riesgos derivados del cambio climático en la planificación y gestión de políticas sectoriales y de salud pública[1].

8.3. Economía circular y reutilización del suelo

Durante el siglo XX el desarrollo económico se ha apoyado en lógicas lineales de consumo de recursos, en los que un material se obtiene, usa y desecha. El aumento de la población y de la intensidad de uso de recursos hace esto cada vez más insostenible, por lo que el objetivo de reutilización de los diferentes recursos que inciden sobre el territorio pasa a ser un objetivo central. Esto se aplica tanto al uso de agua y materiales, pero también a la idea de reutilización de suelos ya en uso antes de la puesta en carga de otros aún sin ocupación urbana. Las acciones de regeneración urbana y rehabilitación edificatoria son parte de la economía circular, al reducir la necesidad de consumo de recursos frente a las alternativas de nueva construcción y urbanización.

Las agendas urbanas de Naciones Unidas, Europa y España coinciden en reclamar un profundo cambio en los modelos de expansión y crecimiento a saturación del territorio todavía

[1] artículo 20.1.c
En la consideración del principio de prevención de riesgos naturales y accidentes graves en la ordenación de los usos del suelo, se incluirán los riesgos derivados del cambio climático, entre ellos:
a) Riesgos derivados de los embates marinos, inundaciones costeras y ascenso del nivel del mar.
b) Riesgos derivados de eventos meteorológicos extremos sobre las infraestructuras y los servicios públicos esenciales, como el abastecimiento de agua y electricidad o los servicios de emergencias.
c) Riesgos de mortalidad y morbilidad derivados de las altas temperaturas y, en particular, aquellos que afectan a poblaciones vulnerables. Estos datos se ofrecerán desagregados por sexo.
d) Riesgos asociados a la pérdida de ecosistemas y biodiversidad y, en particular, de deterioro o pérdida de bienes, funciones y servicios ecosistémicos esenciales.
e) Riesgos de incendios, con especial atención a los riesgos en la interfaz urbano-forestal y entre las infraestructuras y las zonas forestales
.

dominantes en la ordenación del territorio y urbanismo convencionales adoptando, alternativamente, estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes. Cambiando el *leit motiv* central de la planificación urbanística y territorial de la mera ordenación del suelo a la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud para los ciudadanos, en un marco de consideración de los límites ecosistémicos antes referidos.

La densificación de los tejidos en equilibrio con los servicios y equipamientos urbanos, conforme al modelo de asentamiento compacto, se presenta como la alternativa razonable para evitar que continúe una tendencia a la dispersión que hace más difícil la tarea de configurar unas infraestructuras básicas y unos equipamientos sostenibles en términos económicos y funcionales. Desde esta perspectiva, la regeneración y la rehabilitación territorial y urbana constituyen visiones estratégicas, no sólo herramientas sectoriales para reciclar el tejido edificado de las ciudades en coherencia con los principios de economía circular.

8.4. El proyecto de lo existente

La experiencia traumática de la destrucción de los centros históricos ha motivado que durante décadas predominase un enfoque de su conservación con connotaciones más *defensivas* que verdaderamente propositivas. Desde la perspectiva de la *transición urbana* es necesaria una visión más compleja y ambiciosa de las políticas de salvaguarda de la ciudad existente, sustentadas en un nuevo equilibrio entre la regeneración económica y social y la intervención transformativa sobre espacio construido.

Superado el periodo en el que la salvaguarda ambiental –expresada en ordenanzas y catálogos de protección– constituía el paradigma hegemónico, la cuestión de los centros urbanos se nos aparece en toda su complejidad. El éxito de las estrategias de recuperación dependerá en gran medida de la capacidad para identificar el rango de relevancia de las diversas patologías y articular coherentemente políticas en escalas, sectores y metodologías diversas: desde el problema de la obsolescencia funcional y simbólica, hasta la problemática de la exclusión social.

La preocupación por la recuperación de los centros se ha extendido de los edificios singulares al conjunto del paisaje urbano histórico (Bandarin & Van Oers, 2012). Esto supone una reconciliación del proyecto de lo existente y la idea histórica de embellecimiento. Ahora bien, desde una perspectiva contemporánea este significativo avance no es suficiente. Desde la perspectiva de la nueva cultura de la construcción de la ciudad –*Baukultur*– promovida en la Declaración de Davos (2018) es necesario promover estrategias ambiciosas de regeneración cultural, económica y social y extender la idea de regeneración urbana al conjunto de la ciudad de una manera respetuosa y sensible con la memoria e identidad colectiva de sus habitantes (Fig. 9).

En la esfera más concreta del planeamiento, la intervención en la ciudad consolidada cuestiona el axioma convencional conforme a la cual a la progresión en escala corresponde una progresión en abstracción. Por el contrario, enfatiza como momento clave de la estrategia de regeneración urbana la identificación del ámbito significativo de cada problema. De esta forma, la gramática normativa genérica deja paso a una dialéctica entre las escalas que ajuste el nivel de vinculación y precisión de las intervenciones en virtud de su importancia estratégica y no de su tamaño, entendiendo lo particular, específico o irrepetible de cada pieza urbana. Estos conceptos son esencialmente válidos en la planificación de las periferias. En este ámbito la inmensa tarea que se abre ante el urbanismo será adaptar el parque residencial existente a los requerimientos sociales y técnicos contemporáneos: adaptación a las necesidades de la población de mayor edad y a las exigencias de eficiencia energética y economía circular en la escala de los inmuebles y la regeneración y revitalización de los barrios en la escala urbana.

8.5. La ciudad cercana

La intensidad de la interacción social estimula la innovación, la creación y la atracción del talento en las esferas económica, científica y cultural y posibilita la concentración de los recursos e infraestructuras sociales y el acceso a los mismos. Desde el punto de vista ambiental la densidad es clave para reducir de la huella urbana, el consumo energético y las emisiones de carbono. Hace posible una movilidad limpia, prioritariamente peatonal en las cortas distancias y un transporte público eficiente para la movilidad obligada a escala metropolitana. En la escala arquitectónica los desarrollos urbanos de una densidad saludable favorecen la variedad de tipos de vivienda y la integración de usos muy diversos y, consecuentemente, la interacción y diversidad social en edades y

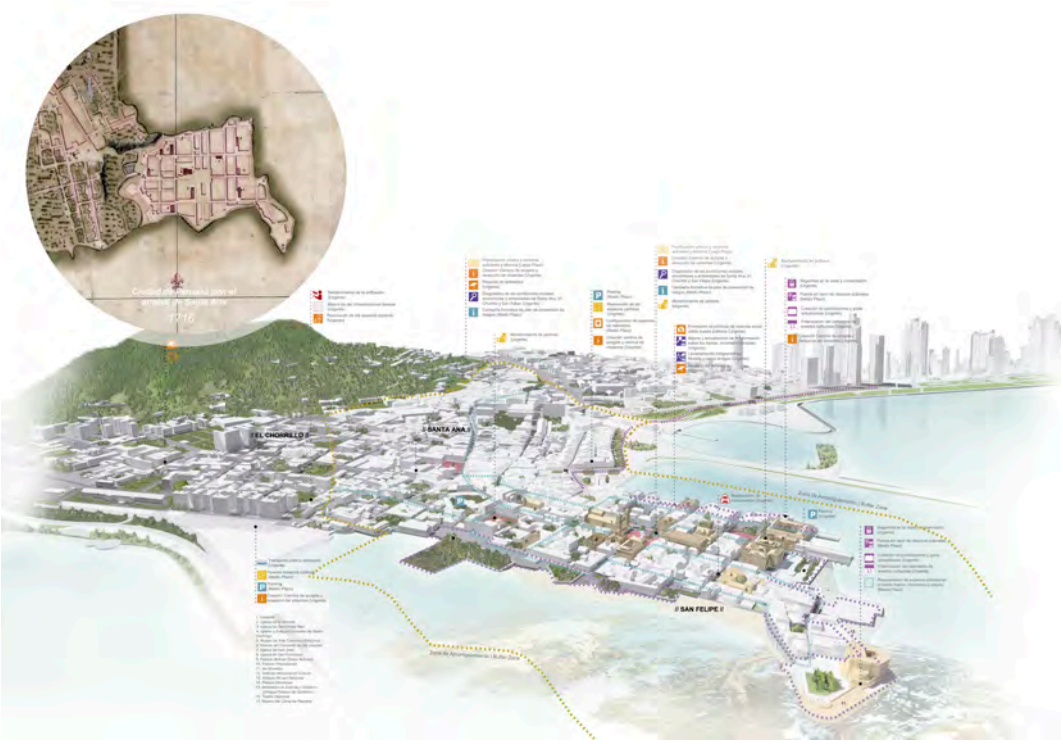


Fig. 9 / Del monumento singular al Paisaje Cultural Urbano

Fuente: José María Ezquiaga & Gemma Peribañez: Plan de Gestión UNESCO del Casco Antiguo de Panamá

niveles de renta, facilitando las estrategias de regeneración urbana.

Desde estas perspectivas es clave defender el modelo de ciudad mediterránea: densa, continua y compacta basada en un equilibrio saludable entre personas, actividades, bienes públicos e infraestructuras: alejado tanto de la disolución de la ciudad, como del hacinamiento inhumano. (Fig. 10).

La idea de la ciudad cercana (Moreno,2020) está asociada a la desilusionante experiencia del carácter monofuncional y carente de calidad que caracteriza a gran parte del espacio urbano contemporáneo. Por otra parte, ha hecho patente el conflicto entre un espacio viario diseñado al servicio del automóvil, las necesidades de la movilidad peatonal y las demandas de las actividades económicas a pie de calle (Gehl,1987 y 2010). El urbanismo de proximidad se plantea como voluntad de reorientar el diseño de las nuevas áreas residenciales con algunas de las cualidades de los barrios tradicionales: la primacía del acceso peatonal a los servicios y equipamientos esenciales –empezando por la escuela– y el transporte público, así como defender la complejidad y calidad del espacio público.

8.6. Movilidad sostenible

Existe un amplio consenso en la comunidad científica en entender que el impacto de la movilidad urbana sustentada en el predominio del automóvil privado es insostenible en relación con dos de las variables claves en el concepto contemporáneo de calidad de vida: la preservación del medio ambiente y la salud. El crecimiento exponencial del parque de automóviles privados vinculado al incremento de renta en los estilos de vida contemporáneos ha favorecido a escala regional los procesos de dispersión territorial y baja densidad (Department of the Environment, 1999). Este modelo tendencial de ocupación en baja densidad supone un incremento creciente de los costes de movilidad, dificultades para implementar un sistema eficiente de transporte público, así como incrementos de los costes de urbanización asociados a las infraestructuras lineales de gran capacidad y, en consecuencia, de la repercusión de estos costes sobre la vivienda.

Fig. 10 / Plano del Proyecto Madrid Centro. Estrategia de redensificación e hibridación de flujos en las células urbanas

Fuente: Fuente: José María Ezquiaga & Juan Herreros & Salvador Pérez Arroyo. Proyecto Madrid Centro

En relación con la salud, la movilidad cautiva del automóvil privado está asociada al sedentarismo, una de las causas acreditadas del dramático crecimiento de las enfermedades cardiovasculares, así como el deterioro de la calidad del aire en el medio urbano, asociado a las enfermedades respiratorias y cáncer. Las medidas de restricción de movilidad y

distanciamiento social durante la reciente emergencia sanitaria han actualizado esta idea al evidenciar las ventajas de los lugares donde la gente vive suficientemente cerca para acceder peatonalmente a los servicios que necesita y los beneficios colaterales de la reducción de la movilidad: la visible mejora de la calidad del aire y la reducción del ruido.

Como respuesta esta situación la ordenación territorial y urbanística debe contemplar la formulación de estrategias de movilidad sostenible como parte de su contenido sustantivo. En las condiciones actuales y en coherencia con las Agendas Urbanas, estas estrategias debieran orientarse en el corto plazo a la reducción de la movilidad cautiva del vehículo motorizado privado, especialmente en los viajes residencia/trabajo, mediante la planificación alternativa de medios de transporte colectivos o compartidos de uso combinado. Adoptando, a medio y largo plazo, modelos de organización urbana basados en una mayor densidad y mezcla de usos (residenciales, dotacionales y actividades económicas) que reduzcan las necesidades de movilidad motorizada.

8.7. Infraestructura Verde y Naturalización de la ciudad

En el marco del ajuste a los límites ecosistémicos y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático cobra una nueva dimensión el antes denominado Suelo No Urbanizable o Suelo Rústico. A lo largo de la maduración tanto de la legislación como de la práctica urbanística el suelo rústico ha pasado de cumplir un papel transitorio y expectante de su ulterior destino para albergar los procesos de crecimiento y urbanización, a cobrar una cualidad sustantivo desde la perspectiva de su valor natural, agrológico y, transversalmente a estas categorías, desde la perspectiva de la nueva cultura del paisaje.

Como complemento de las políticas consolidadas de espacios naturales protegidos y parques, el concepto de infraestructura verde tiene una vocación proactiva orientada al incremento de la riqueza biológica, la restitución de la conectividad ecológica, incluyendo espacios naturales, espacios agrarios y red caminos rurales, la protección y restauración de los cursos de agua y sus márgenes y la integración de los espacios libres públicos urbanos.

Se hace ineludible recuperar la memoria geográfica de la ciudad y reinventar el espacio público como gran argumento de la transformación urbana. La topografía original, los cursos de agua, las cornisas... han quedado con frecuencia eclipsadas en nuestras ciudades por el predominio de la homogenización constructiva y la movilidad. La renaturalización de la ciudad se sustenta en una infraestructura verde multiescalar que cuide desde la más diminuta esquina de barrio hasta los grandes espacios naturales y rurales de escala regional. En la escala urbana, esto significa redefinir el papel del espacio público desde nuevos criterios que superan la función más elemental de proporcionar accesibilidad a los predios e inmuebles privados: proporcionar bienestar, confort y seguridad como espacio cívico. Entender la interrelación entre calle, parcela y edificio abre también la posibilidad de repensar las funciones, densidad y configuración volumétrica de los espacios construidos. (Fig. 11).

8.8. Equidad e inclusión

En este contexto, difícil pero esperanzador, las ciudades deben asumir el desafío de ser motores del desarrollo económico, pero también de la redistribución de la riqueza a través del acceso universal a los bienes públicos y la inclusión social (Secchi, 2013; Fainstein, 2010). En la primera de estas funciones tiene un papel esencial la ordenación territorial y urbanística. Ha sido destacada la concepción del planeamiento a modo de referente *constitucional* del conjunto de los actores públicos y privados que intervienen en la construcción de la ciudad y del territorio. En una sociedad cada vez más compleja y diversa podríamos hablar del plan como expresión de un *nuevo contrato cívico* sensible a las demandas y necesidades cambiantes de la ciudadanía.

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible se concreta en políticas orientadas a propiciar el uso racional de los recursos naturales de manera armónica con las necesidades económicas y sociales (art. 3 del TR de la Ley de Suelo). Desde esta perspectiva debemos entender objeto de la ordenación territorial y urbanística tanto los grandes desafíos ambientales: el cambio climático, la renaturalización, la sostenibilidad energética, la movilidad sostenible o la valorización del espacio público; como los desafíos sociales y económicos: la equidad, la salud, el acceso a la vivienda, la revitalización de los espacios urbanos vulnerables o en declive y la salvaguarda del patrimonio cultural.

Fig. 11 / Infraestructura verde, espacio público y limitación del tráfico de paso como soportes de la estrategia de ordenación en células urbanas

Fuente: José María Ezquiaga & Juan Herreros & Salvador Pérez Arroyo. Proyecto Madrid Centro 2011

8.9. Participación de la sociedad civil

El fortalecimiento de legitimidad social de la ordenación del territorial y urbanística demanda un empoderamiento cívico a lo largo de todo el proceso urbanístico, promoviendo un avance cualitativo en la naturaleza y alcance de los procesos convencionales de participación pública en la elaboración del planeamiento. El objetivo

debe ser no sólo garantizar el derecho a la información, sino también los derechos a la negociación y a la participación en la adopción de decisiones. Para ello es necesario incorporar al proceso de planeamiento técnicas de consulta y fomento de la respuesta activa por parte de la ciudadanía, sustituyendo la mera audiencia indiscriminada del periodo de información pública previsto en las actuales legislaciones urbanísticas por un programa estructurado de consulta retroalimentada a lo largo de todo el proceso de elaboración del planeamiento.

En este punto conviene diferenciar claramente la posición en el proceso de elaboración urbanística de los propietarios e interesados y la de los ciudadanos en general, discriminando las exigencias específicas del derecho a la iniciativa privada de la participación ciudadana en sentido general. Ambas perspectivas pueden converger en foros de concertación social constituidos durante el proceso de elaboración del planeamiento al objeto de recoger la riqueza de visiones e intereses de la sociedad civil.

Es tarea de las Administraciones urbanísticas mejorar la cultura ciudadana, y de los servidores públicos en relación con las técnicas y procedimientos, ahora mismo opacos a los no especialistas, mediante la simplificación radical de los procedimientos y de la documentación que les da soporte, para alcanzar la más amplia legibilidad y facilidad de comprensión del proceso urbanístico.

9. Colofón: De la regulación del espacio a la planificación del tiempo

Cuando Kevin Lynch (1972) se hizo la pregunta: ¿*De qué tiempo es este lugar*? Intentaba trasladar al ámbito del diseño urbano y la arquitectura la evidencia del cambio en el mundo físico, la naturaleza, los ritmos biológicos o la experiencia subjetiva, buscando las señales temporales y la estética del tiempo en la ciudad.

Ha sido analizada la insuficiencia del planeamiento urbano convencional como herramienta para gestionar la complejidad urbana contemporánea. Es una característica común en los sistemas de planeamiento contemporáneos la carencia de una dimensión temporal más allá del tiempo lineal de la programación de la construcción de infraestructuras y servicios, olvidando la rica experiencia histórica del proyecto urbano (Sola-Morales, 1986). La planificación tampoco ha incorporado la consideración del impacto espacial de los nuevos regímenes temporales determinados las tecnologías de información y comunicación, ICT (Hulsbergen, 2005, p. 197). Se hace necesario por todo ello incorporar una visión prospectiva de la gestión del uso social del tiempo.

La planificación del tiempo puede enfocarse desde dos dimensiones complementarias. La primera de orden ontológico entiende la compleja realidad de la ciudad contemporánea como resultado de la interacción entre un espacio de flujos, regido por la lógica del tiempo y un espacio de lugares, regido por la lógica de la localización. En efecto, ha sido reiteradamente constatado como los cambios en las formas de producción, organización del consumo y movilidad de capitales, personas y bienes, están alterando de manera profunda al carácter de las ciudades. Gracias a las nuevas tecnologías de ahorro del tiempo y reducción del espacio lo global y lo local se encuentran conectados de manera inimaginable en las sociedades tradicionales. Como resultado, el planeamiento y la gobernanza urbanística de estas nuevas realidades son difíciles de sustentar sobre diagnósticos y regulaciones que sólo atienden a una parte muy limitada de los procesos económicos y sociales que impulsan la transformación urbana. Lo expresaba con gran claridad el profesor Marcos Vaquer (2018a):

> "Los planes urbanísticos en cuanto planes son normas esencialmente temporales (llamados a agotar sus efectos en el tiempo cuando se cumpla la actividad planificar) y en cuanto urbanísticos son esencialmente espaciales (llamados a ordenar una realidad espacial) si queremos restaurar su autoridad, afianzar su eficacia normativa y reafirmar su capacidad transformadora, tendremos que resintonizarlos con el tiempo y el espacio en que en que están llamados a regir"

Pero hay otra dimensión más cercana del tiempo, que podemos denominar fenomenológica. La ciudad está llena de señales de tiempo y de patrones que organizan nuestra vida cotidiana. El ritmo de las horas punta de tráfico y movilidad, los horarios que rigen cada una de las actividades, el propio tiempo libre y el ocio, hasta las micro temporalidades de los horarios de transporte, de la regulación de aparcamiento, semáforos etc. El salto cualitativo en la incorporación de la dimensión temporal al planeamiento urbano debe iniciarse en la esfera de las relaciones laborales y la movilidad. Frente a la estrategia simplista del incremento lineal de la capacidad de las infraestructuras de transporte público y movilidad privada como estrategia para afrontar los problemas de saturación, puede conseguirse un achatamiento significativo de las horas

punta mediante una gestión inteligente del tiempo. Las nuevas herramientas de gestión masiva de datos e Inteligencia Artificial (IA) pueden encontrar una fructífera aplicación en estrategias complejas como el escalonamiento flexible de los horarios comerciales, escolares y laborales, atendiendo a la localización geográfica (Fig. 12).

La literatura científica (Henckel, 2007) coincide en identificar la correspondencia entre la flexibilización de las estructuras temporales y la tendencia a una mayor complejidad en la hibridación e integración de los usos presentes en la ciudad y el territorio. La superación de la zonificación no es sólo una opción técnica sino la respuesta a las transformaciones visibles en la realidad urbana. Lamentablemente, las regulaciones urbanísticas de los Planes municipales españoles permanecen ancladas, con pocas excepciones, en la radical separación de usos del suelo y entienden la mixtura de usos en el espacio urbano como una amenaza para el equilibrio funcional y no como el primer paso para alcanzar un tejido urbano social y económicamente más rico y complejo, más resiliente y menos dependiente de la movilidad mecánica obligada.

El conflicto con las normativas urbanísticas no es exclusivo de nuestro país, en Norteamérica las regulaciones del zoning siguen orientadas en gran medida a promover la separación radical de los usos del suelo y defender el carácter exclusivamente residencial de los desarrollos suburbiales. Es necesario por tanto hilar fino para encontrar un equilibrio entre los beneficios que desde una visión global aporta la mezcla de usos y los eventuales impactos que pueda generar sobre el vecindario. La consolidación del teletrabajo no acabará con los distritos de negocios, pero parece indudable que favorecerá las tendencias hacia un cambio sustancial en la concepción de los espacios de trabajo. En las grandes ciudades son ya muchas las compañías y administraciones que promueven que al menos un día la semana sus empleados desarrollen la jornada laboral en su casa. Si el día elegido pudiera ser flexible y se distribuyera homogéneamente –es decir no todos los trabajadores eligieran el viernes– tan sólo con esta medida se reducirían 20% las demandas de movilidad obligada por motivos laborales en el sector de oficinas.

Será necesario imaginar la complementariedad entre defender la presencia de las actividades productivas en el tejido urbano con una más

Fig. 12 / **La ciudad como síntesis de flujos**

Fuente: Metrópolis Fritz Lang, 1926

compleja utilización de los suelos productivos. Promoviendo la integración de la más amplia presencia de actividades económicas (tradicionales e innovadoras) dotacionales y comerciales, tanto en los tejidos residenciales como en los de especialización productiva. Este mestizaje constituye la base de la complejidad urbana y el caldo de cultivo de la atracción de actividades innovadoras en las esferas tecnológica, cultural y artística motores de la reconversión y transformación de la ciudad.

10. Conclusiones: Un enfoque estratégico para abordar la complejidad de la ciudad y el territorio contemporáneo

La rigidez, tantas veces criticada, de los planes municipales procede, en gran medida, de la escasa plasticidad de su diseño legal. Como ha sido analizado, desde los primeros Ensanches del siglo XIX hasta la legislación urbanística contemporánea se ha producido una progresiva ampliación del objeto del Plan municipal hasta cubrir tres funciones básicas: el establecimiento de los elementos fundamentales de la estructura urbana; la vinculación del suelo a un régimen jurídico y la previsión de un programa para la ejecución de sus determinaciones. En síntesis, el Plan municipal pretende constituir al mismo tiempo un modelo de ciudad, una norma jurídica que regula nada menos que el estatuto de la propiedad del suelo y un programa de actuación. A estos requerimientos esenciales se han unido en décadas más recientes las exigencias específicas de la tramitación ambiental estratégica y de las regulaciones sectoriales. Este exceso de amplitud en el diseño legal de la figura ha determinado su situación de crisis permanente, por cuanto es casi imposible satisfacer solventemente requerimientos tan amplios.

Aunque es mucho lo que se puede hacer desde la experiencia práctica de elaboración de los planes, lo cierto es que nos enfrentamos ante una crisis de obsolescencia de la arquitectura misma del sistema. El plan urbanístico, bien sea entendido como modelo inerte de equilibrio a largo plazo o como norma jurídica intemporal, tiene una capacidad muy limitada para gestionar de manera eficiente la organización de las ciudades contemporáneas. Nuestra actual percepción de la complejidad de la ciudad y el territorio encaja difícilmente en las categorías reductivas de la clasificación y calificación del suelo. Consecuentemente, se hace necesario un enfoque del planeamiento más sensible a la heterogeneidad de los espacios y más orientado a identificar las oportunidades, resolver conflictos y promover acciones transformativas que a imponer regulaciones.

Las mutaciones en el espacio y modos de vida derivados de la globalización, nueva economía de la información y el conocimiento, el cambio climático y las transformaciones sociales requieren un profundo cambio en nuestra manera de pensar el urbanismo: pasar de unos planes orientados expansión y crecimiento a saturación del territorio a formular estrategias para la transformación, rehabilitación y reciclaje de los tejidos construidos, infraestructuras y actividades existentes. Desplazando el centro de gravedad del planeamiento de la mera ordenación del suelo a la mejora de las prestaciones de calidad de vida y salud para los ciudadanos.

Con base en estos principios es posible reorientar el carácter de los planes urbanos y territoriales para convertirlos en instrumentos más útiles, flexibles y abiertos a la innovación, capaces de abordar los desafíos emergentes identificados en las agendas urbanas: el acceso universal a una vida urbana saludable, la incorporación activa de la Naturaleza y la consideración de los límites biofísicos de los procesos de transformación territorial, la descarbonización de las economías, la sostenibilidad energética, las necesidades de regeneración urbana y de recuperación del parque deficiente de vivienda, la flexibilización y la hibridación de usos, las formas sostenibles de movilidad, la nueva economía del conocimiento etc.... sin perder por ello de vista la atención a las necesidades de calidad de vida y cohesión social de los ciudadanos.

Refundando la validez y legitimidad social de los Planes y Proyectos urbanísticos desde nuevos criterios:

– Como expresión del capital social, económico, espacial y simbólico de la ciudad y del paisaje. Abandonando una concepción limitada del planeamiento en cuanto previsión del crecimiento para abordar los procesos de transformación y recuperación positiva de los núcleos urbanos existentes, la rehabilitación de los centros urbanos, el reciclaje del parque deficiente de viviendas, la reorganización de las periferias desarticuladas, la integración y mixtura de usos y la cohesión social.

– Como expresión de una nueva responsabilidad social: determinar las capacidades ambientales e impedir que se superen los límites biofísicos de los recursos ecosistémicos. Adoptando la capacidad de acogida como

criterio operativo para evitar que el consumo de los recursos materiales hídricos y energéticos renovables supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos, que el ritmo de consumo de los recursos no renovables supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos y que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos, particularmente en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero.

– Como instrumento de resiliencia ante las perturbaciones asociadas a los procesos de transformación espacial y cambio climático.

– Como marco de negociación y concertación de los intereses plurales presentes en la construcción de la ciudad y el territorio, así como de participación del conjunto de la ciudadanía en las decisiones esenciales sobre el futuro de su medioambiente.

En este nuevo contexto, la planificación espacial habrá de abordar un nuevo desafío: el tránsito de la expansión urbana a la transformación territorial, afrontando los problemas derivados de la dispersión territorial, el crecimiento exponencial de las demandas de movilidad y el impacto de la urbanización sobre el ambiente y los recursos. En síntesis, deberá conceder prioritaria atención a todas aquellas cuestiones asociadas a la sostenibilidad del modelo territorial en las perspectivas de la globalidad y del largo plazo. Surge, asimismo, la necesidad de definir un ámbito específico de la ordenación territorial como respuesta a la necesidad de optimizar ambiental y socialmente la gestión del suelo como recurso escaso e irreemplazable.

En el marco legal del urbanismo español esto implica cuestionar el axioma, consolidado por la tradición, de un rígido sistema de planeamiento sustentado en las técnicas de la clasificación y calificación de los suelos y orientado a la configuración el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. El enfoque estratégico alternativo solventa la principal limitación de la planificación convencional: cuando más grandes sean los cambios pretendidos mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la improvisación fragmentaria. Frente a los modelos de base normativa intemporales, el enfoque estratégico permite anticipar un cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben los objetivos perseguidos.

Un enfoque estratégico demanda una clara definición del objeto del planeamiento y de la ordenación del territorio para delimitar que problemas deben resolverse a través de estos y que cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno del territorio. Debe, además, ser capaz de identificar los elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. El problema no solo radica en donde construir sino en cómo construir, en definir una sintaxis territorial. En establecer estrategias para la gestión inteligente y sostenible del territorio y no solo para la regulación de los usos del suelo y la asignación de los aprovechamientos lucrativos.

Supone, además, entender la realidad urbana y territorial como una estructura dinámica organizada en diferentes niveles significativos sobre los que sea posible incidir con instrumentos normativos y proyectuales diversos. Con un doble objetivo: Proporcionar un marco claro de diagnóstico de los hechos urbanos sin simplificaciones abusivas de su complejidad y facilitar una adecuada sintonía entre los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Desde la complejidad social y económica de las ciudades contemporáneas son cada vez más visibles las debilidades de entender urbanismo como la expresión técnica de un único interés general. Es cada vez más evidente el protagonismo de la política, y de la sociedad civil y sus actores sociales y económicos, en el proceso de decisión urbanística. La intervención pública en la ciudad y el territorio se ejerce crecientemente fuera del formato de la planificación tradicional. Adicionalmente, aparecen nuevas fuentes de reflexión urbanística desde instancias sociales ajenas al marco jurídico vigente (Fig. 13).

En esta nueva realidad el desafío más importante para el urbanismo radica en ser capaz de articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. Desde esta perspectiva, el planeamiento ganaría un nuevo potencial como herramienta para promover el debate público y el aprendizaje social. Como un espacio de concertación y negociación en el que no se concibe la ordenación territorial como la expresión de una racionalidad incuestionada sino como una herramienta de mediación en el proceso de resolución de conflictos entre los diversos entes territoriales, institucionales y sociales.

El planeamiento como herramienta orientada a la concertación aporta una plataforma útil para

Fig. 13 / Plano del Proyecto Madrid Centro. Síntesis de la estrategia de intervención. Nuevos estilos gráficos al servicio en enfoque estratégico

Fuente: José María Ezquiaga & Juan Herreros & Salvador Pérez Arroyo. Proyecto Madrid Centro

el diálogo en comunidades cada vez más complejas y diversas, tanto en el ámbito de los diversos niveles de gobierno del territorio, como entre aquellos y la sociedad civil y favorece una orientación de este hacia la identificación de oportunidades para promover acciones de transformación positiva, superando el enfoque "defensivo" apoyado prioritariamente en limitaciones normativas.

Finalmente, proyectar la ciudad visible es una herramienta insuficiente para gestionar la complejidad urbana contemporánea. La mejora de

las infraestructuras vitales de la ciudad no sólo debe enfocarse desde la ampliación de su capacidad, sino en mayor medida como resultado de una gestión inteligente del tiempo, como ha puesto en evidencia las consecuencias que sobre la movilidad y otros ritmos cotidianos de la vida urbana ha significado la extensión del teletrabajo. Pero el cambio más profundo debe operarse en la renovación del diálogo entre las esferas de lo público y lo privado, incorporando la dimensión social y la experiencia temporal al proyecto espacial de la ciudad.

11. Bibliografía

Albrechts, L. & Healey, P. & Kunzmann, K. (2003): *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, Journal of the American Planning Association*, 69:2, 113-129, https://doi.org/10.1080/01944360308976301

Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (2002): *Planning Futures. New directions in planning theory*, Routledge, London

Ash, A. (2013): "Urban Planning in an Uncertain World" en Gary BRIDGE & Sophie WATSON, Ed. *The New Blackwell Companion to the City*, John Wiley & Sons Ltd.

Ascher, F. (2001): *Les nouveaux principes de l´urbanisme, L´Aube,* Avignon. (Edición española 2004, Los Nuevos Principios del Urbanismo, Alianza Editorial, Madrid).

Asociación Española de Técnicos Urbanísticos, AETU (2023): *Manifiesto. Procedimiento y planeamiento territorial y urbanístico. Propuestas para una eficaz aplicación de los principios de celeridad y eficacia*. Documento de trabajo inédito.

Bandarin, F. & Van Oers, R. (2012): *The Historic Urban Landscape*. Wiley-Blackwell.

Baño León, J. M. (2017): «El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción», en *Práctica Urbanística,* nº 144, Wolters Kluwer, Madrid.

Bassols Coma, M. (1973): *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956),* Montecorvo, Madrid.

_____ (2006): Ante el Cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956: El proceso de su elaboración y aplicación, en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, número especial abril-mayo 2006, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente,* Madrid.

Beauregard, R. (2015): *Planning Matter. Acting with Things*, The University of Chicago Press, Chicago and London

_____ (2020): *Advanced Introduction to planning Theory*, Northampton, Elgar

Benevolo, L. (1963): *Le Origini dell´Urbanistica Moderna.,* Laterza. Roma (Edición española Madrid, Blume, 1979)

Blanc, F. & Cabrera, J. E. & Cotella, G. & Vecchio, G. & Santelices, N. & Casanova, R. & Saravia, M. & Blanca, M. & Reinheimer, B. (2022): Latin American spatial governance and planning systems and the rising judicialisation of planning, *disP - The Planning Review*, 58:4, 22-39. https://doi.org/10.1080/02513625.2022.2200654

Brinkley, C. & Wagner, J. (2022): "Who Is Planning for Environmental Justice and How?", *Journal of the American Planning Association*, DOI: https://doi.org/10.1080/01944363.2022.2118155

Burdett, R. & Sudjic, D. (eds.) (2011): *Living in the endless city. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's,* Alfred Herrhausen Society, Phaidon, London.

Carta, M. (2014a): *Reimagining Urbanism: Vision, Paradigms, Challenges and Actions for better future,* Actar Pulishers, New York.

_____ (2014b): "Re-imagine, Re-load, Re-cycle: New Urbanism for the City of Future" en CALCATINGE, Alexandru (Ed.), *Critical Spaces. Contemporary Perspectives in Urban, Spatial and Landscape Studies*, Zurich, LIT, 2014, pp. 131-146. ISBN: 978-3-643-90495-9

Cerda, I. (1867) *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona* Madrid, Imprenta Española, 1867, dos volúmenes. (Reimpresión facsímil, ESTAPÉ, Fabián. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales1968)

Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1996*). Informe sobre Suelo y Urbanismo en España.* Madrid: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Cullingworth, B. (1994) "Alternate Planning Systems: Is There Anything To Learn From Abroad?" *Journal of the American Planning Association*, 60:2, 162-172, DOI: https://doi.org/10.1080/01944369408975570

_____ (2015): *Town and Country Planning in the UK,* Routledge, Abingdon, Oxon, !5th ed.

Davidoff, P. (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning" *Journal of The American Institute of Planners* Vol 31, nº 4 (Dec), pp 544-55.

De La Cruz Mera, A. (2020): "Las diez plagas del urbanismo español", En J. Castelao Rodríguez & A. Criado Sánchez & J. Jalvo Mínguez (Coords.) *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI.* El Consultor de los Ayuntamientos.

Department of the Environment, Transports and the Regions (1999): *Towards an Urban Renaissance*, E. & F.N. Spon Publisher, London.

Drewe, P. (2005): "Time in Urban Planning and Design in the ICT Age" en Hulsbergen, E & Klaasen, I & Kriens I: *A new future for planning*, Architectural Publications, Copenhagen.

Diez Medina, C. & Monclús, J. (eds.) (2017): *Visiones Urbanas. De la cultura del plan al urbanismo paisajístico,* Abada editores, Madrid.

Ezquiaga, J. M. (1998): «¿Cambio de Estilo o cambio de Paradigma? Reflexiones sobre la Crisis del Planeamiento Urbano», *Urban* nº 2: pp 7-36.

_____ (2011): "Sueños de la razón: genealogía de los paradigmas para una teoría del planeamiento en el pensamiento de Fernando Terán" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 169-170. Madrid, otoño-invierno 2011. Págs. 497-506.

_____ (2018a): "Las ordenanzas municipales como idea de ciudad", en VVAA *Cádiz 1717. De la*

*modernidad a la contemporaneida*d, Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. pp. 36-55.

_____ (2018b): «El porvenir de una ilusión. Planificar en un contexto de indeterminación e incertidumbre», ponencia inaugural en el II Congreso Internacional Zaragoza ISUF-H 2018 en J. Monclús, Javier & C. Díez Medina: *Ciudades y Formas Urbanas. Perspectivas Transversales. Volumen 1. Teorías, Historia Urbana y Metodologías Urbanísticas*. Universidad de Zaragoza, Institución Fernando el Católico. Zaragoza. pp.11-23.

_____ (2019a): "La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 202, invierno 2019 pp. 451-466

_____ (2019b): "Del urbanismo defensivo a la construcción de un discurso global sobre la ciudad. El Plan General de 1985" en C. SAMBRICIO & P. RAMOS: "*El Urbanismo de la Transición. El Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985*". Ayuntamiento de Madrid. 2019 pp. 256-261.

_____ (2020a): "La huella de las epidemias en los instrumentos de control urbanístico de las ciudades" *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* ISSN 1139-4978, núm. 337-338, Madrid, abril-mayo-junio (2020), págs. 157-200.

_____ (2020b). "Hay que Defender la Ciudad: De la Distopía a la Ciudad Abierta". *ACE: Architecture, City and Environment*, 15(43), 9518. DOI: http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.43.9518

Fainstein, S. (2010): *The Just City, New* York, Cornell University Press.

Fernández, T. R. (1993): *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid.

Font, A. "Reclaiming Urbanism (despite everything...)." VLC *arquitectura 9*, no. 2 (October 2022): 203-216. ISSN: 2341-3050. https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17871

Forester, J. (1989): *Planning in the Face of Power,* University of California Press, Los Angeles.

Friedmann, J. (1993): «Toward a Non-Euclidean Mode of Planning», en *Journal of the American Planning Association,* vol 59, nº 4: pp 482-485, Taylor and Francis, London.

Friend, J. & Hickling, A. (1997): *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*, ed. 2005, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford.

Gabrieli, B. (1985): "La forma della pianificazione flessibile" en A. Tuttino (a curadi). *Metodi della pianificazione, metodi della decisioni*. Roma: Edizioni Lavoro.

García De Enterría, E. (1998): «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, Thomson Reuters, Toronto.

_____ & Parejo, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico,* Civitas, Madrid.

Gehl, J. (1987): *Life Between Buildings: Using Public Space*, New York (traducción española La Humanización del espacio urbano: la vida social entre los edificios. 2006, Barcelona, Reverté).

_____ (2010): *Cities for People*, Island Press, Washington DC.

Giddens, A. (2009): *The Politics of Climate Change*, Polity Press, Cambridge (Edición española 2010, La Política del Cambio Climático, Alianza Editorial, Madrid.

Hall, P. (1988): *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.

_____ (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*, Routledge, New York.

Healey, P. (1992a): "A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice" *Journal of the American Planning Association* nº 58, pp 9-20.

_____ (1992b): "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory" *Town Planning Review*, vol 63, nº 2, pp 143-62.

_____ (1997): *Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.

_____ (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning", *European Planning Studies*, 14:4, 525-546, DOI: https://doi.org/10.1080/09654310500421196

_____ (2007): *Urban Complexity and Spatial Strategies towards a relational planning for our times*, Routledge, New York-London.

_____ (2009): "In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making", *Planning Theory & Practice*, 10:4, 439-457, DOI: https://doi.org/10.1080/14649350903417191

Henckel, D. & Pahl-Weber, E. & Herkommer, B. (Eds.) (2007): *Time Space Places*, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frakfurt

Hérisson, P. & Althapé, L. (2000): "Simplifier et décentraliser: Deux défis pour l'Urbanisme. Commission des Affaires économiques. Groupe de travail sur la modernisation du droit de l'Urbanisme" *Les rapports du Sénat* n265, 1999-2000.

Hernández Partal, S. (2020): "Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado" (I) y (II). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales Vol*. LII, nº 205 y 206, otoño e invierno de 2020, pp.613-642 y 945-970.

Jacobs, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House.

Kaufman, J. L.& Jacobs, H. M. (1987): A Public Planning Perspective on Strategic Planning, *Journal of the American Planning Association*, 53:1, 23-33, DOI: https://doi.org/10.1080/01944368708976632

Klosterman, R. E. (1985): "Arguments for and Against Planning" *Town Planning Review* Vol 56 nº 1, pp. 5-20.

Knieling, J. & Othengrafen, F. (2009): *Planning Cultures in Europe*, Routledge, New York (Edición española 2013, Culturas de Planificación en Europa. Descifrando los fenómenos culturales del urbanismo y la planificación regional, Comunidad de Madrid – Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid).

Koolhaas, R. (1995): *Generic city*. Sassenheim, Sikkens Foundation.

Kuhn, T. S. (1969): *The structure of scientific revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.

Le Corbusier (1945): *Manière de penser l'urbanisme*, Ed. l´Architecture d´Aujourd´hui, Boulogne-sur-Seine (Edición española 1976: Manera de pensar el urbanismo, Infinito, Buenos Aires).

Lindblom, C. E (1959): "The Science of Mudding Through" *Public Administration Review* Vol 19 (Spring) pp 79-88.

Lynch, K. (1972): *What time is that place?* The MIT Press. Cambridge, Mass.

Mancuso, F. (1978): *Le vicende dello zoning, Il Saggiatore* (traducción española: Las experiencias del zoning, Barcelona, Gustavo Gili, 1980).

Marcuse, P. (2011): "The Three Historic Currents of City Planning" en Gary BRIDGE & Sophie WATSON: *The New Blackwell Companion to the City*, edited by. Blackwell, Oxford, pp. 643-55.

Menéndez Rexach, Á. (2006): La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* número 225, abril-mayo pp 159-185.

Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, MOPTMA Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid.

Ministerio de Vivienda (2010): *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Españ*ol, Madrid. https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol

Monclús, J. & Bamba, R. & Díez Medina, C. (2022): "On Urban planning Theories, Urban Regeneration and Open Spaces. Explorations by PUPC." *VLC arquitectura* 9, no. 2 (October 2022): 249-273. ISSN: 2341-3050. https://doi.org/10.4995/vlc.2022.17777

Moreno, C. (2020): *Droit de cité. De la «ville-monde» à la «ville du quart d'heure,* Paris, Éditions de l'Observatoire/Humensis (Traducción española: La revolución de la proximidad, Madrid Alianza editorial, 2023).

Morin, E. (1990): *Intruduction a la pensée complexe* Paris, ESF Editeur.

Münter, A. & Reimer, M. (2020): "Planning Systems on the Move? Persistence and Change of the German Planning System", *Planning Practice & Research* DOI: https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1832362

Ovink, H. & Boeijenga, J. (2021): *Too Big: Rebuild by Design: A Transformative Approach to Climate Change,* nai010 Publishers, Rotterdam.

Parejo, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid.

_____ (1986): *Derecho urbanístico instituciones básicas*. Ediciones Ciudad, Argentina, Mendoza.

_____ (1996). "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, núm 107-108, Primavera-Verano, pp. 149-166.

Popper, K. R (1957): *The Poverty of Historicism*. Beacon Press, Boston (Traducción española "La miseria del historicismo". Madrid, Alianza-Taurus, 1973).

Rueda, S. (2022): *Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades metrópolis. Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes* Barcelona, Icaria editorial.

Sandercock, L. (1988): *Towards Cosmopolis*. Chichester. John Wiley and Sons.

_____ & Forsyth, A. (1992): "A Gender Agenda. New Directions for Planning Theory" *Journal of the American Planning Association* vol 58 nº 1 Winter 1992, pp 49-59.

Sánchez Madariaga, I. (2016): *Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe*, Routledge.

_____ (2020): *Engendering cities. Designing sustainable urban spaces for all*, Routledge.

Sassen, S. (1991): *The Global City*, Princeton University Press, New York.

Secchi, B. (1989): Un *Progetto per L'Urbanistica*. Torino: Einaudi.

_____ (2013): *La città dei ricchi e la città de poveri*, Laterza, Roma.

Sennett, R. (2018): *Building and Dwelling: Ethics for the city*. Allen Lane, London.

Shaw, D. & Nadin, V. & Westlake, T. (1995): *The compendium of European spatial planning systems*, European Planning Studies, 3:3, 390-395, DOI: https://doi.org/10.1080/09654319508720313

Sola-Morales, M. (1973): "De la ordenación a la coordinación. Perspectivas de la planificación urbanística", *C.A.U,* núm. 2.

_____ (1986). "Spazio, tempo e città" *Lotus International* núm. 51, pp. 25-30.

_____ (2008): *De cosas urbanas,* Gustavo Gili, Barcelona.

Stead, D. & De Vries, J. & Tasan-Kok, T. (2015): "Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns", *European Planning Studies*, 23:11, 2127-2132, DOI: https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1016402

Terán, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*, Gustavo Gili, Barcelona. (reimpresión Alianza Editorial,1990).

_____ (1984): "Teoría e intervención en la ciudad, balance de un período. Estado de la cuestión. Perspectivas" en *Ciudad y Territorio,* n2 59/60.

_____ (1997): "Resurgan (Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento)" *URBAN* nº 1, pp 9-28.

Tribillon, J. F. (2016): *Le Droit Nuit Gravement à l'Urbanisme,* Éditions de la Villette, Paris.

Ugalde, V. (2023): "Overregulation, Corruption, and Urbicide" en Carrión, Fernando y Cepeda, Paulina: *Urbicide. The Death of the City*, Switzerland Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-25304-1

UN-HÁBITAT (2009): *Planning Sustainable Cities. Global Report on Human Settlements* 2009, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi, Kenya.

_____ (2015): *International Guidelines on Urban Territorial Planning: Towards Compendium of Inspiring Practices*, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi.

_____ & Sennet, R. & Burdett, R. & Sassen, S. & Clos, J. (2018): *The Quito Papers and The New Urban Agenda*, Routledge, New York.

Vaquer Caballería, M. (2018a): La potestad diabólica. Los retos debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español en *Planur-e*, invierno 2018 ISSN 2340-8235.

_____ (2018b): *Derecho del territorio*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

12. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

VV. AA. (2019): *Agenda Urbana Española 2019*, Gobierno de España, Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Madrid.

VV. AA. (2022): "*Manifiesto: Por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico*" Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable.

13. Listado de Acrónimos/Siglas

AETU: Asociación Española de Técnicos Urbanistas
DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
IA: Inteligencia Artificial
ICT: Tecnologías de Información y Comunicación

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 635-648
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.4

CC BY-NC-ND

En defensa del planeamiento como proyecto colectivo frente a los retos actuales de transición eco-social

Agustín Hernández-Aja [1]
Isabel González-García [2]

[1] Catedrático
[2] Profesora Contratada Doctora
[1] [2] Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
[1] [2] Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Si entendemos la ciudad como un espacio físico, social y político, facilitador de procesos de satisfacción de la calidad de vida de sus habitantes; y que toda política con capacidad de transformación social tiene su correlato en la escala física de la ciudad y el territorio, no parece posible definir una nueva política sin un instrumento de planificación espacial que visibilice ese proyecto de transformación. El planeamiento urbanístico sigue siendo un instrumento válido para ello, pero necesita incorporar un marco de referencia que busque dar respuesta a los retos urbanos actuales, sean nuevos o heredados, sin renunciar al extraordinario bagaje de conocimiento y experiencia de la aproximación disciplinar propia, construida con las aportaciones de muchos profesionales y desde la extensa experiencia real e histórica del planeamiento municipal en nuestro país.

Palabras clave: Planeamiento; Proyecto colectivo; Resiliencia urbana; Territorios en transición; Calidad de vida.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 18.04.2023
Correo electrónico (1): agustin.hernandez@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4485-058X
Correo electrónico (2): isabel.gonzalez@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6790-0252

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

In defence of planning as a collective project facing the current challenges of eco-social transition

Abstract: If we understand the city as a physical, social and political space, facilitating processes of satisfaction of the quality of life of its inhabitants; and that any policy with the capacity for social transformation has its correlate in the physical scale of the city and the territory, it does not seem possible to define a new policy without a spatial planning instrument that makes this transformation project visible. Urban planning continues to be a valid instrument for this, but it needs to incorporate a frame of reference that seeks to respond to current urban challenges, whether new or inherited, without renouncing the extraordinary wealth of knowledge and experience of its own disciplinary approach, built with the contributions of many professionals and from the extensive real and historical experience of municipal planning in our country.

Keywords: Planning; Collective project; Urban resilience; Territories in transition; Quality of life.

1. El Ave Fénix: las sucesivas muertes y resurrecciones del urbanismo y el planeamiento

El urbanismo y el planeamiento han sido dados por muertos en varias ocasiones y después han recuperado su posición como herramienta valiosa para garantizar la adecuación de la transformación espacial a los modelos de sociedad emergentes. Esta sucesión de episodios no son más que el reflejo del ciclo de las respuestas de transformación o mutación profunda con las que la disciplina se acomoda al ciclo de los cambios del entorno social, dándole una respuesta espacial, sin la que sería imposible su desarrollo.

A finales de los años 60 confluyeron dos crisis conceptuales que afectaban a la visión corriente que se tenía del planeamiento: la de la modelística y la de la teoría de sistemas, que habían intentado llevar a sus últimas consecuencias, la esperanza, excesiva, de que el método científico, procedente de las ciencias puras aplicado al urbanismo, diese lugar al ajuste perfecto entre modelo espacial y modelo socioeconómico, dando lugar a una crisis de legitimidad del planeamiento urbanístico, que parecía incapaz de dar solución al conflicto urbano y a los impactos evidentes sobre el ecosistema y la calidad de la vida cotidiana.

En los años 60, y como reacción al simplismo del funcionalismo y el esquematismo de los principios de la Carta de Atenas (y la crítica al zoning), se había intentado una aproximación a la ciudad por emulación del método científico, la modelística y la teoría de sistemas, entendiéndose el plan como expresión holística de un problema resoluble desde la racionalidad científico-técnica (Sabaté, 2019). Frente a la visión totalizadora de la modelística, la reacción que surgió en aquellos momentos –finales de los 60 y primeros 70– puso el acento en el entendimiento de la ciudad *"como un producto de la historia y la cultura, y no como el resultado de una evolución natural disecciónable con instrumentos científicos"* (Sabaté, 2019), desplazando el interés desde el entendimiento global y el énfasis en la estructura (el plan) al fragmento (el proyecto), lo que en nuestro país dio lugar a la irrupción del llamado "urbanismo urbano" (Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, [LUB], 1987). Simultáneamente en el mundo anglosajón se pusieron de manifiesto otras contradicciones internas del planeamiento urbanístico, quebrando dos de las asunciones fundamentales que hasta entonces lo habían soportado: el consenso operativo sobre el concepto de interés público y de un sistema de conocimiento adecuado a la idea de planificación. (Sabaté, 2019).

Jane Jacobs (1961) a través de su "Muerte y Vida en las Grandes Ciudades" o Herbert Gans a través de su "People and Plans" (1968), entre otros, criticaron como los supuestos intereses en nombre del bien común de los planificadores no siempre eran tales, y que, en ocasiones, estos terminaban obrando al servicio de los intereses de los operadores inmobiliarios o de las grandes empresas. Otros autores como Peter Hall en su "Great Planning Disasters" (1980) destacaron el agotamiento del planeamiento y lo presentaron como sinónimo de un fracaso histórico del propio urbanismo, dando por sentado su

completo descrédito y anunciando incluso que parecía abocado a la autodestrucción.

A pesar de estas críticas, no hubo tal desaparición del planeamiento, seguramente consecuencia de su permanente capacidad de reformulación, adaptación a los cambios y flexibilidad instrumental, que –hasta ahora– ha demostrado tener, desarrollándose como herramienta para generar un modelo de futuro y para permitir una aplicación hasta cierto punto ordenada de éste.

La crítica situacionista en los años 60, y la ola del arquitecto estrella holandés Rem Koolhaas a finales de los 90, son dos de las invectivas más feroces realizadas contra la disciplina urbanística en general y del planeamiento urbano en particular. Desde posturas ideológicas completamente opuestas, ambas buscan atacar su línea de flotación: negando su capacidad real de intervención sobre la realidad y su capacidad de generar una solución formal diseñada desde el principio. Desde una posición radical, en el "*Programa elemental de la oficina de urbanismo unitario*" de 1961 Attila Kotanyi y Raoul Vaneigem sostenían la inexistencia del urbanismo, reduciéndolo a mero espectáculo al servicio del capitalismo: *"el urbanismo no existe: no es más que una "ideología" en el sentido marxista de la palabra"* (VV.AA., 1977).

Desde una postura opuesta, rendida a la globalización neoliberal de finales del siglo XX y profundamente catastrofista, Koolhaas (1996) certifica también el fracaso del urbanismo como el *"fracaso colectivo de todos los agentes que actúan sobre la ciudad, o tratan de influirla creativa, logística y políticamente".* Profundamente cínico, no elude su propia responsabilidad, como la de todos aquellos *"quienes hemos estado riéndonos del ámbito del urbanismo hasta hacerlo desaparecer, desmantelándolo en nuestro desprecio"* (Koolhaas, 1996).

Ambas críticas contienen, desde nuestra opinión, en sí mismas las respuestas al problema que plantean: pretenden atacar la naturaleza misma del urbanismo o del planeamiento, pero realmente lo que atacan es sólo una determinada forma de ejercerlo. Realmente no pueden considerarse como críticas consistentes al urbanismo como disciplina, sino a configuraciones y formulaciones concretas de éste. En el caso de los situacionistas, la crítica a determinado urbanismo tecnocrático al servicio del capitalismo es feroz, y en el de Koolhaas, en realidad no critica el planeamiento sino a la ausencia de éste, pues –como hay que recordar– se está refiriendo a la evolución de la ciudad de Lagos en Nigeria, donde como dice De Terán (2005) *"lo que no se puede hacer es hablar de fracaso del urbanismo donde el urbanismo (que, como mínimo, es un conjunto de estudios, de normas y de regulaciones, apoyados políticamente) no ha existido. Y es claro que donde ha existido, no ha sido sólo el urbanismo lo que ha fallado".*

De una forma u otra, estas críticas emergen cada cierto tiempo, convirtiéndose de forma paradójica en la herramienta con la que la disciplina revisa sus bases, el planeamiento, y su percepción del objeto sobre el que trabaja, la ciudad. A medida que las sociedades occidentales han ido evolucionando y en un contexto de crecimiento de las incertidumbres, económica, social y ambiental, las condiciones de contexto en que debe desenvolverse el planeamiento se han hecho más complejas, y aunque desde una visión limitada y parcial parecería que se ha perdido la capacidad anticipadora del plan, en realidad su capacidad de adaptación le permite ajustarse a las nuevas demandas, siempre con la idea de construir un mecanismo de equilibrio de fuerzas divergentes sobre el espacio.

2. El papel del planeamiento. ¿Para qué y para quién?

2.1. El planeamiento como instrumento de mediación social

EL espacio urbano es el ámbito donde se expresa el conflicto social (Burdett, 2011), donde hay una confrontación entre diferentes intereses públicos y privados, representados por una larga nómina de actores: políticos, urbanistas, arquitectos, promotores inmobiliarios, instituciones financieras, propietarios de suelo y especuladores (Ezquiaga, 2020).

Esta visión conflictual tiene en el planeamiento un instrumento de mediación social para encontrar acuerdos. En palabras del profesor Ruiz Sánchez (2002): "e*l urbanismo es válido desde que se trata de un instrumento necesario de mediación social. Esta idea de mediación social tiene, al menos, dos componentes: por una parte, se trata de mediar entre individuos y grupos que, por separado, tienen intereses no coincidentes pero que, sin embargo, necesitan los unos de los otros ya que la realización más o menos efectiva de unos está vinculada a la realización parcial de los otros; por otra parte, y esto es una novedad en nuestro sistema de valores, también hay que mediar entre la realización de los objetivos de la sociedad actual*

y la posible hipoteca sobre las posibilidades de las generaciones futuras, y ambas implican una responsabilidad sobre el mantenimiento de un sistema social y económico justo".

De este modo, *"el proyecto urbanístico integra, a través de la programación, la responsabilidad de los agentes en el planeamiento. [...] El sujeto agente actúa asumiendo de manera consciente el conocimiento y la aceptación de una voluntad social que legitima la propia acción sobre su parcela concreta de dominio. De este modo, la ordenación física no se convierte de manera exclusiva en una modelización estática –a través de un imposible plano de imagen final- sino en una orientación de tipo estructural –física, naturalmente- hacia la consecución del espacio social de una sociedad con su propio proyecto".* (Ruiz Sánchez, 2012).

2.2. El planeamiento como instrumento de transformación social

Todo proyecto espacial y por tanto toda propuesta de planeamiento urbano que lo materialice e intente llegar a buen puerto debe acomodar y ajustar el espacio que genera a la síntesis de los proyectos políticos o sociales del momento en que se realiza. La ciudad y el territorio se transforman acompasadamente con la sociedad que contienen. Lo anterior no significa que el espacio resultante sea producto exclusivo de una voluntad consciente, si no que será el resultado del reacomodo del espacio inicial a las necesidades explicitadas y a sus códigos de representación. Pero lejos de desaparecer, los códigos de la ciudad preexistente persistirán sin que sea posible totalmente ignorados, conviviendo los nuevos con los propios de otros proyectos coetáneos y otros significantes complementarios, antagonistas o independientes del nuevo proyecto político. (Hernández Aja, 2019).

Esta aproximación a la planificación urbanística como una herramienta para el cambio y la transformación social enlaza con una de las grandes líneas del pensamiento y la acción disciplinar (Choay, 1970) que entiende que toda política con capacidad de transformación social tiene su correlato (consciente o inconsciente) en la escala física de la ciudad y el territorio. Es en esta escala en la que los ciudadanos encuentran satisfacción a sus necesidades y demandas o donde éstas se ven frustradas. (Hernández Aja, 2019).

En los primeros años de la transición política en España, el plan se concebía como un proyecto de transformación colectiva, en un contexto de explosión de demandas sociales y políticas, que debía ir acompañado de un esfuerzo técnico e innovador en la producción de un planeamiento al servicio de la sociedad, compendio de todo un conjunto de saberes acumulados por la experiencia de los urbanistas y las demandas de la ciudadanía. El paso del optimismo sobre las capacidades del planeamiento a la llamada "crisis del plan", enunciado en los años 90, se produce en un contexto de crisis (que en la relación con lo social y político se conoció como "el desencanto"), justificado por razones que van desde el cuestionamiento del urbanismo como disciplina científica a su supuesta incapacidad para reaccionar ante la incertidumbre que provocan los cambios cada vez más rápidos y profundos del sistema, pero también y fundamentalmente, por la frustración que produce, sobre técnicos y políticos la imposibilidad de controlar los efectos que produce la creciente consolidación del modelo neoliberal,que cuestiona de forma inequívoca cualquier instrumento de regulación que pueda limitar su despliegue. Algunos autores establecen y critican que los sistemas de planificación se estaban reduciendo a ser instrumentos con una clara función económica, de normalización del valor inmobiliario y con una vocación más regulatoria que distributiva (Mancuso, 1980; De Las Rivas, 2020), dejando atrás no solo su herramienta como transformación del espacio y las relaciones sociales, sino incluso aquellas posiciones reformistas que incorporan la idea de orden con el objetivo de reconducir el caos urbano y de con ello generar una propuesta, en cierta manera, de modelo estable de ciudad e incluso de sociedad urbana.

2.3. El planeamiento como instrumento de diálogo con el futuro para afrontar la incertidumbre

La planificación hoy en día se produce en una ciudad y un territorio que "ya tiene forma" (De Las Rivas, 2020) y donde el nivel de incertidumbre ante los procesos y dinámicas futuras parece haberse incrementado. En este contexto, existe cierta tendencia a considerar complicado plantear un proyecto a medio y largo plazo, es decir, a futuro, como es un plan urbanístico al uso. Sin embargo, lo que parece permanecer inalterable es la concepción del espacio urbano como un espacio de conflictos y procesos

complejos sometidos a tensiones e intereses enfrentados. Desde este punto de vista, la crisis de la planificación se puede entender como una condición de partida: el urbanismo es la disciplina de la crisis y el plan busca reducir la incertidumbre, aspira a estabilizar estos contextos urbanos complejos (De Las Rivas, 2020) a través de un proyecto colectivo de futuro que choca con dos importantes limitaciones: la imposibilidad de anticipar el futuro y la dificultad para articular la visión colectiva. Ante esta realidad, la actividad urbanística no puede ser determinista sino abierta, creativa dentro de un marco de referencia suficientemente consensuado de sostenibilidad y equidad que racionalice, desde la reflexión y la actitud crítica, la "*aspiración permanente a mejorar el presente*" (Gadamer, 1992).

Detrás de los posicionamientos anti-regulacionistas que abogan por la desaparición de la planificación compleja e integral de la ciudad y el territorio, se encubren posiciones cuyo objetivo es preservar el orden y la hegemonía establecida por el modelo económico dominante. Frente a ello la planificación aparece, como la única manera de enfocar un modelo espacial que necesita de la gestión de lo común sobre el espacio físico, con el objetivo de poder cumplir la aspiración legítima de mejorar las condiciones de vida actuales y futuras de la ciudadanía. La improvisación y la visión neoliberal del mercado (*laissez-faire*) han demostrado su incapacidad para resolver, a medio y largo plazo, los grandes retos urbanos como son la crisis ambiental, las consecuencias del cambio climático, el consumo desmedido de recursos, la desigualdad creciente, y su incapacidad de gestionar el bien común y el desarrollo de la vida urbana como construcción social, ya que su objetivo es la búsqueda de soluciones a corto plazo para aumentar la rentabilidad de las inversiones privadas.

El plan se puede entender como un instrumento de mediación social entre lo que se puede saber del espacio y la sociedad (análisis), lo que se considera importante o problemático (diagnóstico) y lo qué quiere para el futuro (propuesta) una ciudadanía diversa en un contexto democrático pero tensionado por intereses económicos, sociales y políticos más o menos perfilados que requiere de acuerdos (gobernanza) para gestionar su territorio y conducirse en escenarios de incertidumbre creciente.

Desde este posicionamiento es necesario plantearse de dónde se parte, en qué dirección (objetivos) y qué cargamos en la mochila: marcos de referencia, instrumentos, aprendizajes imprescindibles; qué es necesario revisar en cada nueva transformación de lo urbano, para revisarlos, renovarlos o desecharlos.

3. Nuevos y viejos retos del planeamiento: ¿hacia dónde?

Nos encontramos en un momento de gran incertidumbre en el que han surgido con fuerza nuevas emergencias de gran calado, como la emergencia climática, consecuencia directa de un modelo de desarrollo económico que depende de un consumo elevado de recursos naturales finitos y que tienen un efecto directo sobre el territorio y sus habitantes, pero también grandes transformaciones socioeconómicas en un marco de globalización que se presenta como más débil de lo que habíamos creído, y una segunda piel tecnológica que compite con el espacio real y con las formas de socialización, distribución y producción que conocíamos.

Las visiones emergentes que revisan el modelo de la planificación urbana y territorial han entendido lo que supone este gran reto, fruto de la construcción de un complicado sistema urbano-territorial al servicio de un modelo económico basado en un elevado coste en términos energéticos, ambientales y sociales tanto para su construcción como para su mantenimiento y gestión, y que produce una degradación en forma de residuos y espacios abandonados de muy difícil asimilación por el ecosistema. A este nuevo reto se le suman los viejos retos de la planificación, que han estado presentes desde el origen de la disciplina, como la reducción de la pobreza y la desigualdad urbana, que no sólo se han agudizado sino que, han adquirido formatos nuevos, más complejos, vinculados a dinámicas de nuevas vulnerabilidades (cuyo ejemplo más reciente ha sido la aparición explosiva de la pandemia sanitaria producida por el Covid19), a los que están sometidas cada vez más amplias capas de la población y que suelen concentrarse en determinados espacios (barrios o áreas vulnerables), en contraste con lo que podríamos llamar dinámicas de elitización, dos caras del mismo proceso de segregación socio-espacial y que tienen su materialización espacial en una desigualdad urbana que segrega cada vez más el espacio de nuestras ciudades.

No menos compleja es la asunción por el planeamiento de los fenómenos que están produciéndose sobre nuestras ciudades fruto de la crisis del pacto social que se había implantado tras la segunda guerra mundial en Europa y

que en España se incorporó tardíamente tras la desaparición de la dictadura. Modelo en el que la administración ejercía el papel de regulador y redistribuidor directo de parte de las plusvalías generadas, mediante un engranaje legal y administrativo más o menos bien engrasado donde la planificación urbana jugaba un papel fundamental como instrumento de regulación de estas plusvalías sobre el espacio en forma de equipamientos servicios y vivienda social.

3.1. RETO 1_Segregación socio-espacial como expresión de la desigualdad urbana

La tendencia al crecimiento de la desigualdad entre los habitantes de la ciudad es una constante a lo largo de su historia, de hecho, la desigualdad, se considera uno de los mayores retos de las áreas urbanas contemporáneas (Sevilla, 2012). La desigualdad va pareja a una creciente segregación espacial, que unida a la creciente fragmentación funcional (segregación de los usos en la ciudad e hipertrofia de las infraestructuras de movilidad) configura un espacio urbano formado por partes en creciente simplificación, que dan lugar a un mosaico de piezas segregadas social y funcionalmente. En las grandes áreas urbanas esta depuración del espacio urbano no es nueva y se ha venido configurando desde los años 50-60, como señala Tamayo en el caso del área urbana madrileña (Tamayo, 2015), a través de un proceso de depuración residencial (cuyo objetivo es una segregación espacial que le permita obtener las mayores rentas), apoyado en un sistema inmobiliario, cada vez más hegemónico, y de unos poderes públicos complacientes. El resultado que nos encontramos, no es el de una ciudad articulada, sino un espacio compuesto de piezas sueltas que, en palabra de Fernando Roch, "*haría las veces de una anticiudad —un desdoblamiento urbanizado "de clase"— ya que su estricta naturaleza inmobiliaria habría suprimido definitivamente cualquier traza de la ciudad tradicional, y la habría "liberado" tanto de todos sus condicionantes como de cualquiera de sus potencialidades, consagrando el modelo de exclusión que la anima y vincula al valor inmobiliario: un cuerpo desmembrado y excluyente del que hubiera desaparecido todo vestigio de lo urbano, y ocupado por simples habitantes. Probablemente la forma más depurada de desposesión*". (Roch, 2008).

La priorización de la producción inmobiliaria frente a la producción de ciudad articulada a través de elementos de consumo colectivo, tuvo su origen en el periodo tardofranquista y se consolidó en la época democrática posterior, pese al esfuerzo, fundamentalmente de los primeros ayuntamientos democráticos, para requilibrar el espacio urbano con la implementación de políticas públicas de redistribución, de los bienes comunes que de la ciudad esperan todos sus ciudadanos, redistribuyendo los equipamientos en las áreas peor dotadas, mejorando la calidad y legibilidad del espacio público y desarrollando planes de vivienda.

La crisis de 2008 (pinchazo de la burbuja) no desaceleró el proceso de segregación, sino todo lo contrario. Se han incorporado nuevos mecanismos de depuración social, apoyados en procesos de transformación e intervención urbana, ya sea a través de nuevos desarrollos urbanísticos tanto en suelo urbanizable como en suelo urbano (no tan estudiados ni inventariados), cambios de usos en suelo urbano o tolerancia, cuando no apoyo decidido, a la gentrificación, cesión a la gestión privada de espacios dotacionales y de servicios "adaptados" a "nuevos estilos de vida" ("hispterización", elitización comercial y de ocio adaptados a grupos específicos, "Smart uses" vinculados a los Tics, etc...); así como la creación de un imaginario de "nuevas necesidades" funcionales para situar las ciudades en el marco de una globalización altamente competitiva, que supera las necesidades locales para ponerse al servicio del capital global.

Como ejemplo podemos citar el caso del espacio metropolitano madrileño, en el que las distintas piezas del conjunto se han configurado en torno a patrones inmobiliarios simplificados con un alto grado de homogeneización y especialización en las distintas dimensiones (social, urbana, funcional...) (González, 2013; Sánchez-Toscano, 2013). La predominancia de esta producción de espacios simplificados, acentúa las dinámicas de segregación previas, tanto de los procesos de exclusión hacia abajo (barrios vulnerables, desfavorecidos, áreas con fuerte precarización, la "ciudad sobrante", etc...) como los de autoexclusión hacia arriba (áreas exclusivas, urbanizaciones privadas de "alto standing", áreas comerciales "alfa", ajustándose con características y mecanismos específicos, a cada espacio, en función de las características morfológicas de cada área, su articulación urbana o metropolitana, su grado de centralidad, etc.), pero dando lugar a una falsa complejidad, basada solo en una imagen

superficial de esta, creando espacios que simularán "centralidad" gracias a un consumo creciente de recursos (energéticos, económicos y sociales), que antes o después entrarán en colisión con los intereses de las áreas de menor renta y peor localización que no les podrán seguir transfiriendo recursos de manera indefinida.

3.2. RETO 2_La vulnerabilidad urbana, un proceso multidimensional de riesgo de exclusión y desfavorecimiento

Parece haber consenso en entender la vulnerabilidad urbana como el indicador de la probabilidad de que la población de un determinado espacio urbano sea afectada por alguna circunstancia adversa, degradando de forma significativa la calidad de vida de sus habitantes. El concepto alude no tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad sino a la de unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica. Entendiéndose como un proceso multidimensional de desventaja frente al resto del área urbana en la que se enclava. (Hernández & Alguacil & Camacho, 2014).

En la literatura especializada parece haber un cierto consenso en que el abordaje de la vulnerabilidad urbana puede realizarse desde, al menos dos perspectivas (De Santiago, 2010): una perspectiva más objetiva o mensurable a partir de ciertos parámetros relacionada con las condiciones de desfavorecimiento social que expresan las desventajas estructurales de una población para desarrollar proyectos vitales; y una segunda perspectiva más subjetiva, relacionada con una situación psicosocial que deriva de la percepción que los ciudadanos tienen del ámbito territorial donde desarrollan su vida y de sus propias condiciones sociales. En este sentido, la vulnerabilidad se podría entender como un concepto relativo, contextual, que debe ser enmarcado en un territorio y en un contexto social concreto.

Existen numerosas propuestas para evaluar, medir e identificar las poblaciones o individuos que como consecuencia de la combinación de una serie de condiciones se ven inmersos en un proceso de desfavorecimiento y vulnerabilidad. En general estas propuestas se realizan desde dos aproximaciones diferentes: partiendo de los individuos y grupos afectados (*person-based*) o partiendo de los ámbitos territoriales donde se concentran y se retroalimentan estas condiciones de vulnerabilidad (*place-based*). En el campo tanto de los estudios urbanos como de la planificación y las políticas urbanas, predomina esta segunda aproximación (Córdoba, González & Guerrero, 2018), ya que permiten articular proyectos de intervención integrales que buscan regenerar el espacio, pero también apoyar a sus poblaciones para que recuperen en su totalidad su estatus de ciudadanía.

3.3. RETO 3_ Crisis de recursos, emergencia climática y nuevas emergencias

Nos encontramos en un momento en el que se vislumbra un escenario de crisis del sistema por haber superado los límites en la disponibilidad de recursos (y de la biosfera de absorber nuestros residuos) que necesitamos para mantener el ritmo de crecimiento que se ha demostrado imposible de mantener. En la agenda urbana han comenzado a tener relevancia algunas cuestiones que son el resultado visible de esta crisis global. Así, el proceso de cambio climático muestra sus efectos a escala no solo global sino a nivel local y regional con consecuencias directas sobre el territorio, las ciudades y los ciudadanos que lo habitan.

Parece necesario revisar las bases sobre las que se ha cimentado nuestro modelo de desarrollo económico para entender el momento en el que nos encontramos y la dificultad para cambiar los rumbos y tendencias. Hasta el nacimiento de la "ciencia moderna" se había configurado una visión esencialmente religiosa del mundo y del hombre, el mundo se entendía como un gran ser vivo y el comportamiento de todos los elementos que lo conformaban, encontraban una explicación paralela al comportamiento del hombre. Esta visión organicista continuó en la Antigüedad clásica y fue asimilada por el cristianismo occidental durante el Medievo a través de los textos de los pensadores griegos consolidándose la creencia de que la tierra y todos los elementos que la conforman –minerales, vegetales y animales– están en continuo crecimiento y expansión. (Naredo, 1987). Esta creencia en la posibilidad de crecimiento ilimitado de todos los elementos que constituyen la Tierra, es decir, la posibilidad de que todo se pueda producir y reproducir indefinidamente y sin límite quedó impregnada tan fuertemente que contribuyó, no sólo al nacimiento de la idea de producción, sino a la

fe ciega en el progreso que todavía persiste en la actualidad.

Hubo que esperar hasta principios de 1970 para que se consolide una idea que dé lugar a la constatación de la insostenibilidad de los modelos de crecimiento económico indefinidos sobre un planeta limitado, tanto con el 1º Informe del Club de Roma, como con el ya famoso "Informe Meadows" ("Los límites del crecimiento, 1972), que ponía negro sobre blanco una proyección del futuro del planeta y sus habitantes, si no se modificaba el modelo de producción y consumo dominante.

Las repercusiones del sobre-pasamiento de los límites (ecológicos y de recursos) sobre el territorio y la ciudad son evidentes, tanto por los efectos que la crisis climática ha empezado a producir en los sistemas urbano-territoriales como por el hecho de que son estos sistemas los grandes contribuidores a la insostenibilidad del modelo. Desde el punto de vista de la planificación urbana y territorial, se están desarrollando dos tipos de estrategias diferenciadas: *estrategias de adaptación*, que a través de medidas e iniciativas de carácter paliativo, a corto y medio plazo, se plantean cómo solucionar o prevenir los efectos; y, *estrategias de mitigación*, propuestas de mayor calado y más largo plazo, que proponen ahondar en las causas**,** transformar y reconvertir el sistema urbano territorial para reducir los daños que produce nuestro modelo y consumo y por tanto el modelo de urbanización desarrollado hasta ahora. Parece que no es el momento de elegir tan solo uno de los dos caminos sino el de asumir que ambas estrategias son complementarias y por tanto base de un nuevo modelo de planificación e intervención sobre el territorio. Aunque creemos que son las estrategias de mitigación, que implican una transformación profunda del modelo, las que parecen favorecer sinérgicamente los aspectos sociales y medioambientales, porque al proponer la reducción de la huella ecológica, el consumo de recursos y la protección del ecosistema, nos permiten generar modelos de planeamiento urbano que ponen el foco en la reconstrucción del espacio cotidiano y de proximidad y en la reducción de la movilidad, en la reactivación de las economías locales y circulares, en recuperar la agricultura de proximidad y las políticas de soberanía alimentaria, en apostar por un metabolismo urbano con cierre de ciclos (energía, materia y agua) próximos y cercanos, etc. Todo ello supone una reconversión de la manera que hemos gestionado el diseño de la ciudad en la escala próxima y la gestión del territorio : frente a la dispersión urbana y la segregación de usos y funciones urbana, la eficiencia de la mezcla de usos y actividades; frente a la ciudad de los acontecimientos y eventos, la ciudad de los ciudadanos y de los cuidados; frente a la ciudad como inversión, la ciudad como valor de uso y espacio de disfrute de sus ciudadanos; frente a los objetivos inalcanzables e inabarcables de las aspiraciones individuales, los objetivos finitos y más abarcables de las necesidades humanas.

3.4. RETO 4_ Crisis de los modelos de gobernanza tradicional y del pacto establecido entre ciudadanía y poderes públicos: ¿cuestionamiento del planeamiento tradicional?

Como ya se ha dicho, desde finales de los 70 se inicia un proceso de crítica del planeamiento urbanístico tradicional al que se le acusa, entre otras cosas, de plantear un modelo general para un horizonte temporal supuestamente cierto y por tanto previsible, cuando la realidad superaba sus previsiones. La constatación de la incertidumbre sobre el futuro y evolución de los procesos urbanos, que se desarrollaban de forma cada vez menos predecible y más rápida, junto con el desarrollo de aspectos estructurales como los procesos de desregulación económica, no siempre compatibles con la regulación urbanística, parecen explicar, parte del declive, en el campo teórico, del plan convencional, aunque formalmente nunca ha dejado de existir. Otras razones parecen también incidir en el origen de esta crítica, como el surgimiento del denominado "urbanismo postmoderno" y de la "cultura del proyecto urbano" (Monclús, 2003). Así, la intervención urbanística se focaliza en actuaciones puntuales de carácter recualificador, revitalizador y reformalizador, a través de los «proyectos urbanos» (De Terán, 1997). Pero lo cierto es que muchos de los proyectos urbanos de los 80, adolecen de las mismas debilidades atribuidas al planeamiento desarrollista y ejemplos como los Docklands de Londres siguieron el modelo, que después se extendería por Europa, de utilizar dinero público para movilizar inversiones privadas, proyectos estratégicos que buscan producir una acción catalizadora para las inversiones inmobiliarias y que no siempre dan los resultados esperados en el ajuste de la operación a esas necesidades cambiantes, produciendo iguales sino mayores problemas sobre la ciudad a la que pretendían redimir. Este nuevo tipo de

planificación se impone en los años 90 con la convicción de que las intervenciones urbanísticas deben ser más selectivas y orientadas a mejorar la eficiencia económica y funcional de la ciudad. Además, son compatibles con el ideario neoliberal que ven en ellas propuestas no solo compatibles sino impulsoras de sus intereses. Se acuña el nombre de "planes de tercera generación" y "proyectos urbanos estratégicos" para este tipo de actuaciones, que no dejan de ser sectoriales y que ignoran el impacto que producen sobre el resto de la ciudad y el resto de dimensiones, sociales y ambientales.

Sin embargo, la crisis económica de 2008 y el actual contexto de emergencia de crisis global del sistema, parece haber extendido la conciencia de que estamos en una nueva etapa del proceso de urbanización, que no puede seguir creciendo indefinidamente, en un marco de recursos limitados, estableciéndose la necesidad de un nuevo marco para la planificación, que incorpore y articule una evolución de la ciudad y el territorio compatible con su sostenibilidad (Hernández Partal, 2020; Hernández Partal, 2020b). Existe realmente la constatación de que el mercado no es capaz de resolver los actuales problemas provocados por el crecimiento insostenible (desigualdad social, amplias capas de la población sin acceso a vivienda digna, crisis climática y de recursos, ciudades duales, etc...). Desde el marco institucional, se busca compatibilizar eficiencia económica con justicia social y encontrar una respuesta a través de la renovación de los instrumentos y las políticas urbana incluso a través de recetas cuasi-milagro incorporando todo tipo de *fuzzy concepts* (resiliencia urbana, cohesión territorial, diversidad, desarrollo sostenible...). El actual marco de la planificación parece incapaz de regular/gobernar/gestionar/coordinar las nuevas formas de ocupación territorial y de organización social e incorporar las exigencias de participación de los diferentes agentes (públicos, privados, sectores ciudadanos) en la configuración y gestión del territorio donde operan y residen.

Es importante recordar que el planeamiento urbanístico siempre se ha debatido entre las necesidades a priori contradictorias de la certidumbre (proyecto a futuro) y la necesidad de flexibilidad de sus determinaciones; entre la estricta regulación y la discrecionalidad de su aplicación; entre el plan-ley de la Europa continental y el plan de concertación del sistema anglosajón (Font, 2002). ¿Cuál de los dos modelos es más adecuado actualmente?

En el complejo contexto actual, diferentes modelos coexisten y participan del proceso de construcción de la ciudad y el territorio. En cada modelo los agentes participan, se involucran y juegan un papel también muy diferente. El esquema siguiente recoge de forma sintética y simplificada cada uno de estos modelos:

De una forma muy simplificada los hemos resumido en tres grandes modelos: el modelo heterónomo que coincide con el Modelo de Bienestar clásico, el modelo neoliberal surgido como contrapunto al anterior y consolidado a partir de los años 90 en España y los modelos emergentes o alternativos que en las últimas décadas se han configurado como interesantes iniciativas, aunque todavía demasiado singulares. Los tres modelos coexisten desde diferentes configuraciones de forma simultánea.

En este contexto complejo, ¿cuál es el papel de la planificación? ¿Tiene sentido el planeamiento urbanístico como instrumento omnicomprensivo? ¿Cuál es su papel? ¿Cómo incorporar a los agentes? ¿Es momento de nuevos instrumentos o de renovar y coordinar los existentes? Son muchas las cuestiones sin una clara respuesta, pero lo que parece claro es que el planeamiento no puede ser entendido, como el incuestionable resultado de aplicar un método que garantiza la certeza cuando somos conscientes de encontrarnos en un marco de máxima incertidumbre. Aceptando que no hay medio de eliminar la incertidumbre, y que el planeamiento no puede proponer un modelo cierto y unívoco de respuesta sí que, sin embargo, puede proponer la materialización espacial de una propuesta colectiva de amplio acuerdo que medie entre intereses y conflictos: un libro de instrucciones para la gestión del territorio y la ciudad según un modelo espacial acordado entre todos, un proyecto colectivo que proponga la estructura espacial general de una determinada propuesta política en el sentido más aristotélico del concepto de política. Todo proyecto colectivo es un proyecto político y cómo tal necesita de un modelo urbano y territorial para llevarse a cabo. Como hemos visto, a lo largo de la década se cuestiona constantemente el instrumento, pero no el modelo político que había detrás, ya que una de las grandes falacias, que sustentan la crítica al planeamiento, es entender que el plan es un documento técnico aséptico y que la planificación es una técnica separada de la política. Pero como ya indicó Terán (1997): ¿se puede hablar de urbanismo sin política? Intentaremos dar respuesta a esta cuestión a continuación.

MODELO HETERÓNOMO/ BIENESTAR	MODELO NEOLIBERAL	MODELO AUTÓNOMO/ EMERGENTE
Democracia representativa	Mercado	Democracia participativa
Público — **Estado** Regulador — Privado	Publico — **Privado**	Público [Estado] — Comunitario [Tercer Sector] — Privado [Mercado]
El Estado se encarga de la prestación de servicios, la planificación, la toma de decisiones y la gestión. El ciudadano mero receptor de los servicios (usuario)	El Estado como mediador entre la empresa privada (suministradora de servicios) y sus clientes (antes ciudadanos)	El ciudadano participa de forma activa en la toma de decisiones, el diseño y la gestión de los servicios junto a la Administración y el sector privado
CALIDAD DE VIDA = **BIENESTAR**	~~CALIDAD DE VIDA~~ = **NIVEL DE VIDA**	CALIDAD DE VIDA = **BIENESTAR+ CALIDAD AMBIENTAL+ IDENTIDAD CULTURAL**
_Problemas y limitaciones	_Problemas y limitaciones	_Problemas y limitaciones
> Surge en un contexto de cecimiento económico y capitalismo keynesiano-fordista (pleno empleo) que no se corresponde con la situación actual. >Problemas de insostenibilidad ecológica > Existencia de sectores sociales a los que la intervención pública no llega.	> Insostenibilidad física y social del modelo [externalidades de carácter social y ambiental] >Segregación y dualización urbana: espacios de alta exclusividad ["gentrificación"] frente a zonas marginadas	>El modelo aparece en los márgenes del sistema ["tierras de nadie"] donde el Estado no llega y al mercado no le interesa. > Propuestas muy interesantes pero de carácter minoritario y local que evolucionan muy rápidamente.

Fig. 1 / Esquema simplificado de los modelos y agentes involucrados en el proceso de construcción de la ciudad

Fuente: González, 2013

4. La necesidad de incorporar nuevos marcos de referencia para la reflexión y la praxis en la planificación

Entendemos la ciudad como un espacio físico, social y político, facilitador de procesos de satisfacción de la calidad de vida de sus habitantes dentro de un modelo de sostenibilidad ambiental, social y económica en un entorno territorial del que depende (González, 2013).

Este sería el marco de referencia de cualquier iniciativa, solución o intervención incluido el planeamiento, de tal manera que la exigencia de adaptación de los elementos que configuran el sistema a cualquier nueva situación vendría limitada por la permanencia dentro de estos márgenes de calidad de vida y sostenibilidad para el conjunto del sistema. En este punto, el concepto de resiliencia tendría sentido y no tanto como un objetivo sino como una cualidad y/o habilidad que puede ser útil en determinadas circunstancias para alcanzar el objetivo final de una calidad de vida para todos, perdurable en el tiempo sin comprometer el futuro de las futuras generaciones.

En el modelo actual donde la función de la ciudad como construcción física, social y política para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos (Max-Neef, Elizalde, Hopenhayn, 2010) queda supedita la ciudad como estructura de acumulación y soporte del sistema económico financiero global, la planificación física y la intervención en el territorio y la ciudad al uso favorecen la consolidación de esa visión al exigir que tanto las estructuras físico-espaciales como las sociales y políticas se adapten y adecúen para poder mantener a la ciudad como artefacto económico-financiero. El objetivo final sería equilibrar o revertir el proceso. Para ello, la agresión no puede ser naturalizada, sino reconocida como una agresión provocada que debe ser frenada y combatida. En esta línea, parece imprescindible reconocer la naturaleza política de la ciudad y la planificación urbana. Por esa razón, parece importante incluir aquí tres conceptos claves que definirían el marco de referencia del modelo de planeamiento urbanístico:

1_La resiliencia urbana como el proceso de pervivencia resistente (para seguir viviendo a pesar del tiempo y de las dificultades) cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de sus habitantes de forma colectiva y duradera en un estado

de equilibrio inestable entre la adaptación (a las nuevas situaciones) y el conflicto (enfrentándose a los procesos destructivos).

Esta idea de resiliencia urbana resistente incorpora varios aspectos que fortalece y despoja de ambigüedad al concepto de resiliencia urbana mayoritariamente utilizado. Primero, no elude el conflicto entre el modelo hegemónico centrado en el crecimiento económico y las necesidades reales de las ciudades en relación a sus ciudadanos; se decanta claramente por el segundo modelo que debería prevalecer frente al primero; centra el objetivo en la satisfacción de las necesidades humanas (calidad de vida) y por tanto el sistema urbano se mantendrá, adaptará o transformará en función de la consecución de ese objetivo; e incorpora la idea de incertidumbre y equilibrio inestable. El rol del planeamiento como herramienta de gestión del conflicto resulta clave.

2_La calidad de vida desde la complejidad (bienestar, sostenibilidad e identidad social) como marco de referencia para la intervención en la ciudad y el territorio.

Desde esta perspectiva, la calidad de vida de los ciudadanos, por tanto, depende de factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. (Alguacil & Hernández & Medina & Moreno, 1997). La ciudad se puede entender como un meta-satisfactor sinérgico de las necesidades humanas y la calidad de vida urbana como un grado óptimo de la satisfacción de las necesidades humanas. Se convierte así en un objetivo del proyecto de la ciudad y por tanto del planeamiento urbano que deberá plantear como un meta-objetivo la creación de un modelo físico-espacial de suficiente calidad para permitir e impulsar la satisfacción de las necesidades humanas en la ciudad y el territorio.

3_Un marco de referencia institucional que permita articular los nuevos instrumentos programáticos (Agendas urbanas, Planes de Acción, etc.) y los instrumentos normativos o de ordenación (planeamiento urbanístico y de ordenación territorial).

Parece fundamental en este punto no olvidar el marco institucional tanto internacional como nacional de la planificación y por supuesto el marco legislativo de la planificación urbana y territorial. Se trata de marcos diferentes y con unas implicaciones sobre la planificación totalmente diferentes respecto a su grado de implementación. Porque unos hacen referencia a marcos de reflexión, debate y recomendación (agendas urbanas, ODS) mientras que otros a marcos normativos y legislativos de obligado cumplimiento (Directivas, legislación estatal y autonómica) y que inciden de forma directa en el diseño e implementación de los instrumentos de planificación. El papel y la importancia de cada uno de ellos es diferente y complementaria pero indudablemente sustancial para la planificación. Los ODS no pueden servir como herramientas operativas para el cambio, sin embargo, puede servir como un marco para la reflexión, comunicación y construcción de un imaginario, no tanto nuevo sino renovado, desde una perspectiva integradora de los diferentes retos. En el caso concreto del planeamiento urbano-territorial, esa visión integrada de los retos y su articulación espacial es la base de su esencia y utilidad.

5. ¿Hacia una refundación del planeamiento urbano y territorial?

Pocos aspectos han suscitado tanto interés en las dos primeras décadas del siglo XXI como los relacionados con la regulación –ordenación– del crecimiento de la ciudad y sus fenómenos asociados como la imposibilidad de acceso a la vivienda de grandes sectores de la población, la especulación y el boom inmobiliario, la formación y estallido de la burbuja inmobiliaria, los nuevos desarrollos residenciales periféricos, la ingente cantidad de suelo ocupado por la urbanización, las ruinas modernas provocadas por el pinchazo de la burbuja o la hipertrofia de las infraestructuras de comunicación y transporte, frente al nuevo paradigma de la sostenibilidad primero y de la emergencia climática después; y también los que han abordado la ruptura de la contigüidad espacial clásica del fenómeno urbano y la consolidación de nuevos modelos de ciudad, ya sea la ciudad dispersa, en sus múltiples acepciones, o el llamado archipiélago urbano como consecuencia del proceso de hipertrofia de las infraestructuras y de la urbanización.

El argumento que suele acompañar es que estos grandes problemas no se arreglan con leyes o sólo con leyes, ya que el planeamiento vinculado a ellas ha dejado de “ser una garantía de racionalidad territorial y de defensa del interés general, para convertirse en un instrumento de seguridad jurídica al servicio de intereses económicos particulares” (Calderón & Cuesta, 2017). Esta visión enfatiza la crítica en el tipo de instrumento, el planeamiento urbano, como causa del problema y se plantea como alternativa la planificación estratégica, siempre difusa variable y al servicio de sector que la promueve.

Sin embargo y como se ha demostrado en numerosos ejemplos estos nuevos instrumentos más vinculados a la concertación pueden configurar deliberadas estrategias para la penetración del capital financiero inmobiliario; un capital que opera en las ciudades con un alto grado de autonomía, ya que a menudo no existen instrumentos normativos e instrumentos técnicos y de gerencia para la aplicación y regulación de las propuestas de la planificación estratégica. ¿Esto significa que no son válidos ni útiles? La respuesta es no, pero de igual manera hay que contestar sobre la supuesta invalidez o inoperancia del planeamiento urbano, que puede y debe seguir siendo el instrumento marco de referencia para estructurar el modelo colectivo de una ciudad, territorio o región.

El gran error está en considerar que los instrumentos de planificación son el problema y no el modelo económico y social que hay detrás. Los instrumentos no dejan de ser medios que pueden ser mejorados, al igual que la legislación en la que se sustenta, pero no son el problema ni la solución en sí mismos, al ser las herramientas que trasladan los objetivos y el contenido del modelo político (que incluye todas las esferas: económica, social, ambiental) a un modelo espacial que se desarrollará sobre un soporte físico concreto dando respuesta a las necesidades expresadas, en un marco de límites y referencias expresadas políticamente.

El planeamiento no es una estructura autónoma capaz de generar por sí misma racionalidad sino una herramienta para la concreción de las propuestas políticas de los que detentan la representación social, y reflejan el orden de las relaciones existentes entre distintos poderes, reflejando un pacto más o menos explícito (Hernández, 2019). Aceptando el marco de las políticas sectoriales de gran importancia, el planeamiento urbanístico puede, no obstante, en sus distintos escalones, reflexionar y, en su caso, proponer soluciones alternativas a las políticas sectoriales. De hecho, es el único instrumento con capacidad para prever y describir en un documento único un conjunto de políticas sectoriales públicas o privadas, proponiendo las soluciones a los problemas detectados y alternativas a las propuestas (Hernández, 2019).

La pregunta sobre la necesidad de refundación del planeamiento puede resultar pretenciosa en un contexto como el actual. Sin embargo, sí parece pertinente destacar la necesidad del incorporar un marco de referencia para la planificación que busque dar respuesta a los actuales retos urbanos, sean nuevos o heredados y que incorpore las importantes aportaciones realizadas desde otras disciplinas y agentes sin renunciar al extraordinario bagaje de conocimiento y experiencia de la aproximación disciplinar propia construida con las aportaciones de muchos profesionales, investigadores y sobre todo desde la extensa experiencia real e histórica del planeamiento municipal en nuestro país. A partir de las lecciones aprendidas e incorporando nuevas aportaciones se podrá reforzar un sistema de planeamiento que materialice un proyecto colectivo para la ciudad y el territorio en el marco integrador de la calidad de vida. Eso implica dar respuesta a:

✓ La reconstrucción de las relaciones entre el soporte físico natural (ecosistema natural) y el soporte construido en términos de reducción del impacto de las actividades humanas sobre el territorio y de la huella ecológica mediante:

- Cierre de los ciclos de materiales y energía en entornos cercanos, lo que implica una gestión próxima y de escala local de la energía y los residuos y una reducción de los consumos incorporados a través de estrategias de diseño y reconversión del soporte urbanizado.
- Incorporación de la naturaleza y sus ciclos en la ciudad a través de las infraestructuras verdes y azules (Elorrieta-Sanz, & Olcina-Cantos, 2021), la naturalización del espacio libre público y la conexión de la red de espacios libres urbanos con la red de espacios naturales.
- Protección de los suelos agrícolas e incorporación de estrategias agroecológicas y de soberanía alimentaria como herramientas de la planificación urbana y territorial que permita el desarrollo de agricultura de proximidad y el fomento de los productos de cercanía y temporada en los mercados locales.
- Ajuste y reducción de la ocupación de suelo para la urbanización de acuerdo a las necesidades reales a través de las herramientas propias como la clasificación (o desclasificación de suelo urbanizable) de suelo y la reconversión hacia modelos urbanos y territoriales menos dispersos y menos demandantes de suelo.

✓ La reconversión de la estructura urbana y territorial hacia un modelo basado en la proximidad y accesibilidad entre los espacios de trabajo, de residencia y los servicios al ciudadano.

- ✓ La implementación de estrategias de rehabilitación y regeneración urbana integrada frente a estrategias de crecimiento y nuevos desarrollos.
- ✓ La incorporación de forma efectiva y continuada de los agentes implicados y la ciudadanía en el diseño y evaluación del plan y su gestión posterior.
- ✓ El plan como una herramienta básica para el reequilibrio territorial y de resistencia resiliente frente a las posibles crisis.

6. Bibliografía

Alguacil, J. & Hernández, A. & Medina, M. & Moreno, C. (1997): La ciudad de los ciudadanos. *Ministerio de Fomento, Madrid*, 36.

Burdett, R. & Sudjic, D. (eds.) (2011): *Living in the endless city. The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*, Phaidon, London.

Calderón, B. C. & Cuesta, J. L. G. (2017): 570. Legislación urbanística y planeamiento urbano en España, 1998-2015. Del despilfarro a la sostenibilidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, *21*.

Córdoba, R.& González, I. & Guerrero, G. (2021): Observatorios Europeos de Vulnerabilidad y Pobreza urbana. Características y transferibilidad. *Ciudades*, (24), 207-224.

Choay, F. (1970): *El urbanismo: utopías y realidades. Una antología*. Barcelona, Lumen, 1971 (original en francés 1965).

De las Rivas (2020): *Documento del Proyecto docente e investigador para para el concurso de acceso a catedráticos de Universidad de Valladolid*

De Santiago, E. (2010): El Observatorio de la Vulnerabilidad en España: una herramienta para la regeneración urbana integrada. *X Congreso Nacional del Medio Ambiente*. 2010.

De Terán, F (2005): Sobre la enseñanza del urbanismo en España. En *Urban* 10: 8-11, Madrid, 2005EZQUIAGA, 2020

Elorrieta Sanz, B., & Olcina Cantos, J. (2021): Infraestructura verde y Ordenación del Territorio en España. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales,* 53(207), 23–46. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.02

Font, A. (2002): La renovación del planeamiento urbanístico. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (7), 77-81.FONT, 2002-2003).

Gadamer, H. G (1992): *Sobre la planificación del futuro» en Verdad y Método II*. Ed. Sígueme. Madrid (original, 1966)

González, I. (2013): *Una aproximación a la definición de la variedad urbana desde la complejidad: aplicación al análisis urbanístico de tres barrios de Madrid* (Doctoral dissertation, Arquitectura).

Hall, P. & Hall, P. G. (1982): *Great planning disasters* (Vol. 1). University of California Press.

Hernández, A. (2019): *Documento del Proyecto docente de la asignatura de planeamiento y Territorio para el concurso de acceso a catedráticos de Universidad*. Madrid.

_____& Alguacil, J., & Camacho, J. (2014): La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (27), 73-94.

Hernández Partal, S. (2020). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales,* 52(205), 613–642. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11

_____ (2020b). Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales,* 52(206). https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.206.15

Koolhaas, R.: ¿Qué fue del urbanismo? «*Revista de Occidente*». 185. Madrid. 1996.

Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, LUB (1984) "*El Urbanismo Urbano",* LUB/CEOTMA,; Véase también Sola Morales, M. & Parcerisa, J., "*El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en 7 capitales españolas*". Estudios Territoriaies, nº 24, 1987.

Mancuso, F (1980): *Las experiencias del zonning*. G.G. Barcelona.

Max Neef, M. & Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (2010): *Desarrollo a escala humana Opciones para el futuro* (Ed. rev. 1986, 1st edition). Madrid, España: Biblioteca CF+S.

Monclús, F. J. (2003): El" modelo Barcelona"¿una fórmula original?. De la" reconstruccion" a los proyectos urbanos estratégicos (1979-2004). *Perspectivas Urbanas/Urban Perspectives*, (3), 27-41.

Naredo, J. M. (1997): Sobre el origen, el uso y el contenido del término" sostenible". *Cuadernos del Guincho*, (3), 48-57.

Roch, F. (2008): La deriva patológica del espacio social en el modelo inmobiliario neoliberal madrileña. Scripta Nova: *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, ISSN-e 1138-9788, Nº. Extra 12, 270

Ruiz, J. (2012): La enseñanza del urbanismo y la enseñanza de la práctica del urbanismo: un proyecto docente en el marco de la realidad urbana compleja. *Cuadernos de investigación urbanística*, ISSN 1886-6654, Nº. 35

Sabaté J. (2019*):* Posibles implicaciones en la enseñanza del urbanismo (I): nuevos paradigmas hasta el cambio de siglo. *ACE: architecture, city and environment*, ISSN-e 1886-4805, Nº. 41, 2019, p. 61

Sánchez-Toscano, G. (2013): Análisis de tres indicadores de variedad urbana en el Área Metropolitana de Madrid: Aproximación a la división social y funcional centro-periferia. *Territorios*, (05), 117-137.

Sevilla, A (2012): Urbanismo y reproducción social. Una introducción a su historia. *Cuadernos de investigación urbanística*, 80. http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/1786

Tamayo, A. (2015): La consolidación del proceso de generación de desigualdad social en los sistemas

urbanos contemporáneos. La ciudad negocio. *Ci [ur] Cuadernos de Investigación Urbanística*, (100), 134-136.

VV. AA. (1977): *La creación abierta y sus enemigos: textos situacionistas sobre arte y urbanismo*. Ediciones de La Piqueta.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 649-666
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.5

CC BY-NC-ND

Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español

Ángela De-La-Cruz-Mera

Licenciada en Derecho y Administradora Civil del Estado
Subdirectora General de Políticas Urbanas del
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: Este artículo hace un repaso por aquellos aspectos que no sólo necesitan de una profunda reflexión, sino, sobre todo, de una rápida reforma si se quiere que el planeamiento urbanístico contribuya a la triple dimensión de la sostenibilidad: económica, social y medioambiental. Las principales debilidades de dicho planeamiento proceden de la normativa por la que se rigen, tanto urbanística como sectorial, de su cada vez más compleja tramitación, de la inexistencia de una participación ciudadana real, de la resistencia a los cambios sobre un modelo envejecido y muy alejado de la realidad de los problemas a resolver y, por último y no menos importante, de la falta de visión estratégica para enfrentarse a un mundo muy cambiante en el que las recetas heredadas difícilmente pueden seguir dando respuesta a un presente muy dinámico y, por supuesto, al futuro.

Palabras clave: Debilidades del planeamiento; Normativa urbanística; Informes sectoriales; Ausencia de visión estratégica; Resistencia al cambio.

Weaknesses of Urban Planning in the Spanish legislative framework

Abstract: This paper reviews those aspects that not only need a deep reflection, but, above all, a rapid reform, if urban planning is intended to contribute to the triple dimension –economic, social, and

Recibido: 17.11.2022; Revisado: 13.04.2023
Correo electrónico: adelacruz@mitma.es ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4541-7443

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

environmental– of sustainability. The main weaknesses of urban planning in Spain come from the regulations –both urban and sectoral– that govern it; from its increasingly complex processing; from the inexistence of real citizen participation; and from resistance to changes based on an outdated and very far from the reality of the problems to be solved. And, last but not least, from the lack of strategic vision to face a very changing world, in which the inherited solutions can hardly continue responding to a very dynamic present and, therefore, of course, to the complexity of future.

Keywords: Planning weaknesses; Urban regulations; Sectoral reports; Lack of strategic vision; Resistance to change.

1. Introducción

Recuerda el diagnóstico de la Agenda Urbana Española[1] que el 82,03% de los municipios españoles dispone de un Plan urbanístico de carácter general. A la vista de este dato y teniendo en cuenta que casi el 90% de los municipios españoles tiene menos de 5000 habitantes, podríamos afirmar que nos encontramos en una posición privilegiada de cara a garantizar uno de los objetivos esenciales perseguidos por la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, que reclama a los Estados miembros firmantes en Quito (Ecuador), en octubre de 2016, que se doten de planeamiento territorial o urbanístico para abordar los muchos retos que afrontan los asentamientos humanos. Sin embargo, cuando acercamos la lupa, concluimos que nos enfrentamos a una realidad mucho menos halagüeña.

Algunas de las características más negativas de nuestro planeamiento, que inciden en su debilidad para afrontar los ambiciosos y amplios retos que tiene encomendados de conformidad con una no menos ambiciosa legislación urbanística, saltan a la vista:

– falta de flexibilidad para adaptarse a una realidad que cambia vertiginosamente,

– formalización excesiva,

– plazos muy dilatados para su revisión (no menos de 7 años) e incluso para su mera modificación puntual (entre 1 y 3 años)

– procedimientos de elaboración y aprobación irracionales desde el punto de vista de la planificación global u horizontal, que se traducen en un sumatorio inconexo y heterogéneo de intereses sectoriales,

– una participación pública mucho más formal que real,

– imposibilidad de incorporación de potentes instrumentos tecnológicos de última generación por la propia configuración y características de estos instrumentos y su proceso de tramitación y, por último, y no menos importante,

– atribución de una naturaleza jurídica inadecuada por parte de la jurisprudencia, que conlleva efectos de nulidad absoluta de todos sus contenidos en el caso de que se cometa algún vicio formal, con independencia de su relevancia para el modelo de ordenación integral establecido y del impacto territorial y ambiental que pueda producir.

Las limitaciones que plantean actualmente los instrumentos tradicionales de planeamiento urbanístico en España están haciendo perder oportunidades de todo tipo a las ciudades. Y todo ello en un momento histórico en el que la fortaleza y el papel predominante de éstas se reclama, incluso, por encima del que corresponde a los propios Estados. Y en una nueva era, también, ya conocida como “Antropoceno” o “Urbanoceno”[2], caracterizada por la innovación y el cambio permanente, así como por la importancia cuantitativa y cualitativa de los fenómenos urbanos.

[1] España cuenta con una Agenda Urbana, aprobada como una verdadera política nacional en materia urbana, desde el 22 de febrero de 2019, y ha suscrito la Agenda Urbana para la Unión europea, de mayo de 2016 y la Agenda Urbana de las Naciones Unidas, de octubre de 2016. A ello se une que, en cumplimiento de la Agenda 2030, sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Gobierno ha identificado en su Plan de Acción a la citada Agenda Urbana española, como una de sus más importantes políticas palanca y se ha comprometido a trabajar para conseguir ciudades más sostenibles, seguras, inclusivas y resilientes (Objetivo de Desarrollo Sostenible –ODS- nº 11).

[2] Este término hace referencia a la importancia de las ciudades en la época que vivimos y en la necesidad de afrontar las crisis actuando sobre las mismas. El físico teórico británico Geoffrey West propuso reemplazar el término Antropoceno, por el más geográfico Urbanoceno, y el economista norteamericano Richard Florida, situó la crisis urbana actual como el gran desafío de nuestra época.

La flexibilidad que requiere el dinamismo imperante en esta sociedad del SXXI contrasta con unos planes formalistas y rígidos, muy complicados, poco transparentes y de difícil comprensión por parte de la ciudadanía en general. Con todo, el problema de la planificación urbanística es muy profundo y deriva también, y en gran medida, de la normativa que rige sus contenidos, que cada vez se vuelve más dirigista, dejando poco margen de maniobra al planificador.

A todas las debilidades anteriormente enunciadas se hará referencia expresa en este artículo[3].

2. Las debilidades del Planeamiento Urbanístico Español

2.1. La normativa urbanística[4]

Afirma Martín Rebollo (2017) en tono jocoso, que ni el lector pertrechado con conocimientos específicos en materia de urbanismo "armado de paciencia y razonablemente atento y perspicaz podrá internarse en el proceloso mar de la legislación urbanística sin pasar del asombro a la desesperación y ello tras varios estados intermedios de desasosiego y zozobra, con merma grave de la autoestima al comprobar que no se entera de nada, incluido lo que ya creía haber comprendido antes de empezar su estudio". Es difícil no compartir esta visión ni verse aquejado por esta sensación que, tal y como él define, es un verdadero "suplicio al que es difícil sobrevivir ileso".

Los "Códigos de Urbanismo" publicados en el Boletín Oficial del Estado[5] y dedicados a la normativa vigente en materia de urbanismo o con incidencia directa en el urbanismo, en las diecisiete Comunidades Autónomas (CC.AA.) muestran una de las realidades más preocupantes del urbanismo español: la enorme e injustificada cantidad de legislación vigente. Sin incluir los muchos Decretos leyes que han ido introduciendo modificaciones relevantes a consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19 y, posteriormente, por la invasión de Ucrania, están en vigor en España, en estos momentos, un total de 191 normas, sólo entre Leyes y Decretos: 8 en Andalucía; 13 en Aragón; 4 en Asturias; 23 en Baleares; 16 en Canarias; 8 en Cantabria; 8 en Castilla-la Mancha; 6 en Castilla y León; 24 en Cataluña; 8 en Extremadura; 19 en Galicia; 4 en La Rioja; 9 en Madrid; 8 en Murcia; 10 en Navarra; 12 en el País Vasco y 11 en Valencia.

Sin temor a equivocación puede afirmarse que no existe ninguna rama del ordenamiento jurídico español con esta "cantidad" de normativa, aspecto éste meramente formal cuyas consecuencias se dejan sentir en la elaboración de un planeamiento que ya, de por sí, es un proceso muy complejo. En un Estado fuertemente descentralizado en relación con la ordenación del territorio y el urbanismo, como es España, resulta lógico, razonable, y casi obligado, que exista un buen número de normas legales y reglamentarias, porque son dieciocho los legisladores que confluyen en la misma materia: el estatal, por virtud de sus competencias con incidencia sobre el urbanismo y, sobre todo, los de las diecisiete Comunidades Autónomas. Pero no lo es que, además de lo expuesto, se legisle a golpe de cambio político ante la inexistencia de un gran pacto para resolver los acuciantes y siempre presentes problemas del suelo y con él, de la vivienda, o que la legislación responda a problemas puntuales y cortoplacistas cuando no a simples y a veces "graves ocurrencias", sin garantizar la más mínima coherencia y perdurabilidad de un sistema que, precisamente por su complejidad y por la enorme relevancia social, ambiental y económica de sus efectos, demanda ambas y otras muchas virtudes aún hoy ausentes, con urgencia y responsabilidad. Estos cambios no se incorporan al planeamiento, porque su dinámica es infinitamente más lenta, de manera que se trata, en la mayor parte de los casos, de experimentos estériles desde el punto de vista práctico[6]. Es habitual encontrar, entre

[3] La mayor parte de los contenidos de este artículo han sido extraídos del capítulo denominado "Las diez plagas del urbanismo español", de la propia autora, contenido en el libro colectivo "La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI" coordinado por Julio Castelao Rodríguez, Alejandro Criado Sánchez y Joaquín Jalvo Mínguez. El Consultor de los Ayuntamientos, 2020.

[4] Los contenidos de este epígrafe han sido extraídos de un artículo de la propia autora, publicado bajo el título "La insoportable cantidad de legislación urbanística en España" en la Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo, Nº 164, año 2020.

[5] Extraordinaria y muy útil obra realizada por la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, bajo la selección y ordenación de Marinero Peral, Á.M. sin la que hoy sería prácticamente imposible abordar con rigor el análisis de la legislación urbanística que está vigente en España.

[6] El legislador extremeño reconocía, en el año 2018, que: "… en Extremadura no ha[ya] sido posible alcanzar ni el 15% de planes generales que se ajusten a la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, a pesar de los esfuerzos de financiación por parte de esta comunidad autónoma para la actualización normativa" (E.M. de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

las Disposiciones transitorias de las nuevas leyes, la salvaguarda de todo el planeamiento que ya está vigente, además de todo aquél que esté en tramitación y que hubiera alcanzado la fase de aprobación inicial o provisional a la fecha de la entrada en vigor de la ley de que se trate.

Como diría Tomasi Di Lampedusa. hemos necesitado que todo cambie (casi dos centenares de normas) para lograr que todo siga igual, porque el análisis de este ingente conglomerado normativo demuestra que, prácticamente nada de lo esencialmente conocido como fuentes e instituciones tradicionales del urbanismo español, ha cambiado. Así es, desde luego, en materia de planeamiento urbanístico, en el que se han alterado algunos elementos procedimentales relacionados con su aprobación provisional y definitiva, se han distinguido las determinaciones estructurantes de las pormenorizadas, se han incluido algunos estándares de dotaciones públicas novedosos y poco más. En cualquier caso, ninguna de las modificaciones que se han introducido en esta materia han mejorado sustancialmente la situación. Más bien parece que cada vez se complica más.

Cabe preguntarse entonces cuáles han sido los factores o los elementos temáticos que han motivado, a juicio de los legisladores autonómicos, esa necesidad de aprobar tal cúmulo de normas diferentes. La elaboración de un análisis detallado de dicha legislación, pese a su elevada heterogeneidad, permite realizar las siguientes agrupaciones de normas enmarcables en la materia "urbanismo":

1. De suelo rústico (Baleares).
2. De rehabilitación y mejora de barrios (Baleares, Cataluña, Madrid y Galicia).
3. Del paisaje (Cantabria, Cataluña y Galicia), o de la huerta (Valencia).
4. De grandes establecimientos comerciales y de polígonos industriales estratégicos (Baleares, Galicia, Madrid, Murcia y el País Vasco).
5. De centros de ocio, de alta capacidad y similares (Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra y Extremadura).
6. De medidas urgentes de todo tipo. Entre ellas, en materia de litoral (Cantabria y Murcia); en materia de suelo y vivienda (Asturias y Baleares); en materia de sostenibilidad territorial (Baleares y Galicia); en materia de regularización de edificaciones irregulares (Andalucía), en materia de proyectos empresariales estratégicos (Navarra) y ya en los últimos meses, de medidas para afrontar el impacto del COVID-19 (casi todas las CC.AA.), o de la invasión de Ucrania (Valencia) por poner sólo algunos ejemplos.
7. De campos de golf (Andalucía y Navarra).
8. De renovación y modernización turística o de centros recreativos turísticos (Canarias y Cataluña).
9. De regímenes especiales de capitalidad o de áreas metropolitanas, con importante relevancia en el urbanismo (en Aragón para Zaragoza; en Cataluña para Barcelona; en Galicia para Vigo; en Madrid para la capital y en La Rioja para Logroño).
10. De auto-organización en relación con la atribución de competencias urbanísticas, con el establecimiento de reglas para la adopción de acuerdos, o con disposiciones en materia de recursos, no incluidas específicamente en la legislación urbanística (todas las CC.AA.)

Frente a esta profusión normativa resulta chocante que, en pleno año 2023, 45 años después de aprobarse la CE, algunas CC.AA. aún apliquen supletoriamente los Reglamentos de Planeamiento y/o de Gestión urbanística que aprobó el legislador estatal en el año 1978, en desarrollo de Ley del Suelo de 1976 (LS 76). De hecho, sólo disponen de un Reglamento general de desarrollo integral de su legislación urbanística las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia y Navarra. A ellas se unen Canarias y Castilla-La Mancha, que han aprobado tres Reglamentos cada una, es decir, uno específico para cada una de aquellas disciplinas. Las CC.AA. de Aragón, Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, el País Vasco y Valencia, no disponen de ninguno de ellos, dándose la paradoja de que Baleares tiene, por ejemplo, un total de 5 Decretos diferentes, sin que ninguno de ellos cubra de manera integral ninguna de las tres grandes ramas del urbanismo anteriormente mencionadas. Esta circunstancia solo es explicable desde la perspectiva de la alta y pesada exhaustividad con la que muchas Leyes autonómicas abordan la regulación del urbanismo y, con ella, el margen de maniobra que ofrecen a los instrumentos de planificación. No sólo es que dejen poco margen a la potestad reglamentaria, sino que los propios instrumentos de planeamiento general se ven fuertemente coartados con numerosas previsiones extraídas directamente de la Ley urbanística de turno, todo ello con los desastrosos

efectos de rigidez, coerción, falta de agilidad y complejidad artificial harto conocidos.

La racionalización de la normativa urbanística deviene ineludible para que dicha mejora se traslade al planeamiento. Esta tarea compete, sin duda, a los legisladores autonómicos, que deben plantearse si son necesarias decenas de normas con soluciones pretendidamente heterogéneas para resolver problemas que son comunes, y si el exceso de formalidades y de controles preventivos está redundando en una mayor protección de los intereses públicos y privados, o si más bien están consiguiendo el efecto contrario.

Para la Agenda Urbana Española lograr un marco normativo y de planeamiento actualizado, flexible y simplificado que mejore, también, la gestión, constituye uno de sus Diez Objetivos Estratégicos, dentro del cual encontramos líneas de actuación concretas que reclaman: su simplificación, la garantía de una mayor estabilidad, el logro de un gran pacto global con unas bases comúnmente aceptadas en torno a los grandes objetivos estratégicos en materia de ordenación territorial y urbanismo y, desde luego, el desarrollo reglamentario de todo lo que actualmente está rigidizando en extremo la aplicación de muchas determinaciones fijadas directamente desde normas con rango de ley.

2.2. La rigidez y ausencia de visión estratégica

Acudiendo nuevamente a las recomendaciones contenidas en las Agendas Urbanas (tanto la internacional, de la ONU, como la Agenda Urbana Española) y a la vista de que uno de sus objetivos prioritarios es la mejora de la planificación, tanto territorial como urbanística, de cara a la consecución de una mayor sostenibilidad en los procesos de desarrollo urbano, quizás la recomendación clave es que dicha planificación sea fundamentalmente estratégica, al menos en su primer nivel. Se trata de que se prevea no sólo la satisfacción de las necesidades inmediatas, sino también y a medio y largo plazo, las de las generaciones venideras, para lograr una sostenibilidad global desde el ámbito local. Y todo ello con un proceso de participación ciudadana profundo, serio y real. Es lo que ya se denomina como Agenda Urbana local, Plan de Acción Local de Agenda Urbana o, simplemente, Estrategia de Ciudad.

A diferencia de este tipo de Estrategias, los Planes Generales (con sus muchas denominaciones de conformidad con la legislación urbanística autonómica) son casi una suma de proyectos que, cada vez más de manera exhaustiva, ordenan todo el territorio municipal y contienen la regulación pormenorizada que resultará aplicable a casi todas las clases de suelo, incluyendo el urbanizable delimitado o sectorizado, que es el objeto tradicional de la planificación de desarrollo. En este último se incluyen densidades máximas, estándares preceptivos (la mayor parte provienen, además, de manera obligatoria de la Ley urbanística de turno), usos y tipologías edificatorias y un sinfín de normas que llegan a configurar casi verdaderas Ordenanzas municipales. Todo ello bajo el prisma del "ahorro" en tiempos de tramitación de los Planes de desarrollo, en un esquema endemoniado que, para huir de la exasperante lentitud en los procedimientos de elaboración, tramitación y aprobación de los planes, caen en otro de sus grandes males: la rigidez y falta de adaptación de los que finalmente se aprueban, a la realidad que les sirve de base (Benabent Fernández De Córdoba, 2019).

Resulta chocante que en pleno S XXI, con los cambios que imprimen las nuevas tecnologías y las necesidades acuciantes de una sociedad que se mueve a golpe de "click", los dos cuatrienios (8 años) a los que respondía el modelo tradicional del programa de actuación de los Planes Generales procedente de la LS 1976, resulten irrisorios si se comparan con la antigüedad media de los Planes Generales de los municipios con más de 20 000 habitantes. Ese período de tiempo, en la actualidad, no sólo se duplica, sino que se eleva a una media de 20,25 años. Analizando el dato temporal por CC.AA. se observa, en cualquier caso, que en ninguna de ellas dicha antigüedad es igual o inferior a los 8 años (Fig.1).

Cabe preguntarse, como hace Hernández Partal (2020), en qué momento el Plan General, que estaba pensado para diseñar la ciudad –fundamentalmente su desarrollo–, dentro de un sistema jerárquico más completo que le vinculaba a nivel territorial y normativo, y con un contenido tasado y estructurante que, a priori, debía ser desarrollado por otros instrumentos, se ha convertido en "el instrumento para todo": de planificación estratégica, de desarrollo sostenible, de intervención en la ciudad consolidada, de coordinación sectorial (Mardones Fernández De Valderrama & al., 2019), de incorporación de la perspectiva de género, de la eficiencia energética, de la prevención o minimización de los efectos más negativos del cambio climático y un larguísimo etc.

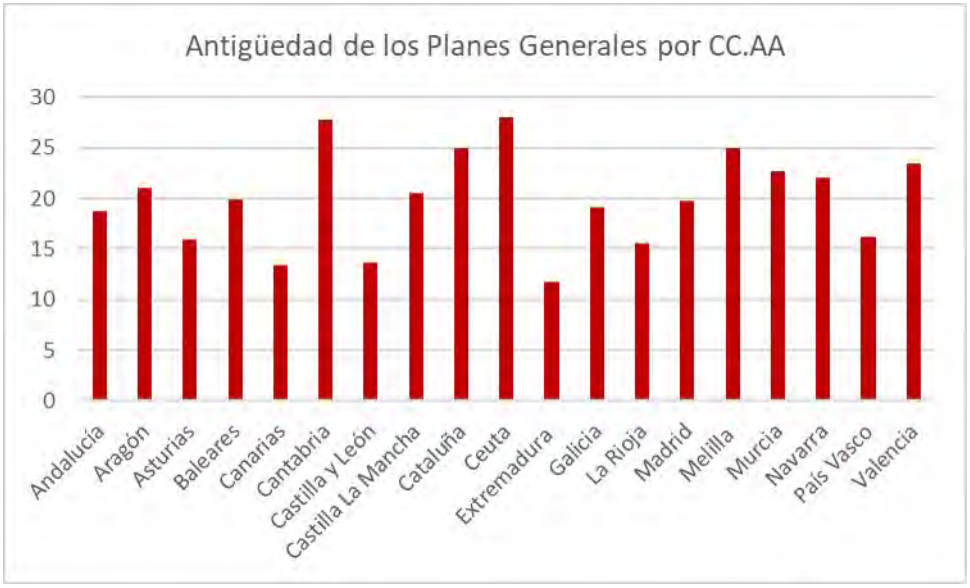


Fig. 1 / Instrumentos de Planeamiento general en ciudades de más de 20 000 habitantes

Fuente: Hernández Partal (2020). Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET).

No se está criticando que el Plan General atienda a todos esos objetivos, por supuesto, sino que deba atender a todos ellos con unos procedimientos estrictos, deterministas y excesivamente regulados, y con unos contenidos que, partiendo rigurosamente del ya antiguo reparto de aprovechamientos urbanísticos entre la Administración y los particulares, es simplemente continuista en relación con la tradición urbanística española. La fórmula de los "planes estructurales" y su distinción con el planeamiento pormenorizado, experimentada ya en algunas Comunidades Autónomas, no está resultando efectiva para resolver la problemática que enfrentan y quizás ha llegado el momento de introducir diferencias sustanciales entre lo que debería ser una planificación estratégica de ciudad y un planeamiento urbanístico *stricto sensu*.

La ordenación del territorio, con sus correspondientes instrumentos de planificación, podría ayudar, pero sin una reforma profunda del planeamiento urbanístico tradicional tampoco contribuirá a la solución de los muchos problemas existentes.

A lo largo de los años 2021 y, fundamentalmente, 2022, se ha trabajado por parte de más de un centenar de Entidades locales (Municipios, Diputaciones Provinciales y Agrupaciones de Municipios) en los llamados "Proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española"[7]. Con estos planes estratégicos, siguiendo la metodología propuesta por la Agenda, se han identificado y ordenado, de manera coherente e integrada, un buen catálogo de políticas públicas, proyectos, programas y actuaciones que cada Entidad local va a poner en marcha en el corto, medio y largo plazo, para lograr un compendio de objetivos que afectan al modelo de ordenación global de la ciudad y que incluyen:

a) La protección y la conservación del suelo y su uso racional teniendo en cuenta su carácter de recurso natural, escaso y no renovable.

b) La revitalización de la ciudad existente mediante planes y programas de rehabilitación y de regeneración urbana y el control de la dispersión urbana.

[7] Muchos de ellos han respondido a la convocatoria puesta en marcha por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana mediante la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, que convocó ayudas específicas con esta finalidad, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Componente 2, «Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana»). Otros, en cualquier caso, estaban elaborándose ya sin ningún tipo de ayuda, con el acompañamiento y asesoramiento del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. En septiembre de 2022 se contaba ya con 117 proyectos piloto de Planes de acción de la Agenda Urbana Española. Más de 50 aprobados por unanimidad y otros muchos con amplísimas mayorías.

c) La prevención y mitigación de los efectos del cambio climático y la mejora de la resiliencia.

d) La gestión sostenible de los recursos y la economía circular y el reciclaje.

e) La proximidad y la movilidad sostenible, sobre la base de la multiplicidad de usos

f) La cohesión social y la equidad y la multifuncionalidad de los barrios.

g) La economía urbana y la contribución a la generación de empleo y formas de vida digna.

h) El acceso a la vivienda, sobre todo de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

i) La innovación digital y la contribución de las nuevas tecnologías a la generación de *Smart cities.*

j) La mejora de la gobernanza y de los instrumentos de intervención, entre ellos especialmente los financieros.

La elección de los proyectos, los programas y las actuaciones que conforman cada una de estas Estrategias no sólo parte de un proceso muy participado entre todos los actores implicados, lo que les otorga una gran legitimidad formal y un apoyo material indudable por parte de la ciudadanía, sino también de la confección de un diagnóstico previo que pone de manifiesto la situación de partida, con todos los retos a los que hay que hacer frente. También constituye un valor adicional el carácter integrado de estas Estrategias, que permite sumar todos los intereses sectoriales y ordenarlos sobre la base de una serie de objetivos comunes muy ambiciosos desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

Pues bien, el análisis de estos 117 Proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española muestra un dato sumamente interesante y es que un porcentaje muy alto de los proyectos y de las actuaciones identificadas en los mismos son posibles sin necesidad de alterar el planeamiento vigente. Es decir, son compatibles con el mismo y no tienen que esperar a que un nuevo Plan General se revise o simplemente se modifique para establecer una nueva estructura general y orgánica del territorio, que, en la mayoría de ellos, es la que ya existe. Quizás sean precisas modificaciones puntuales de elementos para algunas actuaciones o proyectos concretos, pero éstas no le restarán un ápice de coherencia ni de visión integrada al conjunto de la estrategia de ciudad ya aprobada, y contarán, además, con un consistente apoyo social derivado del proceso participativo previo.

Una regulación urbanística que contemple la conexión entre estas estrategias y los instrumentos de planeamiento (que necesariamente deberán contener innovaciones importantes) puede contribuir a simplificar la ordenación urbanística y, sobre todo, a permitir que ésta se convierta en una técnica instrumental eficaz para afrontar los retos de las áreas urbanas del siglo XXI. Para ello será preciso iniciar también un proceso, en este caso ya de competencia estatal, que reconduzca la relación entre el planeamiento urbanístico y el derecho de propiedad. La mayor parte de la complejidad que acompaña a dicho planeamiento procede, precisamente, de esa vinculación. El siguiente epígrafe hará referencia a esta cuestión.

2.3. La relación tóxica con el derecho de propiedad

Dispone el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en adelante TRLSRU, en su artículo 11, dedicado al “Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo”, que dicho régimen “es estatutario” y que el mismo “resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Añade a continuación (apartado 2) que “La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo” y que su patrimonialización requiere la realización efectiva y el cumplimiento previo, y en todo caso, de los deberes y las cargas propias del régimen que corresponda”, nuevamente en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

De esta regulación podría extraerse la errónea conclusión de la existencia de un régimen de la propiedad estatutariamente muy limitado por la legislación y el planeamiento urbanístico, en un sistema de equilibrios entre los intereses públicos y privados que constituiría una de las características más peculiares del urbanismo español. Y, sin embargo, nada más lejos de la realidad, al menos en lo que a los suelos objeto de transformación urbanística se refiere (fundamentalmente los urbanos no consolidados y los urbanizables sectorizados o delimitados de acuerdo con la clasificación y categorización urbanística de los mismos). En dichos suelos, la mera aprobación del planeamiento anticipa

unos contenidos económicos para el propietario, conocidos como aprovechamientos urbanísticos, que desvirtúan la verdadera finalidad de la planificación urbanística, que no es repartir la riqueza generada por el plan entre los propietarios y la Administración, sino ofrecer alternativas viables y legítimas de transformación del espacio físico para atender a las demandas de la población. En suma, todos ellos intereses generales.

Pese a las sucesivas limitaciones introducidas por las Leyes de Suelo del Estado[8] aún hoy la clasificación de un suelo que lo hace susceptible de ser transformado urbanísticamente lleva implícito el reconocimiento para el propietario de un porcentaje de aprovechamiento urbanístico que oscila entre el 85% y el 90% (excepcionalmente entre el 80% y el 100%), dependiendo de lo dispuesto por cada Ley urbanística, en desarrollo y como complemento de la regla básica estatal contenida en el art. 18.1,b) del TRLSRU. Está condicionado al cumplimiento de variados deberes y al levantamiento de múltiples cargas, pero lo cierto es que dicho aprovechamiento pertenece al propietario. Lo mismo ocurre con los suelos urbanos en los que una modificación o revisión del planeamiento diseña nuevas operaciones urbanísticas. La legislación, tanto estatal, como autonómica, establece de manera clara a través de qué mecanismos participará la comunidad en unas plusvalías que, de facto, también son del propietario.

García-Bellido[9] solía ilustrarnos acerca de este anacronismo que aún hoy, en pleno S XXI, nadie osa derogar. Explicaba que su aparición histórica, con la Ley del Suelo de 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana), atendía a unas circunstancias que han desaparecido ya hace décadas y que privan a dicho esquema de toda justificación en la actualidad. En aquél momento, con unos ayuntamientos empobrecidos y unos propietarios que, en su mayoría eran agricultores, no cabía esperar que el peso del proceso de urbanización que requería el país, o el coste de las expropiaciones precisas para todas las infraestructuras, las dotaciones y los equipamientos necesarios recayera en las Administraciones públicas, o que aquellos propietarios, sin experiencia empresarial ni, desde luego, inmobiliaria, pudieran acometer este tipo de actuaciones complejas y muy caras en términos de recursos financieros anticipados. La Exposición de Motivos de la citada Ley explicaba el sistema introducido señalando que sería ideal "que la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearen edificar", algo que sin embargo reconocía "no es viable en España". Y justificaba que no lo era en aquel momento porque "Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas". De ahí que se introdujera un sistema en el que la "ejecución de las obras, responde al principio de que, en todo caso, el propietario de los terrenos debe satisfacer los gastos de la urbanización, como compensación y dentro de los límites que implica la plusvalía determinada por la transformación de terrenos en solares o la mejora de sus condiciones de edificador". Dicha fórmula permitía concluir al legislador que "No cabe duda de que así quedarán solucionadas, en grado máximo, las actuales dificultades que se oponen a la obra urbanizadora".

Ninguno de estos argumentos permitiría avalar hoy esta especial construcción jurídica que otorga anticipadamente a los propietarios el aprovechamiento urbanístico que permite el Plan sobre los suelos que son susceptibles de algún tipo de transformación urbanística, para que estos puedan obtener la financiación hipotecaria necesaria, a la vez que se les exige costear la

[8] Entre ellas la más destacada fue la de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que mediante el llamado "sistema de adquisición gradual de facultades urbanísticas" trató de romper con la tradición de vincular las plusvalías imputables a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes del planeamiento, con la mera aprobación de este por la Administración. El esquema en el que se basó se estructuraba en los siguientes hitos:
1. El plan sólo confería una aptitud inicial para edificar un terreno, pero el derecho se consolidaba tras cubrir unas determinadas fases que debían garantizar la efectividad del principio equidistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio de este a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística.
2. El propietario no adquiría todo el aprovechamiento porque una parte correspondía en todo caso a la colectividad en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 47 de la CE.
3. El cumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticas tenía repercusión directa en la valoración de los suelos a efectos expropiatorios y los aprovechamientos urbanísticos sólo aparecían a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento.

[9] En un artículo de José María Nogueira, publicado en la edición impresa del suplemento "Negocios" de *El País*, del domingo 2 de octubre de 2005, bajo el título "El suelo y la vivienda", se puede encontrar esta misma explicación de Javier García-Bellido.

urbanización y ceder obligatoria y gratuitamente[10] todos los suelos que el Plan califique como sistemas generales o dotaciones locales.

La legislación urbanística ha ido añadiendo más y más cargas para tratar de compensar aquellos aprovechamientos, en un esquema diabólico que termina acumulándolas al precio del producto inmobiliario final, que es la vivienda. Este sistema, que está en el origen de la especulación con el suelo que proscribe la CE, ha ido corrigiéndose gradualmente no con las reformas legales necesarias que deberían haber separado el plan de los aprovechamientos particulares, sino exigiendo cada vez más cargas urbanísticas a los propietarios para compensar un aprovechamiento urbanístico injusto, que no debería pertenecerles y que ya hoy, en pleno S XXI, hace aguas por todas partes. A las cesiones tradicionales de suelos para el sistema viario, las zonas verdes y los espacios libres, el equipamiento educativo, etc. se han ido uniendo nuevos deberes de entrega de suelos como el que recupera la plusvalía urbanística también en los suelos urbanos, con porcentajes que suben y bajan del tradicional 10%, añadiéndoles el coste de la completa urbanización; nuevos sistemas generales como el de la vivienda dotacional pública para alojamientos provisionales y, por supuesto, los costes de urbanización de todos ellos también; se han introducido reservas de suelo obligatorias con calificación de vivienda protegida; se pueden exigir más deberes que los estrictamente legales mediante la firma de convenios urbanísticos, cuando todos los propietarios estén de acuerdo y un largo y heterogéneo etc. Todo para no revisar un esquema que somete a los Ayuntamientos a los que se supone que se pretendía ayudar (en la terminología de la LS 1956) a unas presiones derivadas de su capacidad de multiplicar el valor de los terrenos, difícilmente soportable, y detrás de la cual han estado y seguirán estando –mientras este esquema no se corrija- muchos casos de corrupción.

Éste es, por tanto, otro de los problemas más importantes a los que se enfrenta el planeamiento urbanístico español, y es un problema que depende, como ya se apuntó, del legislador estatal, al que compete la fijación del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo. Es cierto que el TRLSRU, al igual que lo hicieran ya otras Leyes estatales anteriores (básicamente y sobre todo la Ley 8/1990), introduce un sistema que trata de desvincular el valor del suelo del planeamiento urbanístico. Se prescinde de técnicas urbanísticas y se sustituyen las clases y categorías de suelo por situaciones básicas, a la vez que se asignan los derechos y deberes exclusivamente en función del tipo de actuación de que se trate. Se vinculan los derechos con la ejecución del planeamiento y con el cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas urbanísticas correspondientes, en lugar de hacerlo con la mera aprobación del plan. Pero lo cierto es que aún no se ha dado el paso definitivo, aquél que sí es constatable en otros países de nuestro entorno y que, reconociendo una suerte de "edificabilidad mínima" a cualquier terreno, sólo permite que aquélla se concrete si el plan lo permite y mediante su compra o venta a la Administración (éste viene a ser –más o menos– el modelo francés (Bassols Coma, 2002) en el que, por añadidura, las infraestructuras y los equipamientos públicos se obtienen mediante expropiación por parte de la Administración).

En cualquier caso, resulta imprescindible abordar este problema si se quiere conseguir un urbanismo más sostenible y más justo, que desactive la voracidad urbanizadora y recalificatoria de los suelos con el fin de obtener plusvalías y reducir las posibilidades de incidir en prácticas corruptas[11].

2.4. La consideración jurisprudencial de una supuesta naturaleza reglamentaria

Este es uno de los aspectos más preocupantes y que está provocando un verdadero caos en el sistema urbanístico español. No sólo amenaza la propia credibilidad del mismo, sino, sobre todo, su capacidad de cumplir los numerosos intereses públicos que tiene atribuidos, entre ellos, de manera muy especial, la política de vivienda y la política económica, ambas dependientes del suelo sobre el que se proyectan.

Existen decenas de artículos doctrinales que ponen en cuestión esta asimilación de los planes urbanísticos a las disposiciones administrativas de carácter general. Asimilación que proviene de una construcción exclusivamente jurisprudencial y al margen de la legislación

[10] Como explica González Berenguer Urrutia, J.L. esta frase tan manida es una falacia, ya que "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás". RDU nº 175, Enero-Febrero 2000.

[11] Libro Blanco para la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/5C699C73-D144-4045-AA79-D8EB922D1B7C/111259/5.pdf

urbanística, tanto tradicional, como vigente. De hecho, sólo existe una Ley urbanística en España que defina específicamente los Planes urbanísticos como normas de carácter reglamentario. Se trata del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido (TR) (TR) de la Ley de urbanismo de Cataluña (artículo 97). Ni la LS 1976, ni el vigente TRLSRU, ni la inmensa mayoría de la legislación urbanística autonómica atribuyen tal naturaleza a estos instrumentos de ordenación y muy probablemente la Ley catalana se limitó a positivizar la jurisprudencia que, en aquel momento, ya estaba consolidada.

A estas alturas cabe preguntarse si al margen de resolver un problema real que tiene paralizado al planeamiento urbanístico español, no resultaría defendible el reconocimiento legal de una naturaleza mixta y compleja que recomienda su distinción o no equiparación plena con alguna de las categorías administrativas tradicionales: el reglamento o el acto administrativo. En palabras del Tribunal Constitucional (STC 46/1990, de 15 de marzo): "la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...)"

Hasta el momento, el Tribunal Supremo sostiene que existe un "axioma incuestionable"[12] acerca del carácter reglamentario de los Planes y la consiguiente nulidad de pleno derecho de todos aquellos que incumplan durante su proceso de elaboración y aprobación cualquier trámite procedimental, por pequeño o insignificante que sea. Buena muestra de ello es la reciente STS 569/2020, de 27 de mayo de 2020, que declara que "los vicios de procedimiento no dejan de influir en la eficacia de los reglamentos" y que dichos vicios "en la aprobación hacen perder eficacia al propio reglamento y precisamente, en este supuesto, con el grado de ineficacia que comporta la nulidad de pleno derecho". Todo ello en una sentencia inicialmente ilusionante que parecía querer iniciar un giro en la tradicional doctrina jurisprudencial sobre las declaraciones de nulidad de los Planes urbanísticos, admitiendo de manera extraordinaria y por primera vez en muchos años, una nulidad "parcial"[13].

Esas situaciones confusas son las que actualmente está provocando la aplicación del régimen general del procedimiento administrativo común a unos instrumentos de ordenación urbanística que, si bien contienen algunas disposiciones administrativas y normas (precisamente las que los ligan con el derecho de propiedad), se caracterizan precisamente por el resto de los contenidos y determinaciones de planificación que les son propios. Esta naturaleza peculiar bien podría justificar un régimen propio y específico de impugnación (de hecho, ya lo tiene, a la vista de la generosa regulación estatal de la acción pública[14], que no tiene paragón ni siquiera cuando se compara con la acción popular en materia medioambiental) y un tratamiento acorde con el mismo en relación con la posible declaración de nulidad y/o anulabilidad.

De manera muy especial, no resulta razonable que pueda seguir declarándose la nulidad de pleno derecho de todo el procedimiento de elaboración y aprobación, y con él, del íntegro Plan aprobado, en multitud de supuestos en los que no es posible alegar que se haya prescindido "total y absolutamente" de un procedimiento que conlleva un avance, una aprobación inicial, otra provisional y otra definitiva; un mínimo de dos trámites de información al público y alegaciones; un número no menor a 50 de informes sectoriales de todo tipo y un procedimiento propio de evaluación ambiental estratégica[15]. Tampoco es razonable que los defectos puramente procedimentales no admitan subsanación o convalidación alguna por parte de la Administración,

[12] STS 569/2020, de 27 de mayo de 2020, en la que se utiliza el término "incuestionable", al lado del "axioma" de manera redundante e innecesaria, casi como una suerte de "aviso a navegantes". Para el Diccionario de la Real Academia española el axioma es aquella "proposición tan clara y evidente que se admite sin demostración". ¿Resulta necesario, por tanto, añadirle el término incuestionable también?

[13] La STS se expresa del modo siguiente en relación con la misma: "… es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho".

[14] Fernández, T.R. afirma lo siguiente: "Mi experiencia, ya larga, me lleva a la profunda convicción de que la acción pública en materia de urbanismo no solo no ha aportado nada positivo, sino que ha contribuido a normalizar la corrupción, porque ha propiciado la aparición de personas que han hecho de ella una profesión".

[15] La mera ausencia de uno sólo de las decenas de informes sectoriales que debe incorporar el Plan provoca la nulidad de todo el instrumento con efectos ex tunc. Puede ser un informe de Defensa, que debería haberse pronunciado sobre un único cuartel existente en el suelo urbano de una ciudad,

ni que la regla general aplicable en relación con los planes territoriales y urbanísticos sea la nulidad absoluta y no parcial, bajo el pretexto de una pretendida coherencia global de todo el Plan, bajo cuyo paraguas ni siquiera se tienen en cuenta los distintos ámbitos territoriales o la diferente ordenación de los mismos, por poner solo algunos ejemplos.

2.5. El peso extraordinario de los aspectos sectoriales

Probablemente muchos lectores coincidirán en que éste es otro de los problemas más graves que aquejan al planeamiento urbanístico. Lejos de ir corrigiéndose, la evolución legislativa nos muestra la tendencia contraria, es decir, a seguir aumentando el número de informes sectoriales de toda clase de materias, que deben ser solicitados en el proceso de elaboración y tramitación del planeamiento. Son habituales las cifras de 70, 80 y hasta 100 informes sectoriales (e incluso más) en el proceso de revisión de un Plan General Municipal. Cada uno de ellos versa sobre un interés público concreto y diferente del resto, tiene sus propios momentos procedimentales y plazos de emisión, también los efectos del silencio administrativo (muy frecuente, al lado de los retrasos injustificables, en relación con algunos de ellos) divergen, y hasta su naturaleza preceptiva, vinculante, o determinante, depende de lo que diga cada norma sectorial, la cual, dicho sea de paso, no para de crear nuevos y nuevos informes sectoriales que hasta la fecha eran desconocidos[16]. (Mardones Fernández De Valderrama & al., 2019).

Se trata, no obstante, de un problema mucho más serio que el puramente procedimental. La concurrencia sobre el territorio de muy diversas competencias e intereses y la complicada distribución competencial contenida en la Constitución Española (CE) y en virtud de la cual se atribuyen importantes funciones con incidencia territorial, fundamentalmente a la Administración General del Estado y a las CC.AA., está privando a la planificación urbanística de su sentido transversal y horizontal, sumiéndola en una suerte de suma inconexa de intereses de otros que difícilmente le permiten atender sus propias finalidades, entre ellas la ordenación general para todo un término municipal que resuelva las necesidades de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios, que persiga la mejora de la calidad de vida y la cohesión social, que promueva una movilidad sostenible y la mejora de la eficiencia energética, que proteja el patrimonio cultural y arquitectónico y los suelos necesitados de preservación, que proteja el medio ambiente, y un largo etc.

Afortunadamente se ha superado ya el criterio constitucional que atribuía la solución simplista de los problemas generados por la colisión entre intereses sectoriales e intereses horizontales o globales mediante la fórmula del llamado "interés prevalente": "El Estado no puede verse privado del ejercicio de una competencia exclusiva por la existencia de otra competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma" (SSTC 1/1982, de 28 de enero y 56/1986, de 13 de mayo), por lo que "[...] el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no [podrá interferir] el ejercicio de la competencia estatal ni [perturbarla]" (Sentencia 113/1983 y 77/1985, de 3 de julio). En relación con los conflictos entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, el interés supralocal será siempre prevalente frente al estrictamente local (Sentencia 170/1989, de 19 de octubre). La jurisprudencia posterior ha decidido realizar un análisis pormenorizado de las competencias e intereses públicos en presencia caso a caso y a exigir la resolución de los conflictos principalmente a través de los principios de coordinación y cooperación. Una buena muestra de ella es la STC 306/2000, de 12 diciembre (sobre conflictos de competencia en el ámbito territorial de los Picos de Europa), que declaró que: "La supraterritorialidad no representa, por sí sola, un criterio atributivo de competencias, pues esta circunstancia sólo puede suponer legítimamente un traslado de competencia cuando la actividad pública concernida no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación por requerir un grado de homogeneidad que sólo

por ejemplo, o el de Vías Pecuarias, en relación con una sola de ellas, o incluso el más global informe de impacto de género, sobre el cual ya ha confirmado el propio Tribunal Supremo que su ausencia no significa que el Plan no establezca un resultado equilibrado y de igualdad entre hombres y mujeres, debiendo probarse tal resultado de otra manera, y no con la mera alusión a la ausencia del informe (STS 1750/2018, de 10 de diciembre). No se trata, por tanto, de informes –todos y cada uno de ellos- que atenten contra esa visión del Plan como "un todo armónico que comporta una interconexión entre todas sus previsiones" (nueva construcción jurisprudencial), que está justificando las desproporcionadas consecuencias jurídicas de todos conocidas.

[16] Entre los últimos que se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico destaca, por ejemplo, el de los lugares de la Memoria Histórica, regulado por la Ley Foral de Navarra 29/2018, de 26 de diciembre.

puede asegurarse mediante su atribución a un único titular; que forzosamente ha de ser el Estado, o, en fin, cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas".

En este contexto, parece incontrovertible que los informes que tienden a asegurar una adecuada coordinación y cooperación entre diversos intereses públicos en el ámbito de la planificación urbanística, son un buen medio de carácter preventivo para evitar que, a posteriori, surjan problemas que sólo tengan solución al final, en sede judicial. Pero lo cierto es que la garantía a ultranza de estos intereses sectoriales se está consiguiendo a costa de un perjuicio desproporcionado para los intereses generales que persigue la planificación urbanística.

Tres son, fundamentalmente, los tipos de informes sectoriales con incidencia en el urbanismo: los preceptivos, los vinculantes y los determinantes. Una definición sencilla de cada uno de ellos puede extraerse acudiendo a las propias sentencias del Tribunal Constitucional (TC), que entienden que:

– Son informes preceptivos los que deben ser, necesariamente, solicitados por el planificador, porque así se deduce de la legislación sectorial correspondiente, que no tiene por qué denominarlos específicamente como "preceptivos". Tienen como finalidad asegurar la competencia de alguna Administración Pública en procesos ajenos en principio a la misma y la omisión de este trámite o la ausencia del informe en el expediente, caso de ser emitido, provocará la nulidad de todo el procedimiento.

– Son informes vinculantes aquellos que obligan al órgano administrativo a resolver en el sentido informado y convierten, de facto, la aprobación final del plan urbanístico en un acto complejo en el que concurren tantas voluntades como informes sectoriales de esta naturaleza existan, siendo esa concurrencia constitucionalmente admisible cuando cada una de ellas resuelva sobre asuntos de su propia competencia.

– Son informes determinantes aquellos informes preceptivos que, a juicio del órgano competente, resultan imprescindibles para adoptar la decisión o resolución final del procedimiento. De acuerdo con el TRLSRU (artículo 22.3) los informes hidrológicos sobre la existencia de recursos hídricos, los de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre y los de carreteras y demás infraestructuras, acerca de su posible afección en relación con su capacidad de servicio, son, en todo caso, determinantes para el contenido de la memoria ambiental del Plan urbanístico correspondiente, que solo podrá disentir de ellos de forma motivada.

La problemática que suscitan estos informes, además de la ya comentada fragmentación de intereses diversos e incluso contradictorios entre sí, es enorme. Precisamente porque cada uno de ellos responde legítimamente a su interés público específico, no tienen por qué conectarse con los demás, ni reconocer otras soluciones que no sean las propias. Nada tendrá que ver el informe de carreteras con el de vías pecuarias, o el de ferrocarriles con el de agricultura. Muchos de ellos se emiten fuera del plazo establecido por su propia legislación, con consecuencias catastróficas para la tramitación de un Plan que ya de por sí es muy larga y compleja[17]; no es infrecuente que se exijan informes que no demanda de manera explícita ninguna regulación (no son, por tanto, preceptivos), o que dichos informes incluyan extremos que son ajenos a las competencias del órgano emisor y que, por tanto, podrían y deberían ser directamente ignorados en ese punto.

Por último, el "gran" problema proviene de la solución salomónica insatisfactoria que aportó el TC en relación con los informes vinculantes que hoy aparece ya positivizada en la Disposición Adicional segunda, 4 de la Ley 13/2003, de Concesión de la Obra Pública. De acuerdo con la misma los informes sectoriales del Estado deben emitirse en el plazo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán favorables, pero solo a los efectos de poder continuar un procedimiento que, en ningún caso, y aunque la Administración sectorial incumpla sine die su obligación de emitirlo, podrá afectar al dominio o a los servicios públicos estatales. La utilización de este concepto jurídico indeterminado ata de pies y manos al planificador urbanístico, que difícilmente podrá aventurar si su propuesta de

[17] Cabe recordar que, de acuerdo con la mayoría de la legislación urbanística, conlleva un avance, tres aprobaciones (inicial, provisional y definitiva), dos procesos de información al público y alegaciones, decenas e incluso centenares de informes sectoriales (tanto estatales, como autonómicos) y, por supuesto, una Evaluación Ambiental Estratégica. El plazo medio de revisión de un Plan general en España se sitúa en torno a los 7 años, aunque en muchas ocasiones este plazo se supera.

ordenación está afectando o no al dominio y a los servicios públicos estatales, si la Administración titular de los mismos no se pronuncia al respecto. En consecuencia, aunque la Ley lo permita, difícilmente se aventurará la Administración urbanística competente a otorgar la aprobación definitiva a cualquier Plan sin que todos y cada uno de los informes preceptivos y vinculantes, aunque sean extemporáneos, aparezcan en el expediente. No es de extrañar, por tanto, que estos procedimientos se extiendan a lo largo de muchos años, y que cuando el Plan finalmente se aprueba, la realidad a la que debe hacer frente, haya cambiado por completo.

2.6. La rigidez y burocratización excesiva de la Evaluación Ambiental Estratégica

La irrupción de la protección medioambiental en el urbanismo español, derivada de las exigencias contenidas en la Directiva Europea 2001/42 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ha generado otro conocido trámite procedimental en el planeamiento urbanístico que, no por necesario y plenamente justificado, deja de provocar problemas. Parece como si, en España, fuera imposible diseñar procedimientos ágiles, flexibles y proporcionados que garanticen el adecuado equilibrio entre los distintos intereses afectados.

En primer lugar, debe destacarse que la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, no regula cómo se articulan sus contenidos con los propios de la normativa urbanística de las CC.AA., ya que únicamente exige el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para cualquier tipo de plan o programa. La pormenorización imprescindible viene de la mano de la citada legislación urbanística autonómica, de la que se pueden extraer, quizás, las dos determinaciones más relevantes:

Primera.- Los planes e instrumentos urbanísticos concretos (con las modificaciones que procedan) que estarán sometidos a dicha evaluación, distinguiendo además entre aquellos que se someten a evaluación ordinaria o simplificada, y los que no.

Segunda.- La determinación de los trámites específicos que conforman el “procedimiento” formal para realizar esta evaluación ambiental, respetando lógicamente lo dispuesto por la legislación estatal.

Pues bien, de acuerdo con la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, existen hasta 6 trámites administrativos diferentes para responder a las 3 exigencias que marca la Directiva, que consisten en establecer un proceso de cribado que permita determinar los planes o programas que se sujetarán a la evaluación y en garantizar que el órgano ambiental sea consultado, tanto en la fase de determinación del ámbito del informe, como en la de las alegaciones. Para garantizar tales fases, nuestra legislación básica reclama:

1) un trámite de solicitud de inicio,

2) unas consultas previas con la determinación del alcance del estudio ambiental,

3) la elaboración del propio estudio,

4) el desenvolvimiento de un período de información al público y de consultas a las Administraciones Públicas (AA.PP.) y a las personas interesadas,

5) el análisis técnico del expediente y, por último,

6) la Declaración ambiental estratégica.

A ello se une que el informe de la autoridad ambiental es, como tantos otros, preceptivo, determinante, e incluso vinculante en algunos de sus extremos, lo que se deduce de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley, que establece la citada naturaleza preceptiva y determinante de manera expresa y del mecanismo previsto para la resolución de posibles discrepancias (que dirime el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de la C.A. correspondiente), de acuerdo con el cual la declaración ambiental estratégica será vinculante respecto de aquellas cuestiones que no sean competencia del órgano proponente.

Interesa recordar que la Directiva europea no establece una prevalencia del interés ambiental sobre el interés público del plan urbanístico. Obliga a este último, como es lógico, a tener en cuenta la perspectiva ambiental desde el momento más inicial posible, pero ello no implica la prevalencia de uno sobre otro. Y tampoco demanda el establecimiento de un procedimiento concreto, sino únicamente la necesidad de cumplir unas fases o elementos determinados que, a su juicio, garantizarán que el interés medioambiental ha sido suficientemente tenido en cuenta. Con estas premisas no resulta difícil argumentar que, una vez más, la solución española a la transposición de esta Directiva es de las más complejas y burócratas que existen

entre todas aquéllas por las que se podría haber optado.

Un último problema añadido, nada desdeñable tampoco, lo producen los numerosos informes sectoriales a los que ya se ha hecho referencia en este artículo, que acompañarán al Plan y que deben ser incorporados al expediente antes de que la autoridad ambiental se pronuncie en relación con su propio informe, algo que extrema las dificultades de coordinación entre todos ellos. Lamentablemente el TC ha anulado (STC 53/2017, de 11 de mayo), por vicio de inconstitucionalidad (invadir las competencias exclusivas de las CC.AA.), los preceptos[18], que, en aras de una mayor agilidad y acortamiento de los plazos, establecía la Ley 21/2013, para permitir que, de un lado, no se tuvieran que tener en cuenta los informes emitidos fuera del plazo legalmente establecido, y de otro, la posible utilización de un requerimiento del informe al superior jerárquico del órgano que estaba incumpliendo su misión. Puede el Estado, desde luego, dictar una tal legislación para sus propios informes, pero no para los autonómicos, entendiendo el Alto Tribunal que no son normas de índole puramente procedimental ni, por tanto, legislación básica que pueda quedar amparada en la competencia estatal del art. 149.18ª CE.

Toda la regulación señalada produce distorsiones indeseables, dado que el verdadero propósito de la evaluación ambiental estratégica es que se integren de manera adecuada las cuestiones medioambientales en el análisis de los planes urbanísticos, y esto no se logrará si toda la óptica medioambiental recae, exclusivamente, en el órgano medioambiental, siendo imprescindible que exista una buena articulación entre éste y el órgano sustantivo, desde el principio. Como suele ser habitual en nuestro derecho, la burocracia de los trámites termina obscureciendo las verdaderas prioridades.

2.7. La ausencia de una verdadera participación pública

Otro de los elementos clave que demandan las Agendas urbanas, y que tiene que ver con el objetivo de mejorar la gobernanza[19] es la participación ciudadana en todos aquellos procesos que diseñan y ordenan un determinado espacio urbano, entendido éste no sólo como espacio físico, o como un territorio con unos límites precisos, sino como una forma de agrupación social que comparte intereses y aspiraciones, que genera un espacio de convivencia y que garantiza una determinada calidad de vida o que, por el contrario, puede ponerla en grave riesgo.

En España, la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial y urbanística está plenamente garantizada desde un punto de vista legal. Es más, constituye legislación básica estatal (TRLSRU) que vincula a la legislación autonómica, que deberá garantizar "El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas" (art. 4.2 c). No extraña, por tanto, que el articulo 5 (letra c) incluya entre los derechos reconocidos a los ciudadanos el de "Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora". Sendos derechos se complementan, además, con la necesaria publicidad de todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas (art. 25), incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que se suscriban, que deberá impulsarse por medios telemáticos y, por supuesto, con la acción pública, que permite a cualquier persona exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística (art. 62).

Esta regulación nuevamente "burocratizada" contrasta, por un lado, con la limitada conciencia ciudadana y la casi nula cultura participativa, y por otro, con el escaso interés real de las Administraciones, en muchos casos, por fomentarla. Las más de las veces por temor a aumentar aún más los larguísimos tiempos de tramitación de los Planes, si bien debe reconocerse que la

[18] Se trata de los artículos 19.1 (segundo párrafo), 30.2 (primer párrafo), 34.4 (segundo párrafo) y 46.2 (segundo párrafo).

[19] La buena Gobernanza se entiende en dichas Agendas como los procesos de toma de decisiones y de implementación transparentes, eficaces, que se alcanzan de forma democrática con la participación de todos los interesados, que consumen unos recursos equilibrados en función de los objetivos perseguidos y que cuentan con la información necesaria, puesta a disposición de quiénes la puedan solicitar.

complejidad intrínseca de éstos y del urbanismo en general ha resultado ser una buena cómplice para dotar de opacidad a procedimientos en los que los intereses públicos y privados no siempre se entrecruzan de manera clara, transparente, ni adecuada. En tales condiciones, la participación ciudadana, más allá de la que pueda partir de asociaciones y organizaciones representativas de intereses, suele limitarse a la presentación de alegaciones que esconden un mero interés privado, y que, por tanto, difícilmente enriquecen el proceso participativo, ni configuran una auténtica participación en términos de "cultura ciudadana".

La situación, lejos de mejorar, parece enquistada. En los últimos años no puede decirse que los diferentes intentos de generar esta cultura participativa hayan tenido un éxito reseñable. Algunas de las propuestas que se pusieron en marcha fueron entendidas por la ciudadanía como consultas electorales previas y, en consecuencia, las penalizaron. Fue el caso del referéndum relativo a la reforma de la Diagonal de Barcelona, en el año 2010, en el que el 79,8% de los participantes en la consulta popular votó en contra de la propuesta municipal, que sólo logró un 11,38% y que generó una importante crisis institucional[20]. Otras, como la del barrio del Gamonal en contra de la decisión del Ayuntamiento de Burgos de realizar una importante inversión en la construcción de un bulevar en la ciudad, se convirtió en una revuelta social exportada a otras muchas ciudades españolas, que se saldó con decenas de detenidos, destrozos en el mobiliario urbano y cargas policiales. Más allá del debate acerca de la colisión entre esta "forma" de participación y el propio sistema democrático, estas revueltas demostraron que es más importante conseguir consensos que mayorías. Como última experiencia, el portal web puesto en marcha hace escasamente una década por el Ayuntamiento de Madrid, "Decide Madrid", para fomentar la democracia participativa y transparente, sirviéndose de las tecnologías y de las prácticas colectivas, también fracasó. La entonces regidora municipal (Manuela Carmena) reconoció –en octubre de 2017– dicho fracaso cuando, tras poner en marcha una campaña de sensibilización para movilizar a los vecinos acerca de la remodelación de varias plazas de la ciudad (entre ellas la emblemática Plaza de España), sólo el 1% de los mismos participó. Y eso que se trataba ya de la tercera consulta que se ponía en marcha a través de este mismo sistema cuyo éxito estaba y está contrastado en otros países europeos.

La tarea que queda por hacer es enorme. Se trata de sustituir, como ya avanzó el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico español "el consenso reservado y organizado en torno a las operaciones urbanísticas, por un consenso amplio y transparente". Para ello serán necesarios tres instrumentos:

1. El soporte de una adecuada y completa información.
2. La educación en los valores participativos, tanto para los ciudadanos, como para los técnicos y
3. La garantía de un proceso plenamente transparente.

En relación con la información se han dado pasos importantes. El Estado dispone de un Sistema de Información Urbana[21] que contiene, a disposición del público en general, información sobre suelo y urbanismo que se puede obtener por medios electrónicos, y de un Observatorio de Vulnerabilidad Urbana que muestra mediante mapas, los ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, que precisan de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.[22] Y más allá de las múltiples iniciativas autonómicas y municipales, cabe destacar la apuesta decidida de los Ayuntamientos por el "Gobierno Abierto", sistema que marca un camino para promover las políticas de transparencia, para facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la participación de la ciudadanía y para reforzar e incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos locales.

Siendo como es, muy importante, la información no es, sin embargo, suficiente, porque gran parte de esta es incomprensible para el ciudadano medio. Y si lo es por las propias características del ordenamiento urbanístico y de su sistema de planeamiento, son las AA.PP. las que tienen la obligación de convertir aquéllos en ideas, conceptos y lenguajes comprensibles. Deberían existir oficinas permanentes de información ciudadana, y también iniciativas de

[20] Información publicada por el Diario La Vanguardia el 17 de mayo de 2010. https://www.lavanguardia.com/vida/20100516/53928946995/el-fracaso-de-la-consulta-de-la-diagonal-se-lleva-por-delante-al-primer-teniente-de-alcalde.html

[21] https://www.mitma.gob.es/portal-del-suelo-y-politicas-urbanas/sistema-de-informacion-urbana/sistema-de-informacion-urbana-siu

[22] https://www.mitma.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana

impulso de la educación y la formación, tanto para los ciudadanos, como para los técnicos, en relación con la mejor forma de incentivar la participación activa en materia de urbanismo. Cursos de formación, Seminarios, Jornadas explicativas, Avances de planeamiento, Portales web y muchas actividades de estas características deberían sumarse ya a los procesos meramente formales de información al público, y deberían acompañar a cualquier proceso de elaboración del planeamiento. Los llamados "Avances" del planeamiento no deberían ser potestativos, sino obligatorios, exigiendo del Ayuntamiento mecanismos de información suficiente acerca de esa primera idea del plan. También se muestra útil el acompañamiento de expertos, mediadores o agentes profesionales, para ayudar a los ciudadanos a aprender de democracia deliberativa.

Por último, para que la participación sea real y efectiva, es decir, para que exista un verdadero diálogo entre la A.P. y los ciudadanos, deben arbitrarse fórmulas de transparencia y comunicación directa con ellos. Este objetivo es radicalmente opuesto a la opacidad que en muchas ocasiones acompaña a los procesos de planificación urbanística y busca fortalecer los mecanismos de colaboración público-privada y la coproducción de políticas públicas. Los sistemas de datos abiertos y, sobre todo, la rendición de cuentas de la actuación pública, tienen mucho que ver con la transparencia y esto también ha brillado por su ausencia durante décadas. Basta analizar los escasos sistemas de indicadores que existen para evaluar lo hecho en ejecución de un determinado plan urbanístico y, por supuesto, la debilidad de las reacciones administrativas en materia de disciplina. El sistema español se agota –literalmente- en los controles preventivos, y cae en la trampa de pensar que la calidad de todo este complejo conglomerado se basa en las exigencias exhaustivas y exasperantes de una legislación urbanística omnicomprensiva y del propio planeamiento urbanístico, sin que sea preciso ningún control ex post para garantizar la idoneidad de las decisiones adoptadas, e incluso la posible desviación respecto de estas.

3. Conclusión

Sostiene la Agenda Urbana Española en su Introducción que "Nunca en la historia de la humanidad las ciudades habían tenido el protagonismo que tienen hoy. El mundo es urbano y la sociedad también. De ahí que retos globales de todo tipo, sociales, medioambientales, culturales, alimentarios y de salud, económicos y, por supuesto territoriales deban abordarse dentro de las ciudades y mediante estrategias de carácter integrado y holísticas".

Recuerda también que "Los tradicionales mecanismos de intervención, tanto sobre la ciudad, como sobre el territorio, plantean limitaciones importantes y marcos que ya están ampliamente superados. La innovación permanente abre también nuevos espacios de oportunidad a nuevas maneras de entender la Ciudad y a nuevas formas de intervención sobre ella. Y será preciso aprovecharla". Y afirma que "las políticas urbanas implementadas sobre la base [del modelo urbanístico tradicional] no sólo no permiten alcanzar los objetivos de sostenibilidad que embargan los compromisos internacionales que España ha ido asumiendo en los últimos años, sino que constituyen verdaderas amenazas frente a los mismos. Entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030; los que recoge la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea, ambas aprobadas en el año 2016 (Declaración de Quito y Pacto de Ámsterdam, respectivamente) y los reconocidos en la Cumbre del Clima, también conocida como Cumbre de París".

Son muchos y variados los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico español (Vaquer Caballeria, 2018). Un planeamiento que amenaza sensiblemente su eficacia como instrumento de ordenación e impulso de los procesos de utilización del suelo y de transformación urbana. Resulta clave trabajar en los principales problemas que lo aquejan: falta de visión estratégica, excesiva vinculación con el derecho de propiedad, complejidad extrema, técnica y jurídica, rigidez ante cualquier proceso de adaptación, altísimo riesgo de anulación, continua mediatización por parte de los intereses sectoriales de otras Administraciones Públicas y una generosa regulación de la acción pública que ha demostrado proteger mucho mejor los intereses privados y partidistas que los intereses generales.

Solo contando con un planeamiento urbanístico actualizado, dotado de estabilidad y certeza, comprensible, flexible, participado y, en la medida de lo posible, simplificado, será posible avanzar en un modelo urbano sostenible de ordenación, transformación y uso del suelo capaz de responder a las necesidades sociales de cada momento, respetando el medio ambiente y contribuyendo al progreso social y económico.

Son muchos, por tanto, los elementos que deben incorporarse al sistema de planeamiento

urbanístico español para conseguir aquellos resultados. Este artículo los ha ido desgranando a la vez que reconocía las numerosas debilidades que lo aquejan. No se repetirán, por tanto, en estas conclusiones, en las que simplemente se resumen algunos de los que, adicionalmente, podrían resultar de interés y utilidad.

En primer lugar, resulta preciso dar el salto definitivo hacia la distinción entre planificación estratégica y planificación pormenorizada. No se habla aquí de Planes estructurales y de planes generales y de desarrollo. Personalmente, desde el punto de la agilización necesaria en los trámites, entiendo que vuelve a ser más de lo mismo. Se habla de llevar a la planificación estratégica el modelo de ciudad consensuado entre todos los agentes, en un proceso transversal e integrador, para el corto, medio y largo plazo. A través de dichas estrategias se pueden identificar todos los planes, proyectos, programas e incluso actuaciones concretas a poner en marcha en dichos horizontes temporales, con la distinción entre aquellos que precisen de una modificación del planeamiento preexistente de aquellos otros que podrían empezar a ejecutarse de inmediato. Su individualización en cuanto a la ejecución no eliminaría la visión de conjunto porque estará garantizada al ser elemento definitorio de la Estrategia, precisamente, la visión transversal e integrada en la consecución de objetivos ambiciosos de sostenibilidad.

En segundo lugar, también debe superarse la actual visión de la compatibilidad entre la planificación horizontal y la sectorial, basada casi exclusivamente en la dinámica de los informes preceptivos y vinculantes, que impiden generar la coherencia necesaria que se requiere a los instrumentos de ordenación. Las comisiones de coordinación que están poniendo en marcha varias Comunidades Autónomas están funcionando como mecanismos muy eficaces en cuanto a ahorros de tiempo consumidos, pero lo más relevante es que inician un camino necesario hacia la compatibilidad entre todos los informes sectoriales y entre todos ellos con la planificación horizontal del territorio. Pese a ello, mientras no se proceda a realizar los cambios legislativos necesarios el problema seguirá sin solucionarse.

En tercer lugar, es preciso seguir fomentando los mecanismos e instituciones jurídicas de colaboración público-privada y la coproducción de políticas públicas. El urbanismo español no puede entenderse sin ambos.

La garantía de procesos participativos abiertos a toda la ciudadanía con carácter previo al procedimiento formal de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística es otra de las claves que permitirán su mejora. Y no puede tratarse de meras garantías formales establecidas en la legislación. Se trata de fomentar la participación en el diseño, en el seguimiento y en la propia evaluación de las políticas públicas por parte de todas las personas. La accesibilidad a la información y que ésta sea entendible por la ciudadanía requiere un cambio de mentalidad importante en el funcionamiento tradicional de los servicios territoriales y urbanísticos locales. Integrar la participación en el planeamiento de manera real y efectiva durante todo el proceso significa superar los trámites obligatorios de información al público y alegaciones. Es preciso buscar la corresponsabilidad en la adopción de las decisiones, fomentar el trabajo en red y la innovación social permanente. Para ello se consideran imprescindibles la creación de oficinas permanentes que faciliten información sobre la ciudad, su funcionamiento y su gestión, de forma que se genere un sentimiento de participación y de agente activo en la ciudad. Esta medida podría complementarse con el impulso de la figura de los “mediadores o “agentes” profesionales que, mediante la aportación de conocimientos específicos pueden facilitar dichas tareas.

Por último, hay problemas emergentes que no admiten demora. La respuesta desde el planeamiento al reto del aumento de las temperaturas y sus consecuencias y la reducción del consumo de energía y de agua, así como otras medidas para ser más eficientes energéticamente debe venir en primer término del planeamiento territorial y urbanístico y, por supuesto, de la edificación bioclimática y sostenible. Son instrumentos preventivos enormemente eficaces que deben adaptarse a estas nuevas necesidades con toda urgencia.

4. Bibliografía

Agenda Urbana Española. 22 de febrero de 2020: https://www.aue.gob.es/

Agenda Urbana para la Unión Europea. Ámsterdam, 2016: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es#agenda-urbana-de-la-ue

Bassols Coma, M. (2002): Francia. Estudio de las líneas básicas de su legislación urbanística. *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales* Vol. XXXIV (131) 2002. Pags. 85-127.

Benabent Fernández De Córdoba, M. (2019): La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La necesidad de un cambio de modelo. *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales* Vol. LI, Nº 201, otoño 2019: 451-466.

De La Cruz Mera, A. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Práctica urbanística*, Nº 164.

_____ (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En J. Castelao Rodríguez & A. Criado Sánchez & J. Jalvo Mínguez (Coords.) *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. El Consultor de los Ayuntamientos.

_____ & Madurga Chornet, I. (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales* Vol. LI, nº 199, primavera de 2019: 175-200.

Fernández, T.R. (2017): El contencioso urbanístico y su necesaria reforma. *Revista de Administración Pública nº 203*.

González Berenguer Urrutia, J.L. (2000): El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás (II). *RDU nº 175*, *13-16*,Enero-Febrero 2000.

Hernández Partal, S. (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad yTerritorio Estudios Territoriales*, 52(206): https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/86506

____ (2020 a): Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *52*(205), 613–642. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11

_____& De Santiago-Rodríguez, E. (2019): Las sinergias entre la Agenda Urbana Española y otras agendas y estrategias. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, *51*(202), 835–846. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77739

Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Ministerio de Vivienda, Madrid, 2010: https://www.mitma.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/urbanismo-y-sostenibilidad-urbana/libro-blanco-de-la-sostenibilidad-en-el-planeamiento-urbanistico-espanol

Mardones Fernández de Valderrama, N., Luque Valdivia, J., & Aseguinolaza Braga, I. (2019a): Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(200), 375–392. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76738

_____ (2019b): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(201), 603–622. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77596

_____ (2019c): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento: Estudio Comparado. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 51(202), 799–822. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77737

Martín Rebollo, L. (2017): Prólogo. En G. Roger Fernández *Manual práctico de gestión urbanística andaluza: innovaciones instrumentales en la ley de modificación 2/2012 de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Instituto andaluz de Administración Pública. Sevilla. 2012.

Nogueira, J.M. (2005): El suelo y la vivienda, *Tribuna de la edición impresa del suplemento "Negocios" de El País, 2 de octubre de 2005.* https://elpais.com/diario/2005/10/02/negocio/1120215.html

Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas. Quito (Ecuador), octubre de 2016: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm

Tomasi Di Lampedusa, G. (2019): *El Gatopardo*. Nueva edición revisada de G. Lanza Tomasi. Ed. Anagrama.

Vaquer Caballería, M. (2018): La potestas diabólica: los retos y las debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *12_Planur-e*, diciembre de 2018.

5. Listado de Acrónimos/Siglas

A.P.:	Administración Pública
AA.PP.:	Administraciones Públicas
C.A.:	Comunidad Autónoma
CC.AA.:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
LS:	Ley del Suelo
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU:	Organización de Naciones Unidad
TC:	Tribunal Constitucional
TRLSRU:	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 667-678
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.6

CC BY-NC-ND

Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja

Marcos Vaquer-Caballería

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid

Resumen: El buen gobierno del territorio exige concertar todas las políticas y competencias que inciden sobre el espacio y, en particular, las de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, a las que el artículo 148.1.3ª de la Constitución trata como un continuo competencial, pero no siempre se comportan como tal. En este artículo se abordan las relaciones entre los planes de ordenación del territorio y los de ordenación urbanística y se destacan los problemas que plantea para el planeamiento urbanístico el déficit y las carencias del planeamiento territorial, que le debería preceder tanto lógica como cronológicamente y que debería acotar su discrecionalidad.

Palabras clave: Planes territoriales; Planes urbanísticos; Gobierno del territorio.

Spatial planning and Urban Planning: another odd couple

Abstract: A good territorial governance requires concerting all the policies and powers that affect the space. In particular, those of spatial planning, urban planning and housing, which article 148.3 of the Spanish Constitution treats as a whole. This paper deals with the relationships between spatial plans and urban plans and highlights the problems posed for urban planning by the deficit and shortcomings of spatial planning, which should precede it both logically and chronologically and which should limit its discretionary power.

Keywords: Spatial planning; Urban Planning; Territorial governance.

Recibido: 11.10.2022; Revisado: 26.04.2023
Correo electrónico: mvaquer@der-pu.uc3m.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3502-6708

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. El necesario concierto de las competencias que inciden en el gobierno del territorio

La Constitución española de 1978 (CE), al instaurar el Estado autonómico, abrió a la descentralización materias competenciales que son conexas, pero también diferentes, como son la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, que yuxtapuso sin más en el apartado 1.3º del artículo 148. Como consecuencia, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia de ordenación del territorio como exclusiva. También la urbanística, si bien en este caso se interpreta como exclusiva por relación con el Estado, pero no con los entes locales y, en particular, el Municipio, ya que la participación en las potestades urbanísticas forma parte de la autonomía local, como han establecido tanto la legislación básica sobre régimen local –el art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) garantiza al municipio competencias propias en materia de "*Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística*"- como también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para la que "la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico –marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos– es una tarea comprendida *prioritariamente* en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, *de forma especialmente intensa* las exigencias de la autonomía municipal." (STC 51/2004, de 13 de abril, F.J. 12º, las cursivas son mías).

Transcurridos más de cuarenta años desde la promulgación de la Constitución, distan de haberse logrado las necesarias armonía y continuidad a que alude su artículo 148.1.3ª entre los planes de ordenación del territorio, de urbanismo y de vivienda. En otro lugar me ocupé de las relaciones entre planes urbanísticos y de vivienda, a los que califiqué entonces como "la extraña pareja" por sus disfunciones (Vaquer, 2017). Aquí haré lo propio con los planes territoriales y urbanísticos, "otra extraña pareja".

2. Planes territoriales y planes urbanísticos: sus coincidencias y diferencias

Los planes territoriales y urbanísticos coinciden parcialmente en cuanto a su naturaleza (la de planes con eficacia normativa) y a su objeto (el espacio: los primeros ordenan cabalmente el espacio territorial y los segundos el suelo, recurso territorial por antonomasia). Ambos son planes normativos de ordenación del espacio. Por estas dos razones, los planes territoriales y urbanísticos deberían contemplarse de forma complementaria y coordinada como dos especies de un mismo género o dos subsistemas de un mismo sistema, el de la ordenación espacial. En muchas Comunidades Autónomas, esta coordinación se favorece mediante su regulación en un mismo cuerpo legal.

Sin embargo, no podemos seguir confundiendo a la ordenación del territorio con el urbanismo desde el mismo momento en que aparecen mencionados en la Constitución española (CE) como títulos competenciales distintos (art. 148.1.3ª CE) de los que sólo el segundo integra la imagen característica de la autonomía local (art. 25.2 LBRL). Luego el bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico ha roto el continuo ordenación territorial-urbanística de nuestra legislación preconstitucional.

En efecto, antes de la Constitución había en nuestra legislación del suelo no sólo continuidad sino también cierta indistinción entre ordenación del territorio y urbanismo, que formaban parte de un solo sistema de ordenación que iba de lo más amplio a lo más específico en su escala territorial y de lo más estratégico a lo más operativo en la funcional. Se comprende así que la primera jurisprudencia que distinguió ambas nociones lo hiciera de manera imprecisa, incidental (a propósito de la exención de licencia municipal para ciertas obras) e instrumental (atenta sólo al interés público al que servían y la competencia para ejercerlas): supuesto que "*el urbanismo en ésta regulado* [se refiere al Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS) 1976] *equivale no a una ordenación urbana, sino a una auténtica ordenación del territorio*" (STS de 3 de diciembre de 1982), "*la doctrina jurisprudencial ha distinguido los conceptos de ordenación urbanística en sentido estricto y ordenación del territorio, incluyendo en este último supuesto aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público, que siendo de competencia estatal por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal* [por lo que] *para ellas no resulta necesaria la licencia municipal*" (SSTS de 3 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 28 de mayo de 1986, 17 de julio de 1987 y 28 de septiembre de 1990, por la que cito, F.J. 3º).

Pero el mismo Tribunal Supremo también afirmó tempranamente la necesidad de superar "*la confusión entre ordenación del territorio y ordenación urbanística, distinción que nunca debe*

perderse de vista aunque en la Ley del Suelo [se refiere nuevamente al TRLS 1976] *aparezca expresada de forma algo difusa. Difusa pero, en todo caso, cierta y real. El artículo 7 de la Ley y el 8 del Reglamento de planeamiento (Plan Nacional de Ordenación, que no de urbanismo), la figura del llamado Plan director territorial de coordinación (que al decir de la exposición de motivos viene a llenar el vacío existente entre el planeamiento físico y el socioeconómico), la misma redacción del artículo 148.1 de la Constitución (separando ordenación del territorio y urbanismo), la misma vinculación de los planes sectoriales al plan director y no a los planes urbanísticos stricto sensu (art. 57 de la Ley) está confirmando esa dicotomía entre ordenación del territorio y urbanismo*" (STS de 9 de diciembre de 1987, rec. nº 1162/1982, F.J. 4º).

Para entonces, ya se había aprobado en el seno del Consejo de Europa la Carta Europea de la Ordenación del Territorio el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, en la que se confirmaba este mayor porte de la ordenación del territorio, no sólo por su dimensión sino también por su función, al definirla así: "*es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*". La interdisciplinariedad se predica también cada vez más del urbanismo, pero éste carece de la dimensión regional y de la función global de organización del espacio.

La ordenación del territorio cumple, en efecto, una función normativa de equilibrio territorial prevalente sobre el urbanismo, para la que consiste en un sistema de planes o instrumentos de ordenación de finalidad coordinadora, de carácter estructural y de competencia supramunicipal. Expresado más sintéticamente: la del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es ordenación operativa, de donde se sigue que la primera está funcionalmente supraordenada a la segunda pero también, y por ello mismo, diferenciada de ella (Parejo Alfonso, 2015, p. 287). Como ha observado Fernando López Ramón (1994, p. 214), "dos son los mecanismos de relación entre ordenación territorial y urbanismo regulados con carácter general en la legislación autonómica de ordenación del territorio: la atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de ordenación del territorio y la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de concretar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial".

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se refiere en algunos de sus preceptos genéricamente a la ordenación territorial y urbanística y en otros específicamente a la ordenación urbanística. Una lectura cuidadosa de estos preceptos corrobora la opinión hasta aquí desarrollada sobre lo que ambas tienen en común y lo que las diferencia: "*La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste*" (art. 4.1). Así pues, ambas concurren en la determinación tanto del régimen jurídico objetivo del suelo, fijando su destino, como también del estatuto subjetivo de su propiedad (art. 11.1), pero no lo hacen del mismo modo ni con el mismo alcance: la ordenación del territorio se agota en la función normativa, como su nombre indica, mientras que el urbanismo comprende naturalmente tanto la ordenación como su ejecución (art. 25.1), precisamente por tratarse de una ordenación operativa o directamente ejecutiva (art. 25.3) a la que le corresponde, entre otras cosas, establecer las dotaciones y servicios propios de los núcleos de población o urbanos [art. 7.1.b)] y detallar los usos del suelo urbanizado [art. 21.3.b)].

También el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza diferencial de la ordenación del territorio en una doctrina ya muy consolidada: *"En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (SSTC 77/1984, F. 2, y 149/1991, F. 1.b). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, F. 3; 28/1997, F. 5)."* (STC 149/1998, de 2 de julio, F.J. 3º).

En la misma línea ha abundado alguna doctrina judicial ordinaria, como por ejemplo el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares cuando ha afirmado que "*La distinción entre los conceptos «ordenación del territorio» y «urbanismo» es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la «ordenación del territorio» lo vinculan con «el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador*

cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio» (STC 36/1994) por lo que no sólo tiene un visión territorial más amplia que el «urbanismo», sino que además incide en aspectos competenciales más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo. La ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadoras de las diversas partes del territorio con un enfoque global, no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado lo que implica un análisis de la política de transportes, equipamientos sanitarios, docentes, turísticos, etc. En suma, la ordenación del territorio comporta una visión global porque necesariamente el ámbito espacial es más amplio y porque afecta a políticas económicas, socioculturales, medioambientales etc., de todo este territorio, no limitándose al simple análisis de los usos del suelo." (Sentencia nº 172/2002, de 22 de febrero, F.J. 7º)

Finalmente, es el propio Tribunal Supremo el que ha cerrado el círculo en varios fallos dictados este año en los que ha desarrollado, ya con total rotundidad y gran amplitud, las diferencias entre ordenación del territorio y urbanismo. Así, en sus capitales Sentencias 490 y 491/2022, ambas de 27 de abril, el Alto Tribunal ha afirmado:

(i) "*Que ordenación territorial y urbanismo son conceptos próximos y relacionados, pero diferenciables (tal y como se deduce, sin dificultad, del tenor de los artículos 148.1.3ª de la Constitución y 4.1 del TRLS de 2015, entre otros).*" Según esta doctrina, "*el concepto de ordenación del territorio es más amplio que el de urbanismo*", porque la primera tiene "*un carácter supralocal y autonómico*" frente al "*carácter local-municipal*" del segundo, ya que "*la ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario, una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo*".

De esta diferencia funcional se siguen otras de precedencia lógica y cronológica ("*los planes de ordenación territorial establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos en ámbitos territoriales más reducidos"*) y en cuanto a la eficacia de los instrumentos respectivos ("*los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal"*).

(ii) "*Que la aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes*".

(iii) "*Que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes –sean estos de ordenación territorial o urbanísticos– y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigorismos formales excesivos*".

De esto se trataba a la postre en el caso de autos: de atenuar el rigorismo que ha venido hasta ahora aplicando la jurisprudencia en el control de los vicios formales de los planes y reducir así el número y el alcance de las declaraciones de nulidad, que había alcanzado proporciones alarmantes,[1] para lo que propone distinguir entre planes territoriales y urbanísticos de modo que los requisitos formales de los primeros no se apliquen a los segundos de forma automática e indiferenciada, sino proporcionada.[2]

[1] Traigo aquí esta novedosa línea jurisprudencial a propósito de la naturaleza de los planes territoriales y sus relaciones con los urbanísticos, pero su alcance va más allá y entra de lleno en el controvertido tema de la validez de los planes y los efectos invalidantes de sus defectos, que desborda el objeto de este artículo. Para un análisis más amplio de esta importante evolución jurisprudencial, pueden verse Uriarte, 2022; Rando, 2022 y Suay, 2023.

[2] Así, por ejemplo, la Sentencia exime al plan territorial de que se trata del informe de sostenibilidad económica, porque el art. 22.4 TRLS 2015 sólo lo exige para los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística y un plan territorial no es "*un instrumento de transformación directa e inmediata*". También lo exime del estudio económico-financiero exigible a "*toda clase de instrumentos de ordenación urbanística*" si bien, dada la naturaleza reglamentaria del plan, sí debe incorporar "*una previsión suficiente del impacto económico*" que de él cabe esperar.

No es de extrañar que la posterior Sentencia nº 1109/2022, de 28 de julio, haya aludido a que "*en materia de planeamiento se ha venido experimentando alguna flexibilización interpretativa*".

En ésta se afirma que los planes (urbanísticos) generales no son instrumentos de desarrollo de los planes territoriales. "*Los planes territoriales cuentan con su elenco de instrumentos de desarrollo y los planes urbanísticos cuentan con el suyo propio, ya que pretenden dar respuesta a cuestiones todas ellas de planificación y ordenación pero de naturaleza y contenido distintos y además en el ejercicio de competencias de planeamientos diferenciadas y asignadas a Administraciones distintas*". Sobre esta base, el Alto Tribunal concluye que no cabe impugnar indirectamente un plan territorial con ocasión de un recurso dirigido contra un plan general.[3]

Como consecuencia de todo lo expuesto, podemos concluir que estas son las diferencias esenciales entre ordenación del territorio y urbanismo:

a) Su objeto. Aunque ambas son competencias de ordenación espacial, la primera tiene por objeto el territorio y la segunda el suelo, que no son exactamente lo mismo. El territorio es un ámbito espacial sobre el que se ejerce cierta jurisdicción y comprende suelo, aire y agua, lo que atribuye a la ordenación del territorio una capacidad para ordenar territorios marinos, por ejemplo, de la que carece el urbanismo (Vaquer, 2022, pp. 21-22 y 136-142).

b) Su alcance y eficacia. El planeamiento de ordenación del territorio es estratégico (pues no se limita a ordenar los usos del suelo sino que además persigue "*el equilibrio entre las distintas partes del territorio*") y, por ello mismo, su eficacia es eminentemente directriz o secundaria (llamada a vincular a otros planes más que a ejecutarse directamente, aunque algunas de sus determinaciones puedan surtir efectos directos), mientras que el urbanístico procura la transición desde lo estratégico a lo operativo (la ordenación detallada o pormenorizada de los usos del suelo) y es directamente ejecutable (cuando completa la función de ordenación que le encomienda la ley).

c) Su ámbito espacial y competencia. Tanto el ámbito espacial de aplicación como la competencia de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial son supramunicipales, mientras que el planeamiento urbanístico es de escala y competencia eminentemente municipal (sin perjuicio de la competencia que pueda tener la C.A. para su aprobación definitiva, funcionalmente limitada a controlar la sujeción a la legalidad y a los intereses supralocales de su competencia conforme a una jurisprudencia bien conocida).

d) Su contenido. La ordenación del territorio se agota en un sistema de planes (ese es al menos "*su núcleo fundamental*"), mientras que el urbanismo integra un régimen jurídico-administrativo completo, ejecutivo y compuesto de tres grandes partes: planeamiento u ordenación de los usos del suelo, ejecución de dicho planeamiento e intervención y disciplina para asegurar su cumplimiento. Recordemos, a estos efectos, que el Texto Refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 fue canónicamente desarrollado mediante tres reglamentos: planeamiento, gestión y disciplina, por lo que "*sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación*." [STC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 6 a)].

3. Planes territoriales y planes urbanísticos: sus relaciones jurídicas

Es común a todas las leyes autonómicas en la materia afirmar la prevalencia de los planes

[3] En ocasiones precedentes, el Tribunal Supremo sí había estimado impugnaciones indirectas de planes territoriales en recursos contra planes generales, con efectos anulatorios sobre ambos. Es el caso, por ejemplo, de la STS de 3 de septiembre de 2015 (rec. nº 3687/2013), si bien allí la impugnación indirecta no se dirigía contra todo el plan, sino sólo contra las limitaciones de la superficie máxima de los equipamientos comerciales, es decir, unas concretas reglas sustantivas y vinculantes, "*único fundamento jurídico*" de las correspondientes del plan general que, por tanto, se limitaba a darles cumplimiento. En tal caso, declarar su nulidad en el plan general sin afectar a su vigencia en el plan territorial habría dañado los principios de legalidad y seguridad jurídica.

territoriales sobre los urbanísticos. Además de común, es lógico, habida cuenta de que la función estratégica de la ordenación del territorio, a la que acabamos de referirnos, está supraordenada a la función operativa de la ordenación urbanística, a la que debe orientar y vincular en la ordenación de los usos del suelo. Así, por ejemplo, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña dispone en su artículo 11.4 que "*Los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento*." Análogamente, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco establece en su artículo 2.2 que *"Los instrumentos de ordenación territorial a que se refiere el apartado anterior serán desarrollados, cuando sea preciso, a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que habrán de ajustarse a las determinaciones contenidas en aquéllos, en los términos que establece la presente Ley."*

Para salvaguardar la prevalencia de los planes de ordenación territorial sobre los de ordenación urbanística y evitar que éstos puedan consolidar situaciones contrarias a las determinaciones de aquéllos, ya sea mientras se redactan o se tramitan para su aprobación, ya una vez aprobados y en vigor, las leyes han previsto respectivamente:

a) La posible suspensión cautelar (total o parcial) de la vigencia de éstos, trasladando y adaptando a este nuevo ámbito una previsión tradicional del Derecho urbanístico (la vieja suspensión del otorgamiento de licencias todavía hoy vigente supletoriamente en el art. 27 TRLS 1976). Un caso paradigmático de esta traslación de una institución tradicional de la ordenación urbanística a la ordenación del territorio, *mutatis mutandis*, lo encontramos en las normas territoriales cautelares previstas en el art. 17 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears, cuya "*aprobación inicial... significa la suspensión del otorgamiento de licencias y de autorizaciones para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones*" y cuya "*entrada en vigor... vincula provisionalmente los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en caso de conflicto, prevalece sobre éstos*."[4]

b) El deber de adaptación de los planes urbanísticos a los planes territoriales sobrevenidos, incluso con posible sustitución de la administración autonómica en la competencia ordinaria de los municipios. Así, por ejemplo, se prevé en el artículo 167 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, por cuya virtud: "*cuando razones de urgencia o de excepcional interés público exijan la inmediata adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio aprobados con posterioridad, o bien de los instrumentos insulares a los instrumentos autonómicos, el Gobierno de Canarias, mediante decreto, podrá requerir a los ayuntamientos o a los cabildos para que procedan a su adaptación. El decreto determinará el contenido y alcance de la obligación de adaptación, los plazos para iniciar y culminar la adaptación y las medidas pertinentes a tal fin. (...) El transcurso de los plazos fijados sin que se hubieran iniciado o concluido los correspondientes procedimientos habilitará a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para proceder a la adaptación omitida, en sustitución de los municipios o de las islas correspondientes por incumplimiento de sus deberes, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local y en los términos que se determinen reglamentariamente."*

Ahora bien, no resulta tan fácil establecer la razón de esta prevalencia: si obedece al principio de jerarquía o al de competencia. Y la cuestión no es baladí, ya que de ella dependen a su vez las relaciones internormativas entre planes, en términos de validez y eficacia. Si las relaciones entre ambos tipos de instrumentos fueran

[4] Varias son ya las normas territoriales cautelares aprobadas en las Illes Balears (y bastante alta la litigiosidad generada por ellas) para preparar la aprobación de algún instrumento definitivo de planeamiento territorial. Un ejemplo puede verse en la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales aprobada por el Pleno del Consell Insular de Menorca el 25 de enero de 2015, y por la que, por ejemplo, se suspende "*la implantación de grandes establecimientos comerciales en todos los suelos urbanizables y en suelo rústico. Igualmente queda suspendida, en estas dos clases de suelo, la ampliación de los existentes en la fecha de entrada en vigor de esta norma territorial cautelar*" y se limita igualmente la implantación de nuevos equipamientos comerciales o la ampliación de los existentes en el suelo urbano (art. 3). En el mismo sentido, *vid.* el edicto correspondiente al acuerdo plenario del Consell Insular de Eivissa de día 26 de abril de 2017, de aprobación definitiva de una norma territorial cautelar por la que se adoptan medidas provisionales para asegurar la viabilidad y la efectividad de la modificación del Plan Territorial Insular de Eivissa (NTC).

de jerarquía, la prevalencia de los primeros sobre los segundos sería universal e incondicionada. Cualquiera que fuera la determinación que se incluyera en uno de los primeros, prevaldría sobre los segundos. Pero si dicha prevalencia obedece al principio de competencia, sólo cubriría aquellas determinaciones válidamente dictadas por el plan de ordenación territorial en el ejercicio de la función que le es propia, es decir, que le ha atribuido la ley, sin poder invadir la función y competencia propias de los instrumentos de ordenación urbanística.

La primera relación, la jerárquica, es la afirmada, por ejemplo, en el artículo 27.1 del Decreto Legislativo 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 del Principado de Asturias, y también en el artículo 9.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.[5]

Pero la segunda solución parece la más plausible, habida cuenta de que el de jerarquía es un principio intraordinamental,[6] mientras que la ordenación del territorio y el urbanismo son dos títulos competenciales distintos y sólo el segundo integra la garantía institucional de la autonomía municipal, apelando a la participación de los municipios en la ordenación urbanística (art. 25.2 LBRL).

Este deslinde competencial y no jerárquico lucía claramente, por ejemplo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura cuando disponía que "*Los Planes Territoriales no podrán clasificar suelo, ni sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico en su función propia de conformidad con esta Ley*" (art. 54.2), previsión que sienta una suerte de *reserva de urbanismo* y que se mantiene hoy en el artículo 11 del Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre. En el mismo sentido parece apuntar la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears, aunque con una dicción menos concluyente, cuando afirma en su artículo 15 que "*Los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico en todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.*"

A favor del criterio competencial de ordenación internormativa y en contra del jerárquico apunta, por último, la doctrina reciente del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido en el apartado anterior, que niega que los planes urbanísticos sean en puridad instrumentos "de desarrollo" de los planes territoriales y afirma, en su lugar, que son planeamientos de naturaleza, contenido y competencia distintos.

4. El desarrollo desigual de la ordenación del territorio en España y su incidencia sobre el planeamiento urbanístico

La ordenación del territorio ha crecido a la sombra del urbanismo. El hecho de que la primera se haya desarrollado cuando el segundo ya había alcanzado una gran extensión, madurez y complejidad ha tenido dos efectos no deseables: la inhibición y la emulación. Llamo aquí inhibición a no ejercer la potestad de aprobación de planes territoriales, supliéndola en parte mediante la intervención autonómica en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Y llamo emulación a la instrumentación de algunos planes que son llamados territoriales pero que no lo son por naturaleza, porque se limitan a ordenar una porción del suelo en lo necesario para legitimar una actuación singular de interés supramunicipal. Repasaremos ambos fenómenos a continuación.

El mayor arraigo histórico de los planes urbanísticos, su carácter operativo y su superior desarrollo institucional ha contribuido a frenar la planificación territorial, que sigue teniendo en España un desarrollo bastante desigual (Vega González, 2002, OSE, 2009, pp. 346-350 y Ramallo López, 2014, pp. 225-227). Aunque todas las Comunidades Autónomas se han dotado de un marco legal previsor de un sistema cabal de panificación territorial, algunas (como Madrid o Castilla-La Mancha) no lo han desarrollado

[5] Precedentemente, el artículo 9.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias era más matizado, pues establecía que "*el sistema de planeamiento de Canarias* [que integra a los planes de ordenación territorial, de espacios naturales y urbanísticos]... *se rige en sus determinaciones por los principios de jerarquía y competencia*".

[6] Según ha afirmado el Tribunal Supremo: "tal principio, por su carácter intraordinamental, no permite, a los efectos que ahora interesan, su consideración aislada, abstracción hecha del origen, estatal o autonómico, de las normas en conflicto" (STS de 23 de noviembre de 2004, rec. nº 7571/1990), doctrina plenamente aplicable a la cuestión que nos ocupa, con sólo sustituir "estatal" por "municipal".

y otras (como Murcia o Extremadura) lo han hecho de forma fragmentaria. En consecuencia, en nuestro país se encuentran desde sistemas de ordenación territorial integrales y ampliamente desarrollados como los del País Vasco y los archipiélagos balear y canario, pasando por otros sólo parcialmente desarrollados (sea espacialmente, con planes de ordenación del litoral o de determinadas comarcas, o sea sectorialmente, con planes territoriales turísticos, industriales o de vivienda, por ejemplo), hasta Comunidades Autónomas carentes de una ordenación digna de tal nombre.

En efecto, algunas Comunidades han preferido seguir ordenando el territorio mediante el ejercicio de sus potestades de control sobre el planeamiento urbanístico, tales como sus informes sectoriales vinculantes o su potestad de aprobación definitiva de los planes urbanísticos que contengan ordenación estructural,[7] antes que exponerse a un ejercicio –siempre más complejo y comprometido– de su propia potestad de planeamiento territorial. Pero tal opción dista de ser idónea, desde cualquier perspectiva que se adopte.

Esta inhibición es perjudicial, en primer lugar, para el gobierno del territorio, que se va haciendo de forma sucesiva y fragmentaria, a impulsos municipales, sin las necesarias anticipación y cabalidad. El carácter estratégico y la escala supramunicipal de la ordenación territorial la hacen idónea para abordar con eficacia problemas territoriales que desbordan al urbanismo, como el del desarrollo rural[8], la protección del paisaje (Zoido, 2002; Mata Olmo & Ferrer Jiménez, 2021) o la ordenación de las zonas de montaña (Bassols, 2006, p. 17) o del litoral,[9] por ejemplo. También es lesiva para la seguridad jurídica, en segundo lugar, pues es con ocasión de cada plan municipal que se van determinando y conociendo los requerimientos del interés territorial supralocal y no de forma previa, general y sistemática. En tercer lugar, no favorece a la autonomía local, a la que siempre es antipática el ejercicio de potestades ajenas de supervisión o control sobre las competencias municipales y más cuando se dispone de competencias propias y prevalentes que son idóneas para lograr el mismo resultado. En cuarto y último lugar, dificulta la coordinación, provocando conflictos interadministrativos en sede del procedimiento de aprobación de cada plan local que se evitarían si los criterios relevantes de interés supralocal estuvieran predeterminados en un plan superior.

El fenómeno que he llamado aquí de emulación es igualmente distorsionador, ha sido ya ampliamente estudiado y criticado (Vaquer, 2012 y 2022, pp. 156-161, Menéndez Rexach, 2016, Villar Rojas, 2018) y parcialmente corregido por la jurisprudencia tanto constitucional como ordinaria, como veremos.

Como ya se ha expuesto, los planes de ordenación territorial despliegan normalmente una eficacia directriz o indirecta, llamada a orientar y vincular, cuando proceda, a los planes urbanísticos, sobre los que prevalecen pero a los que no sustituyen, de manera que son éstos los que desarrollan sus criterios y orientaciones mediante determinaciones operativas y ejecutivas. Sin embargo, muchas Comunidades Autónomas han añadido en su legislación de ordenación del territorio un instrumento singular, de competencia autonómica pero eficacia directamente ejecutiva, para poder ordenar cabalmente actuaciones de interés supralocal (grandes operaciones turísticas, industriales, de infraestructuras o de vivienda social, etc.) sin tener que someterse al sistema de planes urbanísticos, a los que se superpone imponiendo su adaptación a sus determinaciones.

Es el caso, por ejemplo, de los Planes y los Proyectos de Singular Interés de Castilla-La Mancha (arts. 18 bis y 19 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del

[7] Conforme a una conocida y consolidada jurisprudencia, asumida después por la mayoría de leyes urbanísticas, las competencias de las Comunidades Autónomas para denegar o condicionar la aprobación de planes urbanísticos, por respeto a la garantía institucional de la autonomía local, deben ceñirse a los aspectos de legalidad del plan o a aspectos de oportunidad relativos a los intereses supralocales en presencia (por todas, pueden verse las SSTS de 5 de marzo de 1988, 18 de julio de 1988, 30 de abril de 1990, 13 de julio de 1990, 18 de mayo de 1992 o 22 de septiembre de 1992).

[8] Aunque reivindiquemos un mayor protagonismo para la ordenación urbanística del suelo rural, lo cierto es que nuestro urbanismo histórico lo ha tratado de forma marginal y negativa, como un "suelo no urbanizable", esto es, de reserva o de contención de la ciudad, para concentrarse en "las políticas de ordenación de la ciudad" y la determinación del "cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos" (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 6º, 141/2014, de 11 de septiembre, F.J. 5º A, y 8/2016, de 21 de enero, F.J. 3º). Hoy, sin embargo, las conurbaciones desbordan los términos municipales, progresa la rururbanización, se acentúa la interdependencia entre ciudades y también entre campo y ciudad y el campo demanda infraestructuras y servicios para su desarrollo sostenible. Difícilmente podrán ordenarse eficazmente estos fenómenos sólo con el urbanismo.

[9] Tan es así que algunos Estatutos de Autonomía reúnen en una sola materia competencial la ordenación del territorio y del paisaje y concretan la competencia de ordenación del litoral en el establecimiento y la regulación de planes territoriales, entre otras funciones (por ejemplo, arts. 149 EA Cataluña, 56.6 EA Andalucía y 156 y 157.a) EA Canarias).

Territorio y de la Actividad Urbanística), instrumentos ambos de ordenación autonómica de diversas actuaciones "*de relevante interés social o económico*" y que pueden "*comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones*". *Mutatis mutandis,* un buen número de comunidades autónomas se ha dotado de instrumentos similares, ya se llamen Proyectos de Alcance Regional (Madrid) o de Interés Regional (Extremadura), Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Galicia), Áreas Residenciales Estratégicas (Cataluña), Zonas de Interés Regional (La Rioja), Proyectos Singulares de Interés Regional (Cantabria), etc.

La mayoría de los legisladores autonómicos correspondientes han calificado a estos planes y proyectos como instrumentos de la ordenación del territorio. Una calificación muy discutible, pero que se explica porque enraíza en la histórica doctrina del Tribunal Supremo ya mencionada más atrás, que calificaba como ordenación del territorio –cuando dicha política y competencia todavía no estaba bien definida- a los proyectos de obras de interés general, para poder justificar su prevalencia sobre la ordenación urbanística y su exención de licencia municipal (SSTS de 13 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 31 de octubre de 1984, 28 de mayo de 1986, 17 de julio y 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, 24 de abril de 1992, 17 de mayo de 1993 y 11 de octubre de 1994, por la que cito y según la cual, por ejemplo, aprobar una gasolinera en un área de servicio de una autopista es hacer ordenación del territorio).

Parece claro, pues, que las leyes autonómicas se apoyan en este precedente histórico para calificar ahora a los instrumentos de ordenación y/o proyección de las actuaciones de interés regional como planes territoriales. Sin embargo, lo cierto es que desempeñan funciones arquetípicas de los planes urbanísticos: la clasificación, cuando sea precisa, y la calificación del suelo para la inmediata ejecución de las obras y usos que amparen y ordenen. En Extremadura, por ejemplo y pese a conceptuarse como instrumentos de ordenación territorial (art. 13 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura), los Proyectos de Interés Regional son "*de intervención directa*" y su aprobación "*producirá los efectos propios de los planes urbanísticos*" (art. 40.4). Al menos esta Comunidad ha adoptado la cautela de limitarlos a obras de infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones y prohibirles abordar nuevos desarrollos urbanísticos (art. 37.2).

En algunos casos, pese a su ubicación sistemática junto a los planes de ordenación territorial, el propio legislador que los ha creado declara expresamente su naturaleza urbanística. Así, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el artículo 19 de la Ley 9/1995, advierte que "*La actividad urbanística propia y que tiene una repercusión directa sobre las actividades que se desarrollan en el territorio de la Comunidad de Madrid se realiza mediante actuaciones de interés regional*", pese a que tienen por objeto *"el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de ordenación del territorio*". Es decir, que pueden desarrollar y ejecutar la ordenación territorial, pero son ordenación y ejecución urbanísticas. Similar es el caso ya mencionado de los Planes de Singular Interés de Castilla-La Mancha, donde el legislador advierte que tienen por objeto "*la ordenación y transformación urbanística del suelo*".

En el caso de Cataluña, todavía más claramente, estas actuaciones autonómicas directas se ordenan mediante un "*plan director urbanístico*" que "*establece la ordenación detallada del sector con el grado de precisión propio de un plan urbanístico derivado*" y "*legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de hacer la adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal, la cual debe llevarse a cabo en los plazos que el plan director urbanístico establezca*", por lo que su configuración legal como instrumentos de ordenación urbanística queda fuera de toda duda,[10] sin perjuicio de la competencia autonómica para su formulación, tramitación y aprobación (arts. 55.1, 56.6, 76, 79, 83 y 157 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña)**.**

[10] También el TSJ de Cataluña tiene declarada su "indudable naturaleza de figura de planeamiento urbanístico dirigida a abordar los intereses, objetivos y finalidades supramunicipales", por ejemplo en su Sentencia 66/2015, de 9 de febrero [FJ 3º b)].

Esta es la calificación más acertada de este tipo de actuaciones, que son a mi juicio una expresión del "urbanismo supramunicipal" cualquiera que sea el *nomen legis* que adopten (Vaquer, 2012 y 2022, p. 159). Cuando un instrumento de ordenación tiene por objeto o incluye la "*calificación urbanística*" (*sic* en la ley castellano-manchega) o "*normativa urbanística*" con "*los mismos estándares de los planes parciales*" (según la ley riojana)[11] de unos terrenos, con suficiente grado de detalle o determinación como para habilitar su inmediata ejecución, ya no hace genuina ordenación del territorio sino urbanismo, por más que el interés de la obra o del uso del suelo trascienda al municipal. Como hemos recordado más atrás que ha dejado finalmente establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de abril de 2022, "*la aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes*".

En consecuencia, las reglas legales que prevén estas actuaciones deben considerarse necesariamente extraordinarias y, por ello mismo, interpretarse de forma restrictiva. Su naturaleza excepcional resulta de exceptuar la configuración legal del urbanismo y de desplazar la distribución ordinaria de competencias en la materia, que incluye la participación municipal en la ordenación urbanística.

Es cierto que la competencia legislativa en la materia es autonómica y en ejercicio de ella, bien pueden compartir las competencias urbanísticas, como sabemos que ocurre con la potestad de aprobación definitiva de los planes, pero son las propias leyes autonómicas las que siguen atribuyendo de forma general la potestad de formulación e instrucción del planeamiento urbanístico a los municipios. Y no podría ser de otro modo, "*puesto que la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local*" (STC 159/2001, F.J. 10º). Luego la atribución de tales funciones a las comunidades autónomas sólo será posible cuando se aprecie un interés supralocal o regional y en la medida de lo necesario para darle satisfacción y debe constituir una excepción, para no infringir la autonomía local.

Además y por las mismas razones, el carácter general o supramunicipal del interés alegado en cada caso no puede considerarse una mera invocación formal o vacía. Se trata sin duda de un concepto jurídico indeterminado, cuya interpretación admite un cierto margen de apreciación, pero que no constituye un supuesto discrecionalmente apreciable por la Administración y que está plenamente sujeto al control judicial sobre la arbitrariedad para evitar el simple vaciamiento y desvirtuación del orden competencial (Vaquer, 2012 y 2022, p. 160).

Así ha parecido entenderlo el Tribunal Constitucional en la STC 57/2015, de 18 de marzo, donde ha declarado inconstitucional y nula la habilitación de la ley cántabra a uno de estos instrumentos "*no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía.... Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la Ley,.... El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad "para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública", lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador.*" (F.J. 18º, doctrina que repite en la STC 92/2015, de 14 de mayo).

La doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acerca de los Proyectos de Interés Regional en esa Comunidad también apoya la opinión hasta aquí desarrollada sobre el alcance y los límites de estos instrumentos: aunque legalmente calificados como instrumentos de ordenación territorial, "*en cuanto a su contenido e incluso a su misma finalidad, en la mayoría de los supuestos que pueden constituir su objeto, constituyen auténticos instrumentos*

[11] Artículos 31 y 32 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja**.** Análogo es el caso del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre) cuyo artículo 44.1.b) prescribe que los Planes de Interés General de Aragón "incluirán también la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial y, en todo caso, las determinaciones propias del proyecto de urbanización", su artículo 45.1 prevé que su documentación incluya las "normas urbanísticas" que resulten necesarias y su artículo 46 establece que su aprobación "determinará la clasificación y calificación urbanísticas de los terrenos que constituyan su ámbito"

de planificación urbanística" (Sentencias 195 y 196/2011, de 9 de marzo –dictadas en el famoso asunto de Valdecañas y confirmadas en casación nº 2419/2011 y 2940/2011 por sendas SSTS de 29 de enero de 2014– y de nuevo en Sentencia 996/2014, de 18 de noviembre). Pero con una eficacia limitada, puesto que "*están referidos siempre a concretos proyectos, por más que los mismos puedan comportar la calificación y clasificación del suelo, e incluso la urbanización del mismo, pero con la importante limitación de que ello será en función de la concreta obra a que están referidos*" más allá de la cual no pueden innovar la ordenación urbanística vigente (Sentencia 12/2009, de 20 de enero) porque son una "*potestad atípica de planificación*" cuya finalidad "*no es la planificación en sí misma considerada, sino en cuanto sea exclusivamente necesaria para alcanzar su objeto*", lo que acentúa su necesidad de motivación "*porque precisamente se ejercen potestades por quien no es el órgano naturalmente competente [par]a ejercerlas*" (Sentencia 723/2009, de 21 de julio).

El contraste de esta doctrina con la sentada por el TSJ de La Rioja es llamativo, pese al notable paralelismo de las disposiciones legales correspondientes y de algunos de los supuestos de hecho cuestionados (aprobación de actuaciones residenciales en suelos antes clasificados como no urbanizables de especial protección): para esta Sala, las Zonas de Interés Regional encajan sin violencia alguna entre "*los instrumentos de ordenación del territorio, que lo son a la vez de ordenación urbanística*", sin que les sea exigible una especial motivación (antes al contrario, es la especial protección del suelo en el plan general la que estima injustificada en el caso de autos, sin por ello anularla), ni pueda acogerse la alegación de la demandante según la cual se trata de "*actuaciones (de) carácter excepcional*", ni tampoco apreciarse que "*limitan el ejercicio de competencias urbanísticas municipales*" (Sentencias 67/2010, de 11 de febrero, y 258/2011, de 17 de junio). Incluso el Tribunal Supremo ha asumido inopinadamente la calificación legal de estos instrumentos como de ordenación territorial en las SSTS de 5 de julio de 2012 (cas. nº 3869, 4066 y 4543/2010). Una calificación que no está claro que se mantuviera hoy, tras las Sentencias varias veces citadas de 2022 en las que ha dejado sentada la diferencia sustancial entre planes territoriales y urbanísticos.

Y el problema, por último, lejos de resolverse se agrava cuando la actuación urbanística que se quiere llevar a cabo no es que tenga cobertura legal, sino que se ordena y aprueba directamente por Ley. Estas leyes singulares recuperan las viejas "reservas de dispensación", que parecían definitivamente eliminadas de nuestro Derecho urbanístico (Menéndez Rexach, 2016, p. 381) y pueden infringir el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los interesados (que no tienen acción directa contra las normas con rango de ley). Por ello, el Tribunal Constitucional ha anulado la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de Aprobación del Proyecto Regional "Ciudad del Medio Ambiente" de Castilla y León (STC 203/2013, de 5 de diciembre). Como advirtió el Tribunal Constitucional en su sentencia, esta Ley "*planifica la ejecución de una actuación urbanística, pues contiene las determinaciones de los planes urbanísticos, y requiere, como cualquier otro desarrollo urbanístico, del posterior proceso de gestión por los sistemas de actuación contemplados en la legislación urbanística*".

5. Recapitulación final

La ordenación territorial debería extenderse por el territorio español y emanciparse de la ordenación urbanística, a la que debe aspirar a enmarcar y orientar, no sustituir ni imitar. En España tenemos ejemplos tanto de lo primero como de lo segundo y también de inhibición en la ordenación del territorio.

Ordenación del territorio y urbanismo son conceptos conexos, pero no intercambiables. El suelo es un recurso territorial, pero no es el territorio. El territorio es un bien complejo conformado por suelo, aire y agua, que demanda un tratamiento integral, interdisciplinar y amplio. Sólo ordenando los usos del suelo de forma local no se pueden afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, como el despoblamiento rural, la dualización de la red de ciudades, la protección del paisaje o la ordenación del litoral. Una adecuada ordenación del territorio, hecha con visión estratégica y con pleno respeto hacia la autonomía local expresada en el urbanismo, aporta seguridad jurídica, coordinación y eficacia en la apuesta por un desarrollo territorial y urbano sostenible y cohesionado.

6. Bibliografía

Bassols Coma, M. (2006): Ordenación del territorio y desarrollo rural, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 10: 10-21.

Castillo Blanco, F. & Ramallo López, F. dirs., (2014): *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Pamplona, Aranzadi.

OSE (2009): *Sostenibilidad en España 2009*, Mundiprensa, Madrid.

López Ramón, F. (1994): Urbanismo municipal y ordenación del territorio, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 82: 207-218.

Mata Olmo, R. & Ferrer Jiménez, D. (2021): La protección, gestión y mejora del paisaje en España. Estudio comparado, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 53 (nº 207): 189–214.

Menéndez Rexach, Á. (2016): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional", en VV. AA., *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, Madrid, INAP.

Parejo Alfonso, L. (2015): "La ordenación del territorio", Lección 6 de *Lecciones de Derecho administrativo: Orden económico y sectores de referencia*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch.

Rando Burgos, E. (2022): La nulidad de pleno derecho de los planes territoriales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112: 53-89.

Suay Rincón, J. (2023): Avances en la amortiguación de los efectos de la declaración de nulidad de los planes (de nuevo sobre la anulación de los planes de ordenación), *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 125: 129-178.

Uriarte Ricote, M. (2022): La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia (PAVITEL), *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 123: 225-250.

Vaquer Caballería, M (2012): El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 7: 115-138.

_____ (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 7: 68-85.

_____ (2022): *Derecho del territorio*, 2ª ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch.

Vega González, G. (2002): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España", en VV. AA., *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo*, FUNDICOT.

Villar Rojas, F. (2018): "Los proyectos de interés público: 'urbanismo de proyecto' versus 'urbanismo de plan'", en VV. AA., *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 3, Valencia, Tirant lo Blanch.

Zoido Naranjo, F. (2002): "El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio", en VV. AA., *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Junta de Andalucía.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

art.:	Artículo
cas.:	Recurso de casación
C.A.:	Comunidad Autónoma
CC. AA.:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
EA:	Estatuto de Autonomía
F.J.:	Fundamento Jurídico
LBRL:	Ley de Bases de Régimen Local
OSE:	Observatorio de la Sostenibilidad de España
rec.	Recurso
STC, SSTC:	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional
STS, SSTS:	Sentencia(s) del Tribunal Supremo
TRLS:	Texto Refundido de la Ley de Suelo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia
VV. AA.:	Varios Autores

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 679-698
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.7

CC BY-NC-ND

El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022

Ángel María Marinero-Peral

Arquitecto urbanista
Secretario General de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León

Resumen: El 13 de marzo de 2020 España se paralizó. No así la normativa urbanística, que se sumó al esfuerzo colectivo para superar la crisis social y económica derivada de la pandemia. Tras esta ha llegado la guerra y el anuncio de una nueva crisis. Un estímulo para las reformas normativas, que se han multiplicado. Este texto pretende dar una visión general de la evolución del derecho urbanístico español en el último lustro, y comentar algunos ejemplos y tendencias interesantes, como la difusión general del proyecto estratégico en la escala territorial, de la declaración responsable en la escala local, de la simplificación como "MacGuffin" de los proyectos legislativos y del decreto ley como figura estelar. El inventario exhaustivo puede consultarse en los códigos urbanísticos del Boletín Oficial del Estado: BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital

Palabras clave: Derecho urbanístico; Decreto ley; Proyecto estratégico; Simplificación.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 15.04.2023
Correo electrónico: angelmarineroperal@hotmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9635-7180

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Spanish Urban Planning law through the pandemic: a chronicle of the regulatory production between 2018 and 2022

Abstract: March 13, 2020: Spain came to a standstill. Not so Urban Law, as legislators joined a collective effort to overcome the social and economic crisis induced by the pandemic. And then war, and then a new crisis approaching. All of it stimulates regulatory reforms -in fact multiplied. This text gives an overview of the evolution of Spanish Urban Law in the last five years, quoting a handful of interesting examples and trends, such as the general dissemination of Strategic Projects at the territorial level, "Responsible Declaration" at the local level, Simplification as a legislative MacGuffin and Decree-law as the star figure. An exhaustive inventory can be consulted in the Spanish Official Gazette urban codes: BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital.

Keywords: Urban Law; Decree-Law; Strategic Project; Simplification.

1. Introducción

Los últimos cinco años han sido un periodo de intensa actividad normativa para el derecho urbanístico en España. El lapso temporal es convencional; creo que cinco años es un intervalo aceptable para poder detectar tendencias generales. En este caso, el periodo tiene el atractivo de albergar dos años "normales", 2018 y 2019, dos años dominados por la pandemia COVID, 2020 y 2021, más el extraño año 2022, en el cual el esperado fin de la emergencia sanitaria se ha visto empañado por la guerra de Ucrania y la expectativa de una nueva crisis económica.

Empiezo por el aspecto cuantitativo: entre enero de 2018 y diciembre de 2022 se han aprobado 265 normas con contenido estrictamente urbanístico. Insisto en el adverbio: a menudo, al dar este tipo de cifras se piensa en normas sectoriales con incidencia sobre el urbanismo, como podrían ser la ley de puertos o las normas sobre evaluación de impacto ambiental. No es así: aplicando los criterios de codificación del BOE, la cifra citada se ciñe a las normas, vuelvo a decirlo, con contenido estrictamente urbanístico. Y utilizo la preposición "con" y no "de", porque en muchas normas el contenido urbanístico es parcial: son leyes, y aún más decretos-ley, de medidas. De medidas casi siempre urgentes, a veces extraordinarias, o adicionales, o todo a la vez. Tan desgastadas han quedado las medidas urgentes que recientemente se ha recuperado el concepto de "ley ómnibus".

Sigo con el análisis cuantitativo de las normas aprobadas: 131 son normas de rango legal (78 leyes, 52 decretos-ley y 1 decreto legislativo), 102 son de rango reglamentario (76 decretos y 26 acuerdos de consejo de gobierno con valor reglamentario) y las otras 32 son disposiciones de rango menor (órdenes y resoluciones) habilitadas para albergar contenido reglamentario.

Es decir, no parece que aprobar leyes sea más difícil que aprobar normas reglamentarias; o bien es que el esfuerzo normativo se enfoca hacia las normas de rango superior. En cuanto a los decretos-ley, es evidente que la norma extraordinaria se ha vuelto ordinaria, y en todos los sectores: solo en Cataluña se han aprobado 125 decretos-ley de todo tipo en los últimos cinco años.

Paso a la perspectiva territorial. El primer dato es que en TODAS las comunidades autónomas se han producido innovaciones en su normativa urbanística en el periodo objeto de este estudio. Para ordenar algo el relato, propongo una clasificación más cualitativa, sin perder cierto sesgo cuantitativo:

Primero, las comunidades que han aprobado reformas completas o casi completas; es decir, lo que en terminología urbanística llamaríamos una revisión. En mi opinión son cuatro: Extremadura, Andalucía, Cantabria y la Comunidad Valenciana. Respecto de las dos primeras creo que su inclusión en este grupo es indiscutible, a pesar de mantener en vigor algunas normas anteriores. En el caso de Cantabria podríamos hablar de una revisión formal, porque se ha aprobado una nueva ley urbanística general, pero bastante parecida a la anterior. Por el contrario, en la Comunidad Valenciana la legislación anterior pervive formalmente en tanto que ha sido objeto de un texto refundido; pero creo que las modificaciones aprobadas, sobre todo en 2019, son de tanto peso, y acompañadas con una variada serie de normas complementarias, que en conjunto el sistema normativo valenciano debe incluirse en este grupo.

En segundo lugar, incluyo ocho comunidades dentro de un grupo en el cual, sin llegar al concepto de revisión, se puede decir que los cambios en su normativa urbanística que se han acumulado en estos años han sido relevantes, o significativos, o simplemente numerosos. Incluyo aquí a Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias, Asturias, Madrid, Cataluña, Murcia y las Islas Baleares, empezando por las más próximas al concepto de revisión, y terminando por las reformas de menor peso.

Por último, en la legislación básica del Estado y en las cinco comunidades restantes se han aprobado cambios normativos menores: País Vasco, Navarra, Aragón, Castilla y León y La Rioja.

Hay que decir que el límite entre los grupos segundo y tercero es más difuso, o más dudoso, o más convencional que el que separa al primer grupo de los demás: quizás los cambios en Cataluña, Murcia y Baleares han sido más numerosos que relevantes, mientras que para el País Vasco hay argumentos que justificarían incluirlo en el segundo grupo. Pero esta clasificación no tiene más objeto que servir de ayuda para una mejor visión del panorama normativo.

A continuación, haré un repaso de los cambios normativos en cada comunidad, siempre con una rápida visión general de los cambios, y en ocasiones destacando alguna norma que me parece más relevante, o más original, o más susceptible de ser imitada y generar tendencia. En cambio, descarto un análisis exhaustivo por el volumen de normas en juego. El inventario completo puede consultarse en los códigos urbanísticos del Boletín Oficial del Estado: BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital.

2. Comunidades con revisión completa de su marco normativo

2.1. Extremadura[1]

Extremadura es una de las cuatro comunidades autónomas que han aprobado una revisión completa de su normativa urbanística en el periodo analizado. Este proceso de revisión se abrió en 2018 con la aprobación de tres leyes y un decreto:

En primer lugar se aprobó una ley de coordinación intersectorial y simplificación de procedimientos[2], orientada a solucionar el marasmo que genera la proliferación de informes sectoriales en el proceso de planificación urbanística; para hacerle frente se crea un órgano intersectorial para resolver conflictos en un plazo acotado. Como desarrollo de la ley, se aprobó un decreto que regula dicho órgano así como el procedimiento de coordinación intersectorial[3].

También hay que citar la Ley de grandes instalaciones de ocio[4], un ejemplo de las normas que intentan impulsar el desarrollo socioeconómico (siempre "sostenible") otorgando facilidades de índole sobre todo administrativa y a veces tributaria para la implantación de grandes proyectos, en este caso vinculados al "ocio de alta capacidad" en el medio rural.

Pero sobre todo el interés recae en la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible (LOTUS)[5], que derogó la Ley de Suelo y Ordenación Territorial de 2001. La LOTUS ha sido seguramente la norma urbanística española más comentada en estos años, al aportar innovaciones relevantes:

- Es la primera ley que persigue integrar la perspectiva de género en la planificación urbanística de forma efectiva, más allá de las declaraciones genéricas.
- También dedica especial atención a integrar el criterio de movilidad sostenible en las inversiones de infraestructuras, y a impulsar la rehabilitación y regeneración urbana. De ahí la inclusión de criterios de eficiencia energética en las determinaciones del planeamiento.
- En el uso residencial, introduce una distinción entre el concepto de "vivienda constitucional" que se vincula al efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda, frente a "otros usos residenciales", como los asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva.

[1] La normativa urbanística extremeña puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Extremadura.
[2] Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura (DOE 16/02/2018).
[3] Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial (DOE 8/08/2018).
[4] Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO) (DOE 6/08/2018).
[5] Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (DOE 27/12/2018).

– Abre un proceso gradual para sustituir el uso de los clásicos estándares de planeamiento urbanístico por indicadores, cuya referencia serían las personas, no ya la edificabilidad.

– Y en coherencia con la realidad de la geografía extremeña, otorga gran importancia al suelo rústico: planes territoriales, calificación rústica, asentamientos en suelo rústico, etc.

En sus cuatro años de vigencia, la LOTUS ha sido ya modificada tres veces:

– En 2020, un decreto ley de medidas COVID[6] realizó una modificación moderadamente amplia, en parte para acelerar la aplicación de la LOTUS en aspectos que habían quedado diferidos y en parte para flexibilizar ciertas exigencias y agilizar trámites para la implantación de actividades nuevas o para regularizar las ya implantadas; en este sentido se habilita una "amnistía" para las actividades implantadas antes de 1975.

– En 2022, la ley de medidas ante el reto demográfico y territorial[7], a la que me referiré seguidamente, introdujo medidas de flexibilización en el medio rural, por ejemplo en cuanto a los asentamientos de origen irregular o los municipios sin planeamiento.

– Y por último, a finales de 2022, una ley de medidas de alambicado nombre[8] introdujo (una vez más) algunas reformas orientadas a la simplificación administrativa.

Siguiendo con el relato temporal de las novedades en Extremadura, en 2021 vio la luz el Reglamento General de la LOTUS[9], que en un plazo no demasiado largo (tres años) culmina con coherencia el edificio del nuevo derecho urbanístico extremeño. Como es lógico, este nuevo reglamento deroga los reglamentos urbanísticos antes vigentes, excepto los organizativos.

Si la aprobación de la LOTUS y su Reglamento General ya sería motivo suficiente para hablar de una completa revisión del marco normativo del urbanismo en Extremadura, en 2022 aún se han aprobado tres disposiciones más, de relevancia decreciente:

– La ya citada Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial es la primera de las tres leyes dedicadas al problema de la despoblación que mencionaré, aunque cronológicamente es la última. Son tres leyes con muchas diferencias en los detalles, pero que comparten una visión "multi-focal" del problema demográfico, que se busca afrontar no con una política específica sino condicionando e implicando al conjunto de las políticas públicas. Por ello podrían menospreciarse, acumulándolas con tantas leyes aprobadas recientemente llenas de principios, objetivos y grandes declaraciones, pero vacías de contenido normativo real. Por el contrario, creo que constituyen una reformulación o variante de las leyes de ordenación del territorio, adaptada al tiempo presente y a las circunstancias de la España interior. Hay que advertir, precisamente, que lejos de ser una disposición inane, esta ley extremeña modifica normas tan relevantes como la propia LOTUS, la ley sobre mancomunidades y entidades locales menores y el texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado.

– Seguidamente, la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial[10], cuyo interés a mi juicio recae en la alianza entre las perspectivas demográfica (las políticas contra la despoblación) y territorial (la ordenación del territorio en sentido clásico).

– Por último, el Decreto que crea y regula la Mesa de Población[11], como órgano de participación en la política demográfica y territorial de Extremadura, confirma esta alianza, previsiblemente fecunda como tendencia, al menos en la España interior.

Complementariamente hay que citar que en estos años el gobierno extremeño ha continuado, algo más atenuadamente, su intensa actividad en materia de planificación territorial, aprobando dos planes de ordenación del

[6] Decreto Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19 (DOE 25/05/2020).

[7] Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (DOE 21/03/2022).

[8] Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos (DOE 29/11/2022).

[9] Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (DOE 28/12/2021).

[10] Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura (DOE 5/04/2022).

[11] Decreto 75/2022, de 15 de junio, por el que se crea y regula la Mesa de Población de Extremadura (DOE 21/06/2022).

territorio (aquí son "planes territoriales), seis modificaciones de planes ya vigentes y cuatro modificaciones de Proyectos de Interés Regional (PIR), que son la variante local de los proyectos estratégicos que se están generalizando en toda España como instrumentos de intervención directa de la administración regional en la ordenación del territorio.

2.2. Andalucía[12]

Andalucía es una comunidad donde también puede hablarse sin duda de una revisión completa de su normativa urbanística, al menos en el nivel formal que implica la derogación de las normas generales previas sobre ordenación del territorio y urbanismo. La reforma integral de ese marco normativo se había debatido y publicitado reiteradamente; ello, unido al peso de Andalucía en el conjunto de España como comunidad más poblada y segunda en extensión, atrae naturalmente la atención hacia la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio (LISTA)[13] aprobada en 2021, y su Reglamento aprobado[14] en 2022. Sin embargo estas normas no resultan demasiado innovadoras si se miran con perspectiva española, ya que gran parte de sus novedades simplemente trasladan al ámbito andaluz disposiciones ya vigentes en otras comunidades. En todo caso cabe destacar:

– Un esfuerzo integrador, a nivel legal entre las materias de urbanismo y ordenación del territorio, y a nivel reglamentario para conseguir un único texto regulador, aunque sea de gran extensión.

– Como instrumentos de ordenación del territorio se añaden los "Proyectos de Actuación Autonómica", que son la variante local de los proyectos estratégicos mediante los cuales los gobiernos regionales habilitan su intervención directa en la ordenación del territorio.

– Entre las clases de suelo se suprime el suelo urbanizable: solo existe el suelo urbano, que se podrá desarrollar mediante actuaciones de transformación urbanística, y el suelo rústico, dividido en varias categorías, de las cuales la de suelo rústico común podrá ser desarrollado mediante actuaciones de nueva urbanización.

– En el planeamiento se explicita la voluntad de simplificar, pero se regulan tres modalidades de plan general (el "estándar", el intermunicipal y el básico), cinco de plan de ordenación detallada (plan de ordenación urbana, plan parcial, plan de reforma interior, estudio de ordenación y plan especial) y cuatro de instrumentos complementarios (estudios de detalle, catálogos, ordenanzas municipales de edificación y de urbanización, y normas directoras para la ordenación urbanística).

– En materia de ejecución se regula una nueva modalidad de compensación simplificada, así como las entidades de urbanización (integradas por los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística de reforma interior o de mejora de la urbanización) y las entidades certificadoras.

– En el momento de la edificación, adquiere gran protagonismo la declaración responsable.

– También hay que destacar el esfuerzo para superar el problema ambiental y territorial causado por la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico, en especial en las zonas costeras y en el entorno de las grandes ciudades, integrando la experiencia derivada de las reformas llevadas a cabo en los últimos diez años[15].

[12] La normativa urbanística andaluza puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Andalucía.

[13] Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 3/12/2021), modificada simultáneamente a la aprobación del Reglamento por el Decreto Ley 11/2022, de 29 de noviembre (BOJA 2/12/2022).

[14] Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 2/12/2022).

[15] La LISTA y su Reglamento han integrado las aportaciones de cuatro normas sucesivas que abordaron el problema de las edificaciones irregulares en Andalucía, hoy todas derogadas:

- Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 30/01/2012).
- Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA 5/08/2016).
- Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA 8/05/2018).
- Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 25/09/2019).

– Como curiosidad desde una perspectiva externa, llama la atención la detallada regulación (un título con doce artículos) del hábitat troglodítico.

Aunque oscurecidas por el despliegue de la LISTA y su Reglamento, este periodo 2018-2022 ha tenido más novedades normativas en Andalucía, la mayor parte de las cuales han quedado subsumidas en la nueva regulación[16], habiendo sobrevivido en vigor la Agenda Urbana de Andalucía[17] y el Reglamento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones[18].

2.3. Cantabria[19]

Cantabria se incluye en el grupo de las comunidades con revisión completa de su normativa merced a la aprobación en 2022 de su nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUC)[20] que ha sustituido a la Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo que estuvo en vigor durante más de veinte años.

Sin embargo, me parece que esa revisión es sobre todo formal: es cierto que la nueva ley ha derogado y sustituido a la anterior, pero sin que las diferencias entre ambas sean llamativas. La ley cántabra de 2002 acumulaba un número récord de modificaciones, nada menos que veintiséis (una media de 1,3 modificaciones por año de vigencia) y la redacción de un texto refundido era una asignatura pendiente. Ahora bien, la experiencia de tramitar un texto refundido siempre es frustrante, porque el legislador tenderá de forma natural a extralimitarse; de ahí que aprobar un texto legal formalmente nuevo sea la solución más lógica si no hay un apremio temporal. Ese continuismo de fondo con la regulación anterior se atenúa por la incorporación de las novedades del derecho urbanístico español que se han difundido en estos años, e incluso por alguna innovación menos esperable. De todo ello citaré:

– Se incorpora el principio de desarrollo sostenible como fuente inspiradora de la normativa.

– En suelo urbano se suprime la diferencia entre suelo urbano consolidado y no consolidado.

– En suelo urbanizable se hace posible anticipar la edificación de construcciones destinadas a fines productivos o terciarios a la completa ejecución del planeamiento.

– En suelo rústico se regulan los “núcleos rurales” y las “áreas de desarrollo rural”, estas en las zonas más antropizadas y próximas a los núcleos de municipios pequeños o en riesgo de despoblamiento, donde será posible la construcción de viviendas aisladas e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural.

– Entre los instrumentos de ordenación del territorio se incorporan los Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR), versión cántabra de los proyectos estratégicos.

– Los criterios técnicos para la redacción del planeamiento se unificarán mediante Normas Técnicas de Planeamiento.

– Y también aquí se abren paso las declaraciones responsables como alternativa a la licencia, si bien en Cantabria solo previa aprobación de una ordenanza municipal.

No se puede hablar de urbanismo en Cantabria sin mencionar el problema específico de las sentencias de derribo de viviendas (más de 600 según datos del Gobierno de Cantabria); sucesivas reformas de la legislación han buscado vías para cumplir la obligación de ejecutar las sentencias sin incurrir en gastos de indemnización inasumibles. Así la Ley de medidas de 2019 estableció el “Fondo de Derribos del Gobierno de Cantabria”, a gestionar por la empresa pública GESVICAN[21]. Y ahora la nueva LOTUC modifica la legislación sobre patrimonio de la comunidad autónoma para cerrar los flecos, o intentarlo, de una gestión inevitablemente conflictiva, que alimenta las páginas de la prensa regional.

De menor importancia son los cambios en la regulación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo[22] y del Consejo

[16] Por ejemplo el Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (BOJA 12/03/2020).
[17] Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Agenda Urbana de Andalucía (BOJA 24/09/2018).
[18] Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (BOJA 24/09/2018).

[19] La normativa urbanística cántabra puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Cantabria.
[20] Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC 22/07/2022).
[21] Artículo 20 de la Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas (BOC 30/12/2019).
[22] Decreto 191/2019, de 26 de septiembre (BOC 4/10/2019) y Decreto 10/2020, de 20 de febrero (BOC 28/02/2020).

de Ordenación del Territorio y Urbanismo[23]. En cuanto a los instrumentos de ordenación territorial, destacan los avatares del Plan de Ordenación del Litoral (POL)[24] que acumula veintiocho modificaciones (1,5 por año de vigencia), seis de ellas en el periodo analizado. Por último, parece que la fuerte tradición de modificaciones anuales no se superará fácilmente, pues la tan reciente LOTUC ya ha sido reformada de nuevo mediante la última ley de medidas.[25]

2.4. Comunidad Valenciana[26]

Incluyo a la Comunidad Valenciana entre las comunidades que han realizado una revisión completa de su normativa urbanística entre 2018 y 2022, a pesar de que en rigor se conserva la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP)[27] de 2014, a través de un texto refundido de 2021[28]. Sin embargo, los múltiples y profundos cambios operados en la LOTUP, junto con otras importantes normas aprobadas en estos años, me parece que justifican el criterio expuesto de que, si no en la forma, sí en el fondo, se ha operado un cambio total, una verdadera revisión de la normativa urbanística. Entre los elementos relevantes de la reforma pueden citarse:

– La primacía otorgada al criterio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, de forma asertiva e incluso polémica respecto de la evolución territorial de la comunidad en los últimos decenios.

– En coherencia con ello, el amplio desarrollo de los criterios de ocupación racional del suelo, el uso de conceptos novedosos como el paisaje de relevancia regional, las notables modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable, el refuerzo del control público sobre los procesos de empleo del territorio, la búsqueda de soluciones a las situaciones heredadas de fuerte impacto territorial, paisajístico o ambiental, y la creación de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

– La modificación de estándares urbanísticos y porcentajes de aprovechamiento urbanístico público y edificabilidad para viviendas protegidas.

– El desarrollo de un régimen específico para las actuaciones de regeneración urbana.

Hay que añadir que, pese a su juventud, el texto refundido de la LOTUP ya ha sido modificado cinco veces, mediante tres normas de medidas y dos decretos-ley específicos. Entre las innovaciones que se han ido introduciendo cabe citar los criterios para la implantación de instalaciones de generación de energías renovables, la habilitación para destinar bienes de los patrimonios públicos de suelo para la implantación de actividades industriales, el fomento de la rehabilitación de núcleos rurales tradicionales o de arquitectura vernácula y las medidas de prevención de incendios forestales.

Además de lo anterior, en la Comunidad Valenciana se ha aprobado en estos años una larga serie de normas complementarias (varias de ellas ya modificadas) con diferente grado de relevancia:

– La Ley de la Huerta de València[29], una norma de ordenación territorial para un ámbito singular, que ha sido desarrollada por un plan de acción territorial específico[30].

– El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral y del Catálogo de Playas[31].

– El decreto que regula las entidades colaboradoras en la verificación de actuaciones urbanísticas[32].

[23] Decreto 192/2019, de 26 de septiembre, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOC 4/10/2019).

[24] Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (BOC 28/09/2004).

[25] Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOC 29/12/2022).

[26] La normativa urbanística valenciana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de la Comunidad Valenciana.

[27] Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV 31/07/2014), que fue modificada en diez ocasiones antes de refundirse, siete de ellas a partir de 2018.

[28] Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (DOGV 16/07/2021).

[29] Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València (DOCV 12/03/2018).

[30] Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOCV 20/12/2018).

[31] Decreto 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOCV 11/05/2018).

[32] Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro (DOGV 20/05/2020).

– El decreto ley de medidas para acelerar la implantación de instalaciones de energía renovable[33].

– El decreto que regula la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas[34].

– El decreto que aprueba los estatutos de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio[35].

~ El decreto que regula la plataforma urbanística digital y la presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial[36].

– Y el acuerdo que declara el primer "proyecto territorial estratégico"[37], mediante el cual la Comunidad Valenciana se incorpora a esta difundida tendencia.

3. Comunidades con cambios relevantes, significativos o numerosos

3.1. Galicia[38]

No incluyo Galicia entre las comunidades con revisión completa de su marco normativo del urbanismo porque dicha revisión ya fue llevada a cabo en 2016. Sin embargo, tanto por los cambios introducidos en las normas ya aprobadas como, sobre todo, por las nuevas normas que han entrado en vigor en estos años, Galicia es la primera de las comunidades que incluyo entre las que han introducido en su normativa urbanística cambios relevantes, significativos o numerosos; tres condiciones que en este caso se cumplen simultáneamente.

En primer lugar, la Ley del Suelo de Galicia[39] aprobada en 2016, ya ha sido modificada once veces, de las cuales nueve en el periodo objeto de este estudio: seis por leyes de medidas (incluyendo la ley de simplificación), dos por leyes que comentaré después (ordenación del territorio y regeneración urbana) y otra mediante una ley sectorial agraria. En ningún caso se trata de cambios sustanciales, ni siquiera acumulativamente. Creo que lo más notable son los matices en las categorías y usos del suelo rústico, los ajustes en las condiciones para las edificaciones tradicionales y el uso de terrenos dotacionales y la regulación de los planes básicos municipales, una innovación del urbanismo gallego.

En cuanto al Reglamento de la Ley del Suelo[40] ha sido modificado siete veces en estos años: por leyes de medidas, por decretos organizativos, por la ley de ordenación del territorio... Pero tampoco, ni de forma aislada ni en conjunto, me parece que se pueda hablar de cambios sustanciales, sino de ajustes más o menos coherentes con los introducidos en la Ley del Suelo. Como excepción, en 2019 un decreto específico de modificación introdujo numerosos ajustes que en conjunto suponen una adaptación a la experiencia de aplicación durante los primeros tres años de vigencia del Reglamento, tanto en el suelo urbano no consolidado como, sobre todo, en suelo rústico, buscando favorecer la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales y las edificaciones vinculadas con ella, entendiendo incluido todo lo relativo con el turismo y el fomento de la rehabilitación de las construcciones tradicionales.

Otras normas vigentes en Galicia también han sufrido modificaciones, como la Ley de Protección del Paisaje[41] y la Ley de fomento de la implantación de iniciativas empresariales[42], urbanística solo en una parte. Pero más importante es el conjunto de nuevas normas, aunque aisladamente jueguen un papel complementario

[33] Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (DOGV 28/08/2020).
[34] Decreto 12/2021, de 22 de enero, del Consell, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas (DOGV 3/02/2021).
[35] Decreto 52/2021, de 9 de abril, del Consell, de aprobación de los estatutos de la Agència Valenciana de Protecció del Territori (DOGV 27/04/2021).
[36] Decreto 65/2021, de 14 de mayo, del Consell, de regulación de la Plataforma Urbanística Digital y de la presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial (DOGV 1/06/2021).
[37] Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell, por el que se declara como proyecto territorial estratégico para industrias de alto componente tecnológico e innovador la iniciativa presentada por la empresa Power Holdco Spain, SA, en el término municipal de Sagunto (DOGV 19/12/2022).
[38] La normativa urbanística gallega puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Galicia.
[39] Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (DOG 19/02/2016).
[40] Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (DOG 9/11/2016).
[41] Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia (DOG 18/07/2008).
[42] Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia (DOG 25/10/2017).

o auxiliar en el sistema normativo gallego. En orden cronológico:

– El Decreto que aprueba el Plan Básico Autonómico[43], interesante nueva figura urbanística que se promueve por la administración regional para delimitar las afecciones derivadas de la legislación sectorial y de los planes de ordenación del territorio e identificar los asentamientos existentes, y que servirá de base para los planes básicos municipales, figura a su vez concebida para la ordenación urbanística de los pequeños municipios.

– El Reglamento del Jurado de Expropiación de Galicia[44].

– La Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas[45], que incorpora a la normativa urbanística los conceptos citados en su título, adaptándose así al marco básico estatal.

– El Reglamento de la Ley de protección del paisaje[46] y las Directrices de paisaje de Galicia[47], que desarrollan la ley aprobada en 2008 con esa finalidad.

– La Ley de Ordenación del Territorio[48], que sustituye a la norma homónima que estaba en vigor desde 1995, y que ya precisaba una actualización después de seis modificaciones: actualización tanto en cuanto a sus principios, criterios orientadores, fines y objetivos, como en cuanto a la definición de los instrumentos de planificación territorial, su contenido y su tramitación; cabe destacar, en línea con la mayoría de las comunidades, la regulación de los proyectos estratégicos, que aquí se llaman “proyectos de interés autonómico”.

– La Ley de impulso demográfico de Galicia[49], segunda de las leyes relacionadas con la despoblación que comentaré, que a mi juicio constituyen una nueva variante o desarrollo de la legislación sobre ordenación del territorio; de las tres leyes que se han aprobado, la gallega es seguramente la menos urbanística o territorial, y la más orientada a los aspectos de carácter social, de apoyo a las familias, fomento de la natalidad, conciliación, retorno de emigrantes, etc.

– La Ley de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica[50] es una norma multi-focal, dictada al igual que muchas otras en toda España como reacción a la crisis generada por la pandemia COVID y orientada sobre todo a facilitar la actividad económica mediante la rebaja de las cargas administrativas sobre las iniciativas empresariales; en el ámbito urbanístico, esto se vincula con el régimen de obtención de la licencia municipal.

– El Decreto que regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo[51], un nuevo órgano consultivo, con funciones asesoras y de tutela de la legislación vigente.

– Y por último, la Ley de áreas empresariales[52], una norma del nutrido grupo de las que persiguen facilitar, impulsar o recuperar la actividad económica, en este caso en lo relativo a la regulación del suelo empresarial público, para la cual se establecen mecanismos específicos.

Por último, la actividad del gobierno gallego en materia de ordenación del territorio se ha limitado a la aprobación de un proyecto sectorial para ampliar el parque tecnológico y logístico de Vigo[53].

3.2. Castilla-La Mancha[54]

La Comunidad de Castilla-La Mancha ha desplegado una actividad normativa por la que

[43] Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (DOG 27/08/2018), actualizado en tres ocasiones.

[44] Decreto 172/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen de funcionamiento del Jurado de Expropiación de Galicia (DOG 14/01/2019).

[45] Ley 1/2019, de 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia (DOG 2/05/2019).

[46] Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia (DOG 8/07/2020).

[47] Decreto 238/2020, de 29 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices de paisaje de Galicia (DOG 1/02/2021).

[48] Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG 14/01/2021).

[49] Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (DOG 9/02/2021).

[50] Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (DOG 26/02/2021).

[51] Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (DOG 23/03/2022).

[52] Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia (DOG 21/10/2022).

[53] Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 17 de abril de 2020, de aprobación definitiva del proyecto sectorial para la ampliación del Parque Tecnológico y Logístico de Vigo (DOG 25/05/2020).

[54] La normativa urbanística castellano-manchega puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla-La Mancha.

merece ser considerada dentro del grupo de comunidades con reformas significativas o relevantes. En primer lugar, la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU)[55], que data de 2010, se ha modificado tres veces, lo que se suma a cinco modificaciones previas:

– En 2020, una ley sobre proyectos prioritarios[56], sin relación con su contenido (que se verá después), avanzó alguna medida de la esperada ley de seguridad jurídica del urbanismo; pero esta incursión en materia reservada al legislador estatal hubo de retirarse en la ley de medidas de 2022, así como también el procedimiento para desclasificar suelo urbanizable no programado.

– En 2021, la Ley de simplificación urbanística[57] efectuó una amplia reforma con muchos matices, pues si bien se asumen principios de desarrollo sostenible (uso racional del suelo, lucha contra la dispersión urbana, protagonismo de la ciudad existente, fomento de edificios de bajo consumo energético...), el peso recae en la flexibilización de contenidos y requisitos del planeamiento, incluso en temas sensibles como reservas para viviendas protegidas, zonas verdes y aparcamientos; y se reformulan múltiples regulaciones, por ejemplo en materia de autorizaciones provisionales, régimen de fuera de ordenación, declaración responsable, proyectos en suelo rústico, patrimonios públicos de suelo, etc. Llamativa es la innovación de establecer un régimen de transferencias, a favor de los territorios rurales, de las plusvalías urbanísticas generadas en los grandes municipios.

– Y en 2022 una ley de medidas[58] retiró, como ya se ha dicho, varias modificaciones aprobadas en 2020, y flexibilizó (más) las exenciones del cumplimiento de los estándares de calidad urbana.

Además de esas modificaciones, hay que citar tres nuevas normas de interés: la primera fue el decreto de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios[59] aprobado en 2018, que modificó los cinco reglamentos urbanísticos de Castilla-La Mancha; vistas en conjunto, se trata de medidas para adaptar la regulación urbanística a la realidad de los pequeños municipios en materia de planeamiento, estándares urbanísticos y sistemas de actuación.

La Ley de medidas urgentes para la declaración de proyectos prioritarios ya se ha comentado en cuanto modificadora de la LOTAU. Pero su objeto principal, en línea con otras innovaciones similares en toda España, es agilizar la tramitación de los proyectos que se consideren estratégicos y otorgarles otras ventajas en materia de efectos o incentivos.

Un lugar especial lo ocupa la Ley de medidas frente a la despoblación[60] aprobada en 2021, que no es propiamente urbanística sino "multi-focal", y persigue orientar el conjunto de las políticas públicas en torno a la lucha contra la despoblación. Y en tal sentido, al igual que las normas análogas aprobadas en Galicia y Extremadura, puede considerarse una variante, o una nueva etapa, en el marco de las normas de ordenación del territorio.

3.3. Canarias[61]

También en Canarias se ha desplegado una intensa actividad normativa, tanto mediante la modificación de normas vigentes como mediante la aprobación de otras nuevas, sobre todo de nivel reglamentario. En efecto, sin duda lo más relevante de este periodo se concentra en unos pocos meses, de diciembre de 2018 a marzo de 2019, cuando se aprobaron los tres reglamentos que desarrollan la Ley del Suelo de Canarias (de planeamiento[62], intervención y protección de la legalidad[63] y gestión y ejecución[64]) y otros tres

[55] Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (DOCM 21/05/2010).
[56] Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha (DOCM 31/07/2020).
[57] Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas (DOCM 25/02/2021).
[58] Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha (DOCM 19/01/2022).
[59] Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios (DOCM 30/11/2018).
[60] Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural (DOCM 12/07/2021).
[61] La normativa urbanística canaria puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Canarias.
[62] Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias (BOC 9/01/2019).
[63] Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias (BOC 9/01/2019).
[64] Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias (BOC 9/01/2019).

decretos relevantes de carácter organizativo e instrumental[65].

Además de esta temporalmente apretada serie de normas, también hay que reseñar las modificaciones sucesivas de la Ley del Suelo[66]:

– En 2018, por el ya citado Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística, que pese a su diferente nivel en la jerarquía normativa, modificó los listados de actuaciones sujetas a licencia o exentas de la misma, conforme a la habilitación que le otorgó la propia ley.

– En 2019, un breve decreto ley[67] eliminó alguna ventaja concedida a las personas físicas o jurídicas que tuvieran la consideración de "protectores del medio territorial".

– En 2020, un decreto ley de medidas urgentes[68], teniendo como objetivo prioritario "la agilización de la actividad urbanística ante los obstáculos detectados en la aplicación práctica" de la Ley del Suelo, introdujo numerosos ajustes en cuanto a usos e instalaciones en suelo rústico, en particular sobre explotaciones ganaderas, generación de energías renovables y construcciones en situación de consolidación; también se potenció la figura de la comunicación previa.

– Y en 2022, otro decreto ley[69] y la ley de cambio climático[70] han modificado varios pormenores sobre los procedimientos de declaración de parques y reservas naturales y legalización de explotaciones ganaderas, y han ampliado el plazo para evitar la desclasificación de suelo urbanizable sin plan parcial contenidos en planes generales de ordenación no adaptados.

También hay que citar las modificaciones de Ley de renovación y modernización turística[71] de 2013 y de su Reglamento[72] aprobado en 2015; su inclusión entre las normas urbanísticas nos muestra una peculiaridad del derecho urbanístico canario, que presta una atención singularísima a todo lo relativo a la actividad turística, a sus procesos de implantación y al control de sus repercusiones sobre las islas, que son un ámbito territorialmente muy limitado. De ahí que normas cuyo título parece sectorialmente limitado al ámbito turístico son en su contenido de naturaleza urbanística y territorial.

Por último, otras dos nuevas normas relevantes son:

– La Ley de ordenación del territorio de la actividad turística en El Hierro, La Gomera y La Palma[73] que ya en su título denota esa especial dedicación de las normas canarias a las implicaciones del fenómeno turístico; con la peculiaridad añadida de distinguir entre las cuatro islas donde alcanza un desarrollo masivo, y las tres más pequeñas, menos condicionadas por tanto por las necesarias limitaciones introducidas en las grandes.

– Y el decreto ley para la reconstrucción de viviendas afectadas por la erupción volcánica en La Palma[74], una figura sin duda especial que justifica por razones sociales la adopción de medidas ingeniosas que habilitan una suerte de transferencia de edificabilidad y unas condiciones muy laxas para la construcción de nuevas viviendas en prácticamente todo tipo de suelo.

[65] Decreto 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 12/03/2019), Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 8/04/2019) y Decreto 26/2019, de 25 de marzo, por el que se crea la Oficina de Consulta Jurídica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 8/04/2019).

[66] Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC 19/07/2017).

[67] Decreto Ley 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC 26/02/2019).

[68] Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (BOC 11/09/2020), aprobado como Ley 5/2021, de 21 de diciembre (BOC 27/12/2021).

[69] Decreto Ley 7/2022, de 26 de mayo (BOC 1/06/2022), con denominación casi tan larga como su propio contenido.

[70] Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC 31/12/2022).

[71] Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (BOC 31/05/2013), modificada por la Ley 14/2019, de 25 de abril (BOC 13/05/2019) y el Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre (BOC 11/09/2020).

[72] Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias (BOC 25/05/2015), modificado por el Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre (BOC 11/09/2020).

[73] Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC 13/05/2019), ya modificada.

[74] Decreto Ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (BOC 24/01/2022), modificado ya cuatro veces.

3.4. Asturias[75]

Hasta fines de 2022, Asturias figuraba en el tercer grupo de comunidades, las que solo han realizado cambios menores en sus normas urbanísticas. En efecto, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo[76], modificado ya cinco veces, lo fue otra vez en 2021 mediante una ley de medidas[77], la cual abordó la coordinación interadministrativa en el planeamiento, o sea el problema los informes sectoriales; y como otras normas autonómicas, intentó en lo posible ordenar la cuestión, articulando un "procedimiento de coordinación de informes sectoriales autonómicos"; además de ello se introdujo la declaración responsable como mecanismo de control alternativo a la licencia. Dos cambios de importancia, pero bien acotados.

El panorama cambió drásticamente con la publicación en noviembre de 2022 del nuevo Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo (ROTU)[78] que sustituye al anterior, vigente desde 2008. Ante la dificultad para aprobar una nueva ley urbanística general con la actual conformación del parlamento regional, la opción ha sido adelantar la reforma del Reglamento, aunque haya habido que hacerlo con las limitaciones que se derivan de su compatibilización con una ley de 2004. Aun así, son muchas las mejoras que se han introducido; en tal sentido hay que poner de relieve el esfuerzo por perfeccionar los instrumentos de intervención en la ciudad consolidada, desarrollando hasta el límite de la potestad reglamentaria figuras como las actuaciones para la obtención de dotaciones públicas en suelo urbano no consolidado o el régimen de ejecución forzosa para edificar parcelas o rehabilitar edificios de manera conjunta (ya sea forzosa o concertadamente) entre propiedad, administración y promotor.

3.5. Comunidad de Madrid[79]

En la Comunidad de Madrid la actividad normativa en materia de urbanismo es bipolar: si atendemos solo a las publicaciones en el BOCM la producción es escasa; sin embargo, el rumor sobre la legislación urbanística que se va a aprobar en algún momento del futuro es constante: siempre hay (al menos) un grupo de prestigiosos juristas y urbanistas trabajando en un anteproyecto.

Ciñéndonos a las normas vigentes, hasta diciembre de 2022 solo se podían citar dos modificaciones de la Ley del Suelo[80], que se sumaban a las quince aprobadas desde 2001. La primera reforma[81] hizo viable la gestión urbanística por fases, mientras que la segunda[82] incorporó la declaración responsable para los actos de uso del suelo más sencillos. De modo que en la primera redacción de este estudio Madrid se ubicaba en el grupo de comunidades con cambios menores en su derecho urbanístico.

Pero en diciembre de 2022, la aprobación de una llamada "Ley Ómnibus"[83] ha cambiado el panorama al realizar una relativamente amplia modificación de la Ley del Suelo, que se intuye como la punta del iceberg de una reforma general que ya no verá la luz en esta legislatura. Desde luego que el apelativo metafórico carece de sentido porque no hay un verdadero sustrato común justificativo de los múltiples cambios operados: es una más de tantas leyes de medidas urgentes. En su mayor parte se trata de una actualización, introduciendo normas ya difundidas en otras comunidades: actuaciones de dotación, transferencias de aprovechamiento en suelo consolidado, flexibilización de los usos en suelo rústico, de los contenidos y trámites del planeamiento y de los patrimonios públicos de suelo, aumento de las potestades de los planes especiales, reformulación general de lo relativo a licencias y declaraciones responsables, y una detalladísima regulación de las "entidades privadas colaboradoras urbanísticas" que obliga a un alarde latinista en la numeración de artículos.

---

75 La normativa urbanística asturiana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo del Principado de Asturias.

76 Decreto Legislativo 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 (BOPA 27/04/2004).

77 Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes (BOPA 3/12/2021).

78 Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (BOPA 3/11/2022).

79 La normativa urbanística madrileña puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

80 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM 27/07/2001).

81 Ley 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales (BOCM 18/05/2018).

82 Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (BOCM 15/10/2020).

83 Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM 22/12/2022).

Por último, en el nivel territorial la Comunidad de Madrid se caracteriza por un largo silencio: la ley de política territorial[84] consumía su tercera década sin instrumentos que la desarrollasen cuando la "Ley Ómnibus" ha modificado la definición de las "actuaciones de interés regional" y sobre todo la regulación de los "proyectos de alcance regional" como versión local de los proyectos estratégicos.

3.6. Cataluña[85]

Cataluña es otra comunidad que ha compaginado en estos años una profusa serie de modificaciones de la normativa urbanística, en gran parte recurriendo a la técnica del decreto ley, con la aprobación de algunas normas complementarias relevantes. Así el texto refundido de la Ley de Urbanismo[86], que data de 2010, acumula quince modificaciones, de las cuales ocho en este periodo, mediante una serie de leyes y decretos ley de medidas y otras normas de ámbito sectorial. Algunas de ellas afectan también al Reglamento aprobado en 2006[87]. Tanta profusión incluye la rareza de un decreto ley no convalidado por el Parlamento, que por tanto decayó[88]. Del resto cabe destacar:

– En 2019, un decreto ley de medidas "para la emergencia climática"[89] aportó varias modificaciones de la ley y del reglamento para regular con detalle las condiciones urbanísticas de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar.

– También en 2019, un decreto ley de medidas sobre acceso a la vivienda[90] cambió el concepto de "viviendas dotacionales públicas" por el de "equipamiento comunitario de alojamiento dotacional" y favoreció decisivamente la construcción de alojamientos dotacionales; otro decreto ley en 2020[91] añadió más medidas para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.

– En 2020, una heterogénea ley de medidas[92] reformó la organización administrativa del urbanismo, dando más peso a los aspectos territoriales, y sobre todo introdujo el "informe de idoneidad técnica" en el procedimiento de otorgamiento de las licencias, como alternativa a los informes del personal de la administración, a los que se equiparan. Esta ley también modificó el Reglamento de protección de la legalidad[93] y la Ley del Área Metropolitana de Barcelona[94].

– Entre 2020 y 2021 otras tres normas modificaron la Ley de Urbanismo[95], bastando la lectura de sus títulos para hacernos una idea de sus objetivos. Digamos de paso que la normativa urbanística catalana acumula cierto grado de confusión por existir disposiciones solo parcialmente urbanísticas y otras de las que se mantienen algunos preceptos aislados como "flecos" del sistema[96].

En este periodo se han aprobado en Cataluña otras tres nuevas normas relevantes[97]:

84 Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (BOCM 11/04/1995).

85 La normativa urbanística catalana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Cataluña.

86 Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (DOGC 5/08/2010).

87 Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (DOGC 24/07/2006).

88 Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC 7/03/2019), que caducó por ausencia de convalidación parlamentaria (DOGC 8/05/2019).

89 Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables (DOGC 28/11/2019).

90 Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC 30/12/2019).

91 Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler (DOGC 11/12/2020).

92 Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente (DOGC 30/04/2020).

93 Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística (DOGC 15/05/2014).

94 Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC 6/09/2010).

95 Decreto Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental (DOGC 14/05/2020), Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica (DOGC 31/12/2020) y Decreto Ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera (DOGC 21/07/2021).

96 Así sucede con la Ley 3/2012, de 22 de febrero (DOGC 29/02/2012) y con el ya citado Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre (DOGC 30/12/2019): normas profusamente modificadas pero nunca derogadas.

97 Y dos decretos de carácter organizativo: el Decreto 214/2018, de 9 de octubre, de despliegue de competencias reconocidas al Consejo General de Arán en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Comisión de Urbanismo de Arán) (DOGC 11/10/2018) y el Decreto 219/2019, de 22 de octubre, de creación de la Comisión Territorial de Urbanismo de El Penedès y de modificación del Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalidad de carácter colegiado (DOGC 24/10/2019).

– La Ley del Litoral[98], que aborda su ordenación y gestión con una perspectiva integrada, arbitrando instrumentos (planes de uso del litoral y de las playas) y reglas para la utilización del dominio público marítimo-terrestre y para la intervención administrativa en las zonas de servidumbre.

– La Ley de las áreas de promoción económica urbana[99], que introduce este concepto "con el objetivo de modernizar, innovar y promocionar determinadas zonas urbanas" en el marco de un modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada. Áreas para cuya dirección y gestión se establece un sistema de colaboración público-privado.

– Y la Ley de mejoramiento de barrios y villas[100], una norma instrumental que crea y regula un fondo de recuperación para paliar las desigualdades sociales en las ciudades y el territorio.

3.7. Murcia[101]

La Región de Murcia es otro ejemplo de comunidad que ha reformado su normativa urbanística sin acercarse a una revisión en profundidad, ya que la misma tuvo lugar en 2015, con la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística[102]. En el periodo 2018-2022, esta norma fundamental del urbanismo murciano ha sufrido ocho modificaciones y una anulación parcial por el Tribunal Constitucional:

– En 2018, una ley de "aceleración de la transformación del modelo económico regional"[103] modificó casi veinte preceptos con el objetivo explicitado en su título, aunque en verdad solo con un alcance limitado a ajustes técnicos tras unos años de aplicación de la ley.

– En 2019 el Tribunal Constitucional anuló[104] una parte del artículo 145 con referencias (parece que competencialmente invasivas) a los efectos ambientales de las normas transitorias que se dictasen al suspenderse la vigencia de un plan urbanístico: casos de laboratorio sin trascendencia.

– Entre 2020 y 2022, seis normas COVID (dos leyes y cuatro decretos-ley) más un decreto ley de dinamización de inversiones empresariales[105] han introducido varios cambios, de los cuales el más notable es la supresión de la comisión de coordinación de política territorial (se mantiene un consejo asesor); también hay múltiples ajustes menores sobre tramitación del planeamiento, tipologías de los planes, supuestos de declaración responsable...

En cuanto a los proyectos estratégicos, en el caso de Murcia ostentan ese mismo nombre, estando regulados por una ley autonómica desde 2014; ahora bien, en 2022 han recibido un notable impulso al modificarse dicha ley por el ya citado decreto ley de dinamización de inversiones empresariales[106].

Como norma nueva, es destacable la Ley de recuperación y protección del Mar Menor[107], de contenido ambicioso y focalizada en un ámbito territorial concreto, por lo que, al menos conceptualmente, puede considerarse una norma de ordenación del territorio. En su desarrollo se ha aprobado una estrategia[108] que, junto con un decreto de objetivo logístico[109], son las únicas experiencias en materia de ordenación del territorio llevadas a cabo por el gobierno murciano en estos años.

3.8. Islas Baleares[110]

Las Islas Baleares es la última de las comunidades que incluyo en este grupo por los (en este

[98] Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (DOGC 3/08/2020).
[99] Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana (DOGC 24/12/2020).
[100] Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (DOGC 30/12/2022).
[101] La normativa urbanística murciana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de la Región de Murcia.
[102] Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (BORM 6/04/2015).
[103] Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad (BORM 10/11/2018).
[104] Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019 (BOE 11/01/2020).
[105] Decreto Ley n.º 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública (BORM 21/10/2022).
[106] Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM 27/03/2014).
[107] Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (BORM 1/08/2020), modificada ya tres veces.
[108] Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la "Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno" (BORM 13/04/2021).
[109] Decreto n.º 128/2021, de 25 de junio, por el que se aprueba el Programa de Actuación Territorial de la Terminal Intermodal y Zona de Actividades Logísticas de Murcia (ZAL de Murcia-MEDFOOD) (BORM 30/06/2021).
[110] La normativa urbanística de las Islas Baleares puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Baleares.

caso simplemente) numerosos cambios operados en su normativa urbanística. Baleares destaca por tener el número más alto de normas urbanísticas vigentes, de forma en muchos casos parcial, por efecto de una larga práctica de intensas y agitadas modificaciones. Sea por su peculiaridad organizativa, con Consejos Insulares que constituyen un nivel administrativo potente, intermedio entre la Comunidad y los Ayuntamientos; sea porque estos últimos resultan especialmente activos en el campo del urbanismo por la fuerza de la actividad turística; sea porque dicha fuerza ha impulsado, aconsejado u obligado a repetidos ajustes normativos; sea porque la fragmentación política propicia el parcheo en la tramitación parlamentaria... lo cierto es que las Islas Baleares presentan el mayor grado de complejidad, cuando no de confusión, del marco normativo del urbanismo.

De acuerdo a esta peculiar tradición, en el periodo que comento se han sucedido numerosos cambios de alcance limitado si se estudian aisladamente, pero de difícil comprensión global por las interacciones cruzadas entre normas. Así:

– La Ley del Suelo Rústico[111], modificada previamente en diez ocasiones, ha sido reformada en 2022 para incorporar novedades sobre las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.

– Las Directrices de Ordenación Territorial[112] acumulan veinticuatro modificaciones, de las que siete se han aprobado en los últimos años, integrando aportaciones sobre vivienda, agricultura, residuos y suelos contaminados, cambio climático, actividades sujetas a autorización ambiental, etc.

– La Ley de Ordenación Territorial[113] aprobada en 2000 se ha modificado nueve veces, tres de ellas recientemente, en relación con los caminos públicos y rutas senderistas y para suprimir la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

– También la Ley de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio[114] vigente desde 2001 se ha modificado tres veces en los últimos años, a pesar de que su brevedad no parece dejar espacio para tanto cambio.

– El Reglamento general de la Ley de ordenación y uso del suelo[115], que se aplica solo en la isla de Mallorca (otra singularidad muy balear), se ha modificado en dos ocasiones, una por iniciativa del consejo insular y otra mediante un decreto ley autonómico.

– Y la vigente Ley de Urbanismo[116], que data de 2017, se ha modificado cuatro veces, si bien de forma ligera, incluso considerando los cambios acumulativamente.

Además de todas estas modificaciones y otras que omito, en gran parte cruzadas y reiterativas, a veces mutuamente invalidantes, se han aprobado cuatro nuevas normas de contenido urbanístico:

– Un decreto ley de medidas para la mejora y ampliación de la red de equipamientos públicos[117], luego modificado por la ley regional de ciencia.

– La Ley de proyectos industriales estratégicos[118], en línea con las normas análogas que en casi todas las comunidades diseñan procedimientos ágiles para los proyectos con bendición oficial; también esta norma ha sido ya modificada, en dos ocasiones.

– Y dos decretos ley de medidas urgentes[119], de los cuales el segundo modifica al primero, además de a otras normas; ninguno de los dos se ciñe a su carácter esencialmente modificativo, pues ambos incorporan contenido sustantivo propio, que de esa forma se acumula al mar de confusión que, como el Mediterráneo a las islas, rodea por todos lados al urbanismo balear.

[111] Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares (BOIB 15/07/1997).

[112] Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias (BOIB 17/04/1999).

[113] Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (BOIB 27/12/2000).

[114] Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio (BOIB 15/03/2001).

[115] Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca de 16/04/2015 (BOIB 30/04/2015).

[116] Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de les Illes Balears (BOIB 29/12/2017).

[117] Decreto Ley 1/2018, de 19 de enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios o sociales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB 20/01/2018).

[118] Ley 14/2019, de 29 de marzo, de proyectos industriales estratégicos de las Illes Balears (BOIB 2/04/2019).

[119] Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears (BOIB 25/05/2020) y Decreto Ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística (BOIB 29/12/2022).

4. Comunidades con cambios menores

4.1. País Vasco[120]

Incluyo en el País Vasco entre las comunidades con cambios menores de su normativa urbanística, aunque más bien en una "zona gris", puesto que la importancia de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial podría justificar su inclusión entre las comunidades con cambios relevantes. Pero comienzo por la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo, que ha sufrido cambios menores:

– La Ley de Ordenación del Territorio[121] se ha modificado una sola vez, si bien con un cambio muy relevante, pues se introduce en el País Vasco la muy difundida figura de los proyectos estratégicos, aquí llamados "proyectos de interés público superior" [122].

– Y la Ley de Suelo y Urbanismo[123] se ha modificado dos veces, con matizaciones de pequeño alcance introducidas por las leyes de puertos y desarrollo rural.

Como nueva norma, de apariencia sectorial pero de contenido urbanístico, se ha aprobado una ley de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales[124], que trae causa de la anulación del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, por falta de base legal para imponer restricciones a los grandes establecimientos; generar esa base legal es la función de la ley aprobada, que se apoya en objetivos de protección ambiental y ordenación del territorio como la integración en el entorno urbano, los efectos sobre el uso de la red viaria y del transporte público y la preservación de la habitabilidad del centro urbano.

En el nivel reglamentario se ha aprobado un decreto que regula los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.[125]

Por último, en materia de ordenación del territorio, ya he resaltado la importancia de la aprobación de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial (DOT)[126], que sustituyen a las vigentes desde 1997. Sé que lo que diré a continuación puede provocar disgusto en las otras diez comunidades que han aprobado figuras de ordenación del territorio de nivel regional[127] pero la verdad es que la comparación las sitúa en un nivel diferente al experimento realizado en el País Vasco:

– Por la eficacia en la renovación: es la única comunidad que tras veinte años de vigencia de las primeras DOT ha evaluado su grado de cumplimiento y ha procedido a su revisión.

– Por la densidad y ambición de su contenido, tanto en lo conservado de las DOT de 1997 como en la incorporación de nuevos temas: cambio climático, regeneración urbana, infraestructura verde, paisaje, economía circular, movilidad, accesibilidad universal, perspectiva de género...

– Por el grado de vinculación sobre el planeamiento urbanístico y sobre las políticas sectoriales.

– Por el grado de desarrollo del planeamiento territorial derivado: quince planes territoriales y diez planes sectoriales.

Resta añadir que en estos años el esfuerzo para renovar las DOT no ha impedido que se siguieran aprobando nuevos planes de nivel subregional y actualizándose muchos de los ya aprobados[128].

[120] La normativa urbanística vasca puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo del País Vasco.
[121] Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV 3/07/1990).
[122] Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV 31/12/2021).
[123] Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 20/07/2006).
[124] Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales (BOPV 9/07/2019).
[125] Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística (BOPV 31/03/2020).
[126] Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 24/09/2019).
[127] "Directrices" en Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León y Galicia, "Estrategias" en Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana, "Planes" en Andalucía y Cataluña.
[128] Como nuevo plan de ordenación del territorio tenemos el Decreto 64/2020, de 19 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea) (BOPV 12/06/2020). De los ya vigentes, se han modificado cinco de ellos (uno de ellos en dos ocasiones).

4.2. Navarra[129]

En Navarra, la discreta actividad normativa en este periodo se explica por lo reciente de la aprobación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo[130]. Aún así, en estos pocos años han visto la luz seis modificaciones, cuyas aportaciones pueden comentarse de forma conjunta, pues en lo esencial se centran en dos temas de actualidad en el urbanismo español: el medio ambiente (en particular la energía renovable) y el acceso a la vivienda:

– La modificación del procedimiento de autorización de actividades en suelo no urbanizable para armonizarla con la legislación ambiental.

– La sujeción a declaración responsable o comunicación de las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo y de los puntos de recarga de vehículos eléctricos.

– La regulación de una reserva de suelo para dotaciones supramunicipales en los sectores de suelo urbanizable residencial, con destino a viviendas en alquiler.

– El bloque más importante de cambios lo ha aportado en 2022 la Ley para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible[131], que con tan explícito objetivo afecta a las determinaciones sobre vivienda que debe incluir el planeamiento (modulando y detallando las reservas para vivienda protegida), a la gestión del patrimonio municipal de suelo y al derecho de superficie.

Además, hay que citar dos decretos que crean y regulan el Registro de Planeamiento de Navarra[132] (este ya modificado) y el Consejo Social de Política Territorial[133].

En cambio, la otrora intensísima actividad del Gobierno Foral en materia de ordenación del territorio ha perdido fuerza en estos últimos años. Hay que recordar que la figura de los proyectos estratégicos, aquí llamados planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) fue una innovación de la legislación navarra ya en los años 90 del pasado siglo; de hecho, el primero se aprobó en 1987. A lo largo de tres décadas y media se han aprobado 198 PSIS (61 planes y 137 proyectos), cifra a cuyo lado palidecen por completo las estadísticas similares de otras comunidades. Por eso sorprende que estos último cinco años solo se hayan aprobado ocho nuevos PSIS, a los que hay sumar diecinueve modificaciones de trece PSIS aprobados anteriormente.

4.3. Aragón[134]

En Aragón la actividad normativa ha sido abundante pero no relevante. El mayor esfuerzo se hizo con una ley de simplificación administrativa[135] aprobada en 2021 en línea con muchas otras normas “post-pandemia” en toda España, y que como la mayoría modifica puntualmente las leyes de urbanismo*[136] y ordenación del territorio[137]. Un rasgo singular de esta ley de simplificación es que no fue desarrollada por normas reglamentarias, sino por otra ley[138] que lleva el curioso título “de aplicación y desarrollo” de la primera. En cuanto a la ley de ordenación del territorio, ya había sido modificada previamente con la misma finalidad por dos decretos-ley *ad hoc,* uno de los cuales cita en su título, como objeto explícito, la “agilización de la declaración de interés general de planes y proyectos”.[139]

Por otro lado, Aragón ha desarrollado una relativamente intensa actividad de planificación territorial, centrada en el urbanismo productivo. Así se han aprobado dos nuevos planes / proyectos de interés general, y se han modificado varios de los ya aprobados[140]. Pero la actividad aragonesa en esta materia va más allá,

[129] La normativa urbanística navarra puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Navarra.
[130] Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON 31/08/2017).
[131] Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra (BON 14/07/2022).
[132] Decreto Foral 253/2019, de 16 de octubre, por el que se regula el Registro de Planeamiento de Navarra y el formato de presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial de Navarra (BON 31/10/2019).
[133] Decreto Foral 12/2022, de 16 de febrero, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra (BON 1/03/2022).
[134] La normativa urbanística aragonesa puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Aragón.
[135] Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA 23/02/2021).
[136] Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (BOA 18/07/2014).
[137] Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (BOA 20/11/2015).
[138] Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (BOA 27/05/2022).
[139] Decreto Ley 4/2019, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la agilización de la declaración de interés general de planes y proyectos (BOA 1/02/2019).
[140] Destaca la Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA) aprobada por Ley 17/2001, de 29 de octubre (BOA 5/11/2001) y modificada ya catorce veces, cinco de ellas en estos últimos años.

actualizándose periódicamente la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón[141], y aprobándose una directriz especial sobre el ámbito del Camino de Santiago en Aragón[142].

A nivel reglamentario, se ha aprobado el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que modifica los decretos sobre organización, planeamiento y régimen especial de pequeños municipios (2002) y registros de convenios, patrimonios públicos de suelo y entidades colaboradoras (2011)[143].

4.4. Castilla y León[144]

En Castilla y León los cambios en el marco general del urbanismo son claramente menores, limitándose a tres modificaciones de la Ley de Urbanismo[145] y una de su Reglamento[146]. Ambas normas son las decanas entre sus equivalentes en España, lo que resulta de un trabajo constante de adaptación, con dos procesos de revisión profunda y múltiples modificaciones puntuales (diecisiete de la ley y catorce del reglamento). Sin embargo, el periodo analizado ha sido el más tranquilo desde su aprobación, y los cambios que se han ido introduciendo son globalmente superficiales. En relación con las tendencias generales, enlazan en primer término con la de simplificación y agilización procedimental (más a nivel de deseo que de realidad) y también con la regulación de ámbitos externos al urbanismo: en este caso las actividades extractivas y las instalaciones de generación de energías renovables.

Por último, Castilla y León mantiene una discreta política de aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, en su variante de intervención directa para habilitar la instalación de proyectos estratégicos de urbanismo productivo (aquí son "planes y proyectos regionales")[147].

4.5. La Rioja[148]

Otra comunidad con pocas novedades es La Rioja. Allí, la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUR)[149] ha sido modificada cuatro veces, con lo que suma ya trece modificaciones:

– La modificación aprobada en 2019[150] se centra en la reforma de los instrumentos de protección de la legalidad, creando un consorcio interadministrativo para asumir las competencias en la materia.

– La primera ley de medidas[151] de 2021 flexibilizó varias condiciones de adaptación del planeamiento general al marco legal aprobado en 2006 (después de quince años).

– La segunda ley de medidas[152] de 2021 introdujo la declaración responsable para las instalaciones de energía solar para autoconsumo; y redefinió las categorías de suelo no urbanizable, adscribiendo directamente ciertos terrenos a las de "protección del paisaje" y "protección agropecuaria". Esta novedad resultó problemática, y por ello en mayo de 2022 una ley específica ha suspendido de forma temporal esa adscripción automática[153].

---

141 Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (BOA 12/12/2014), actualizado cinco veces entre 2019 y 2021.

142 Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón (BOA 14/12/2018).

143 Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (BOA 13/12/2018).

144 La normativa urbanística de Castilla y León puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla y León.

145 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCyL 15/04/1999).

146 Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (BOCyL 2/02/2004).

147 En el periodo analizado se han aprobado en Castilla y León:
– Decreto 44/2019, de 26 diciembre, por el que se aprueba el Proyecto Regional del centro integral de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en San Marín de Valvení (Valladolid) (BOCyL 30/12/2019)
– Decreto 13/2020, de 29 de octubre, por el que se aprueba el proyecto regional para una derivación particular para el acceso a la Red Ferroviaria en Villadangos del Páramo (León) (BOCyL 3/11/2020)
– Decreto 2/2021, de 28 de enero, por el que se aprueba el proyecto regional para el acceso ferroviario a la zona industrial este de Burgos (BOCyL 29/01/2021)
– Decreto 48/2022, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el plan regional para la ampliación del complejo asistencial y educativo de Segovia (BOCyL 5/12/2022)

148 La normativa urbanística riojana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de La Rioja.

149 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 4/05/2006).

150 Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 20/03/2019).

151 Ley 2/2021, de 29 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021 (BOR 1/02/2021).

152 Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022 (BOR 28/12/2021).

153 Ley 7/2022, de 23 de mayo, para la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (BOR 25/05/2022).

Por último hay que citar la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable[154], prevista en la LOTUR para proteger, conservar, catalogar y mejorar los espacios naturales, el paisaje y el medio físico rural, que reemplaza al Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural vigente desde 1988.

4.6. Legislación del Estado

El otro poder legislativo con sede en Madrid se ha comportado de forma análoga al autonómico: por un lado, la expectativa, largamente frustrada, de una ley de seguridad jurídica del urbanismo que utilice las potentes palancas de la legislación básica para atajar la lacra de las anulaciones *ex tunc* de planes generales, que ha asolado nuestro mapa municipal. Por otro lado, la realidad de mínimas reformas en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[155], una de ellas dando entrada al concepto de cambio climático y las demás, de oscura redacción, en la tendencia de simplificación normativa; en el plano formal, no puede extrañar el recurso al decreto ley al ser la Administración del Estado la pionera y difusora de esta técnica normativa.

5. Conclusiones

La producción normativa sobre urbanismo durante los últimos cinco años es coherente con el panorama general del derecho administrativo español: la "**legislación motorizada**" está más vigente que nunca. Acontecimientos como pandemias, guerras o crisis se convierten en incentivos o justificaciones para la emisión de nuevas leyes. A fines de 2022, cada día debo añadir nuevas normas: como en los mercados de valores, también los boletines oficiales tienen su "rally de fin de año".

Más allá de la efusión cuantitativa, hay dos tendencias indeseables, proscritas en cualquier manual de técnica normativa, que se van difundiendo con la fuerza de las nuevas variantes de un virus: por un lado, el **decreto ley** como figura normativa estelar, que por su rapidez y ausencia de control se impone como tentación irresistible para cualquier gobernante; por otro lado, la **ley de medidas**, de objetivos cada vez más amplios, multi-sectoriales, pluri-modificativas. El resultado final, lógico, triunfante, que resulta de la hibridación de ambos productos, es el **decreto ley de medidas urgentes**.

Esta deriva explica por qué, pese a tantísimas modificaciones, realmente solo cuatro comunidades han revisado en profundidad su normativa urbanística en los últimos cuatro años. Las demás han hecho cambios, o muchos cambios, o muchísimos. Se deja notar el ejemplo de las normas COVID, normas "de usar y tirar". Todas las comunidades tienen razón en reclamar la aprobación de una ley estatal que dé seguridad jurídica al urbanismo, pero muy pocas predican con el ejemplo proveyendo a la sociedad con una normativa urbanística razonablemente clara y estable.

Otra tendencia curiosa es la disociación entre los **objetivos y justificaciones** y el contenido real de las normas. Los primeros se concentran en un pequeño grupo de "mantras" de obligada evocación: la sostenibilidad en cabeza; todo es y debe ser sostenible, absolutamente todo. En buen orden siguen detrás la perspectiva de género, la igualdad, la vivienda, la movilidad... siempre con referencias mutuas cruzadas: la movilidad debe ser sostenible para garantizar la igualdad, etc. Y en mitad de la confusión surge el auténtico MacGuffin legislativo: la simplificación.

No digo que el contenido real de las normas que se aprueban sea diferente de los objetivos que dicen perseguir: digo que no siempre coinciden. ¿Cuál es ese **contenido real**? Dentro de la heterogeneidad hay algunas **tendencias** que citaré por orden decreciente de difusión:

– Los **proyectos estratégicos**, con su variada nomenclatura local, ya estaban regulados en muchas comunidades. Ahora lo están en todas, y sucesivas modificaciones los han ido potenciando. Ningún presidente autonómico sin su varita mágica para bendecir proyectos bienvenidos.

[154] Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja (BOR 29/05/2019).

[155] 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 (BOE 31/10/2015), modificado en este periodo por:

- Real Decreto Ley 35/2020, de 22 de diciembre (BOE 23/12/2020).
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE 21/05/2021).
- Real Decreto Ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 6/10/2021).
- Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 15/06/2022).

– Estas herramientas se usan sobre todo en lo que ha llamado "**urbanismo productivo**", que también tiene su ámbito regulatorio específico: las áreas empresariales, también con nombres variados, se impulsan en el marco de las medidas de fomento de la recuperación económica.

– Bajando a la escala local, la **declaración responsable** (y la comunicación previa, pero menos) se va abriendo camino como alternativa a la clásica licencia, de forma callada pero inexorable. Y las comunidades más prósperas vuelven a la carga con la externalización de controles.

– Continua también la **expansión del ámbito** histórico del urbanismo: nos batimos valientemente en las nuevas fronteras de la perspectiva de género, el paisaje y las costas, la movilidad sostenible, el derecho a la vivienda, la eficiencia energética y hasta el reto demográfico.

– Una variante de estos combates fronterizos se focaliza en objetivos más concretos: así el control o estímulo de las **actividades sectoriales** que se perciben estratégicas, como la energía renovable, los grandes equipamientos comerciales o las actividades extractivas.

– La **simplificación** y agilización, a veces, también forma parte del contenido real de las normas: ajuste de procedimientos, comisiones de "informe único", regulación de un "plan básico" son varias de las muchas fórmulas que constantemente se ensayan para mantener a raya la burocracia.

Por fortuna, el año se cierra con la esperanza que nos ha dado el inicio de la tramitación de la ley (en realidad, una modificación del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana) de seguridad jurídica del urbanismo. Esperemos que la iniciativa prospere y abra una nueva fase en la agitada crónica del derecho urbanístico español.

6. Referencias normativas

Código de Derecho Urbanístico estatal: BOE.es - Código de Derecho Urbanístico estatal.
Código de Derecho Urbanístico del País Vasco: BOE.es - Código de Urbanismo del País Vasco.
Código de Derecho Urbanístico de Cataluña: BOE.es - Código de Urbanismo de Cataluña.
Código de Derecho Urbanístico de Galicia: BOE.es - Código de Urbanismo de Galicia.
Código de Derecho Urbanístico de Andalucía: BOE.es - Código de Urbanismo de Andalucía.
Código de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias: BOE.es - Código de Urbanismo del Principado de Asturias.
Código de Derecho Urbanístico de Cantabria: BOE.es - Código de Urbanismo de Cantabria.
Código de Derecho Urbanístico de La Rioja: BOE.es - Código de Urbanismo de La Rioja.
Código de Derecho Urbanístico de la Región de Murcia: BOE.es - Código de Urbanismo de la Región de Murcia.
Código de Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana: BOE.es - Código de Urbanismo de la Comunidad Valenciana.
Código de Derecho Urbanístico de Aragón: BOE.es - Código de Urbanismo de Aragón.
Código de Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha: BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla-La Mancha.
Código de Derecho Urbanístico de las Islas Canarias: BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Canarias.
Código de Derecho Urbanístico de Navarra: BOE.es - Código de Urbanismo de Navarra.
Código de Derecho Urbanístico de Extremadura: BOE.es - Código de Urbanismo de Extremadura.
Código de Derecho Urbanístico de las Islas Baleares: BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Baleares.
Código de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid: BOE.es - Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid.
Código de Derecho Urbanístico de Castilla y León: BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla y León.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Butlletí Oficial de les Illes Balears
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
LISTA	Ley de Impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía
LOTAU	Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
LOTUC	Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo
LOTUS	Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible
LOTUP	Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
LOTUR	Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo
PIR	Proyectos de Interés Regional
PSIS	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
POL	Plan de Ordenación del Litoral
ROTU	Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 699-712
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.8

CC BY-NC-ND

La nulidad del planeamiento urbano: una perspectiva desde la experiencia del Tribunal Supremo

Rafael Fernández-Valverde

Magistrado (j) del Tribunal Supremo

Resumen: En este artículo se examina la crisis derivada de las sentencias de nulidad sobre el planeamiento urbanístico desde la experiencia del Tribunal Supremo. Se comienza analizando cómo esta crisis jurídica viene determinada por la naturaleza de norma reglamentaria de los Planes Generales de Ordenación Urbana y, por una derivación anudada a ella: que la ilegalidad de las citadas normas reglamentarias no puede llevar otra consecuencia que la nulidad de pleno derecho de los planes. A continuación, se repasan algunas de las principales causas de dicha nulidad: causas que se pueden calificar como materiales (evaluación ambiental inexistente o deficiente, ausencia de recursos hídricos, informes preceptivos, etc.), y también aspectos formales (como defectos en los procesos de audiencia pública). Teniendo en cuenta la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad en el ámbito urbanístico, se recoge cómo muchos expertos de diversos ámbitos han considerado desproporcionada la consecuencia jurídica de la nulidad de pleno derecho del planeamiento. Para finalizar, se incluyen algunos avances jurisprudenciales donde se modula la nulidad, como el Plan General de Yaiza (Lanzarote), el Plan Especial de Control Urbanístico de Madrid o el Plan General de El Puerto de Santa María (Cádiz).

Palabras clave: Planeamiento urbanístico; Nulidad; Sentencias judiciales; Jurisprudencia; Proporcionalidad.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 18.05.2023
Correo electrónico: fervalpaiz@yahoo.es

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The nullity of Urban Planning: a perspective from the experience of the Supreme Court

Abstract: This article examines the crisis derived from the nullity of urban planning from the experience of the Supreme Court. It begins analyzing how this legal crisis is determined by the nature of regulatory norms of the Urban Masterplans and, by a derivation tied to it: that the illegality of the aforementioned regulatory norms cannot have another consequence than the full nullity of of the Masterplans. Some of the nullity causes can be classified as material (non-existent or deficient environmental evaluation, absence of water resources, mandatory reports, etc.) formal (such as defects in the public audience). Taking into account the need to apply the principle of proportionality in the urban field, the paper reminds how many experts from various fields have considered the legal consequence of the nullity of planning to be disproportionate. Finally, some jurisprudential advances where nullity is modulated are presented, such as the General Masterplan of Yaiza (Lanzarote), the Special Plan for Urban Control of Madrid or the General Masterplan of El Puerto de Santa María (Cádiz).

Keywords: Urban Masterplan; Nullity; Court ruling; Jurisprudence; Proportionality.

1. La crisis jurídica del planeamiento urbanístico

1.1. El punto de partida: norma reglamentaria y nulidad de pleno derecho

La crisis jurídica del instrumento esencial del planeamiento urbanístico (el Plan General de Ordenación Urbana, PGOU) ha venido determinada por una afirmación inicial (que el PGOU, en el ámbito de las normas jurídicas, constituye una norma reglamentaria), y, por una derivación anudada a la anterior consideración jurídica (que la ilegalidad de la citada norma reglamentaria no puede llevar otra consecuencia que la nulidad de pleno derecho).

Las consideraciones jurídicas llevadas a cabo, durante muchos años, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia son suficientemente conocidas: Que la expresada calificación jurídica de los Planes Generales como disposiciones generales, o disposiciones de carácter general, implicaba, en caso de ilegalidad (bien por motivos formales o materiales), la imposibilidad de subsanación o convalidación *a posteriori* de los mismos, por carecer las actuaciones posteriores de efectos retroactivos, tratándose, por otra parte, de una declaración que afectaba, por el carácter de la nulidad decretada, a la totalidad del mismo instrumento de planeamiento.

En dos sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 28 de septiembre de 2012 el Tribunal Supremo se pronunció sobre estos efectos, en relación con Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, ratificando una línea jurisprudencial que se expresaba, en los siguientes términos, en relación con las dos anteriores conclusiones:

> "Ciertamente cuando se declara judicialmente la nulidad de unas concretas determinaciones del plan general, de algunas de sus normas, la aprobación posterior, en ejecución de sentencia, de una justificación, que pretende paliar esa ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general, no puede considerarse que cumple y ejecuta la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general. Así es, no se puede subsanar, enmendar, o convalidar el plan nulo. Tampoco pueden conservarse los acuerdos de aprobación definitiva y otros que se mantienen como si las determinaciones del plan no hubieran sido declaradas nulas de pleno derecho. Y, en fin, no podemos considerar que ese posterior complemento de la justificación para la reclasificación de los terrenos pueda tener un alcance retroactivo para intercalarse en el lugar, dentro del procedimiento administrativo, en el que debió haberse proporcionado.
>
> (...) Pues bien, nuestro ordenamiento jurídico reserva para las disposiciones generales que hayan vulnerado la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de superior rango, la consecuencia más severa: la nulidad plena, ex artículo 62.2 de la Ley 30/1992. Y en el caso examinado basta la lectura de la Sentencia del Tribunal Superior y luego de este Tribunal Supremo para constatar que la nulidad se deriva de una flagrante infracción legal.
>
> Este grado máximo de invalidez al que se somete a las disposiciones generales comporta que los efectos de la nulidad se producen "ex tunc", desde el momento inicial y, por ello, no pueden ser posteriormente enmendados. Tampoco

> advertimos razones para perfilar o ajustar tales efectos, pues la naturaleza del vicio de nulidad apreciado, la desclasificación de terrenos no urbanizables de especial protección que pasan a urbanizables sin justificación en la memoria, el menoscabo para los derechos de los ciudadanos ante la imposibilidad de cuestionar ese contenido durante la sustanciación del procedimiento de elaboración de la norma, y fundamentalmente los siempre sensibles bienes ambientales concernidos en ese cambio de la clase de suelo, avalan la improcedencia de modular el evidente y contundente alcance de la nulidad plena*".*

Muy expresivos fueron los términos de la posterior STS de 18 de noviembre de 2015, en la que el Tribunal Supremo –ratificando las anteriores SSTS– insistió en esta doctrina, pese a las reiteradas críticas doctrinales:

> "... reiterada jurisprudencia de esta Sala –así sentencias de 8 de abril y 21 de mayo de 2010 y 15 de junio de 2012– que en esencia, declararon que (1) los planes de urbanismo son disposiciones de carácter general, esto es, son normas con rango reglamentario, de modo que no puede resultar de aplicación el artículo 67 de la Ley 30/1992, (2) los vicios de los que adolecen las disposiciones generales son vicios de nulidad plena, respecto de los cuales carece de fundamento la convalidación, (3) los vicios de invalidez en que pueden incurrir las disposiciones generales son únicamente supuestos de nulidad plena, y (4) la nulidad de pleno derecho no admite convalidación, pues no se trata de un simple supuesto de anulación sino de nulidad con efectos ex tunc. En definitiva, se trata de los efectos lógicos de la declaración de nulidad de pleno derecho de una disposición reglamentaria."

Esta línea jurisprudencial –como criterio general– ha continuado hasta actuales pronunciamientos del Tribunal Supremo; deben, no obstante, reconocerse la existencia de recientes sentencias –fundamentalmente la STS 569/2020, del 27 de mayo–, a las que luego se hará referencia, en las que la citada línea jurisprudencial parece modularse o flexibilizarse. Es por ello, por lo que debe citarse la, posterior a esta, STS 1084/2021, de 22 de julio, en la que, sin perjuicio de plantearse la expresada posibilidad de modulación de la doctrina de la nulidad de pleno derecho de los Planes Generales, sin embargo, ratifica la tradicional como línea jurisprudencial principal:

> "(...) debe tenerse en cuenta que un Plan, por su propia exigencia conceptual, constituye un todo armónico que comporta una interconexión en sus previsiones, de forma tal que puede verse alterado en su conjunto de modificarse de manera particular en alguna de ellas. En efecto, la finalidad del planeamiento urbanístico es establecer una regulación puntual de todo el suelo existente en su ámbito territorial, regulación que debe integrar, con amplio grado de discrecionalidad, las exigencias que se impone por la Legislación urbanística y de otra naturaleza que sea de aplicación. Ello comporta que las cargas y deberes que está en la base del planeamiento, y las determinaciones de las exigencias que impone toda una amplia normativa que protege los más variados elementos, algunos vitales, de la sociedad, que se ven afectados por el planeamiento, requiere esa armonía que han de repartirse entre todo ese ámbito territorial, de tal forma que se produce una interconexión de esa determinaciones (zonas verdes, vías públicas, espacios libres, reservas de viviendas, edificabilidad general) en todo ese ámbito, debiendo imponer en todo ese territorio un reparto de tales exigencias, de tal forma que lo que se decida en un determinado sector o área delimitada en el Plan para su ordenación, debe estar en armonía con las restantes o, si se quiere, alteradas las determinaciones de una concreta área o sector, se ven afectados los restantes que, en principio, pueden alterar las determinaciones establecidas inicialmente. De ahí que no cabe declarar la nulidad de una determinada área o sector porque afectaría a la armonía del Plan".

La doctrina (González, 2019, pp. 115-118) ha sintetizado estas líneas jurisprudenciales, debiendo, por su claridad y precisión, dejar constancia de las denominadas *"serie de singularidades"* de la misma:

> "a) Los planes (urbanísticos o territoriales) son normas de naturaleza reglamentaria. Esto es una idea ampliamente asentada, legal, doctrinalmente y jurisprudencialmente. La sanción de nulidad, en cuanto tales, es siempre en grado máximo, es decir, nulidad absoluta o de pleno derecho. Esa nulidad puede ponerse de manifiesto tanto en impugnación directa como indirecta, teniendo en cuenta, a su vez, la existencia de acción pública en materia urbanística, lo que abre más las posibilidades impugnatorias.
>
> b) En principio, cualquier vulneración de la normativa determinaría aquella sanción de nulidad. En unos casos puede ser la infracción de otros planes superiores (jerarquía normativa entre planes); en otro los defectos formales, entre los que ocupan un papel destacado la omisión de informes sectoriales de todo tipo, preceptivos y vinculantes; las exigencias de evaluación ambiental, la falta de motivación en la memoria, problemas con la participación pública, incluso, la falta de publicación de la normativa, entre otras. Lo importante es que cualquiera de los requerimientos que se esgriman, acarrearían aquella nulidad.
>
> c) Si la nulidad afecta a un plan superior, también quedan viciados de nulidad todos los planes

de desarrollo o derivados que se han aprobado para partes más pequeñas. De esta manera, si se anula el planeamiento general, ineludiblemente ello afectará a los planes parciales, especiales o estudios de detalle que se hubieran aprobado.

d) Igualmente, si los planes son anulados, todos los actos administrativos que lo hubieran aplicado pierden su correspondiente cobertura normativa y son, igualmente, nulos. De este modo, si el plan parcial es anulado, también esa nulidad afectará al proyecto de urbanización, al instrumento de equidistribución (p. ej. reparcelación o proyecto de compensación), a la licencia de edificación o al correspondiente convenio urbanístico, por citar algunos actos urbanísticos característicos (nulidad en cascada o actos encadenados).

e) Asimismo, al anularse un plan no sería posible aplicar las técnicas de subsanación o convalidación (puesto que ello sólo se aplica a actos administrativos anulables). Igualmente, tampoco sería posible conservar los actos o trámites que se hubieran realizado, puesto que según esa jurisprudencia dicha técnica sólo está prevista para los actos administrativos, pero no para los reglamentos, naturaleza que tienen los planes.

f) En el caso particular de la falta de publicación del plan, se ha diferenciado dos situaciones. De una parte, si dicha publicidad afecta al instrumento general (por ejemplo, el plan general de ordenación), ello determina la ineficacia del plan y no su nulidad. De otra parte, están aquellos planes de desarrollo o derivados que han sido aprobados sobre la base de un planeamiento general no publicado. En este último supuesto, los mismos serían nulos de pleno derecho por infracción del principio de jerarquía normativa.

g) Cuando se anula el plan se produce la reviviscencia del planeamiento anterior al anulado. Es decir, la cláusula derogatoria del plan anulado no desplegaría efectos, volviendo a recuperar su vigencia el planeamiento precedente.

h) Existen especiales cautelas para evitar que las medidas adoptadas con posterioridad a la sentencia anulatoria del plan impliquen un falseamiento o incumplimiento del fallo, lo que determinaría la nulidad absoluta de dicha actuación por aplicación del artículo 103.4 LJ. Ello impide que exista un especial deber de motivación cuando se aprueba un planeamiento posterior para justificar que su función no es exclusivamente legalizar o convalidar lo declarado nulo, exigiéndose que la modificación del planeamiento tenga una cobertura más amplia o responde a otros intereses públicos diferentes a los exclusivos del plan anulado".

1.2. Las causas más relevantes de la nulidad de pleno derecho

Diversas y variadas han sido las causas de la ilegalidad de los Planes Generales y de la expresada nulidad de pleno derecho de las mismas derivadas. La mayoría han sido causas que pudieran calificarse de materiales (evaluación ambiental inexistente o deficiente, ausencia de recursos hídricos, informes preceptivos, etc.), pero también se han realizado pronunciamientos por motivos formales (muchos de los cuales han girado en torno a la audiencia pública).

1.2.1. En relación con las evaluaciones ambientales

Haciendo referencia a los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo sobre la evaluación ambiental, debe dejarse constancia del detallado estudio llevado a cabo por la STS 338/2022, de 16 de marzo, en la que se pone de manifiesto el origen comunitario de las posibilidades de los Estados miembros en su normativa interna en relación con la misma, así como de anteriores pronunciamientos del Tribunal Supremo (con remisión concreta a la STS 1006/2020, de 19 de julio), del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

> "Debemos partir que la evaluación ambiental ha de enmarcarse en la política comunitaria sobre la protección del medio ambiente, en la búsqueda de un desarrollo sostenible a través de la conservación y la utilización de la diversidad biológica. A esos efectos y con la finalidad de tener en cuenta esas consideraciones medioambientales, se establece la necesidad de la evaluación de impacto medioambiental en la preparación y adopción de aquellos programas y planes que puedan tener repercusiones significativas sobre el medioambiente, que deberán ser tenidas en cuenta al momento de la elaboración de los mencionados planes y programas, optando, una vez conocidos los efectos de las actuaciones pretendidas, por las opciones menos lesivas para esos intereses medioambientales.
>
> A tales efectos se aprobó la Directiva 2001/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, Directiva), la cual, como es sabido, fue traspuesta en nuestro País con la promulgación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA), en cuyo artículo primero se declara que la evaluación ambiental tiene por finalidad

garantizar un "elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible", y a esos efectos se declara que dicha evaluación respecto de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente".

En esta misma línea se debe hacer referencia a la STS 1050/2021, de 19 de julio, en la que, la cuestión impugnada en la instancia había sido el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de aprobación definitiva del denominado Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) para un edificio sito en la calle Hortaleza nº 63 de Madrid. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid había procedido –entre otros extremos– a su anulación por la ausencia, de la evaluación ambiental estratégica. La cuestión que se consideró con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia fue la siguiente:

"Si en atención al objeto, contenido y alcance del Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PECUAU) previsto en la Normas 5.2.7 y ss. de las Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, debe entenderse dicho Plan excluido del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica,... ".

El Tribunal Supremo mantuvo la nulidad del Plan Especial por el citado motivo de la ausencia de evaluación ambiental:

"En previsión de esas competencias atribuidas a tales Ayuntamientos, el Plan General de Madrid regula, en sus Normas Urbanísticas y en relación a la protección del medio ambiente urbano, como instrumentos de planeamiento urbanístico estos PECUAU, dirigidos a valorar la incidencia que la implantación de determinados usos pueden tener sobre el medio ambiente urbano y sobre las características propias del ámbito en el que se localice, con carácter previo a la concesión de la licencia. A esos efectos, el Ayuntamiento aprobó la Instrucción 1/2015 relativa a las Regla sobre Tramitación de los Planes Especiales de Control Urbanístico-Ambiental de Usos (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2015), en la que precisamente, por su propia finalidad, se les asigna a dicho planes la naturaleza de planes especiales, con las formalidades propias de tales instrumentos.

De lo expuesto hemos de concluir que el PECUAU que se impugna en este proceso constituye un auténtico instrumento de planeamiento de desarrollo, con naturaleza de Plan Especial. Ahora bien, no se cierra el debate suscitado en el recurso, en especial en el escrito de interposición por la defensa de la Corporación correcurrente. En efecto, lo que se suscita es que el contenido del Plan de autos, por su escasa incidencia en las determinaciones que contiene, no puede considerarse propiamente como tal, de donde termina concluyendo que en este supuesto en concreto no era preceptiva la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).".

Por otra parte, en la STS 1084/2021, de 22 de julio (en relación con el PGOU de Chiclana de la Frontera) el Tribunal Supremo ha insistido en el necesario carácter anterior de la evaluación

"Conviene recordar que el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental, de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en el propio precepto.

Esta previsión tiene como finalidad precisamente adelantar la toma de decisión ambiental a la fase anterior a la aprobación del proyecto, configurando así la denominada Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos. En consonancia con tal finalidad, la Ley, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se inspira, como aquella, en el principio de cautela y en la necesidad de protección del medio ambiente, garantizando que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social, finalidad que resulta de difícil consecución si se proyecta sobre realidades ya consolidadas."

En esta misma línea se pronuncia la doctrina del TJUE. Destacamos la sentencia de 8 de mayo de 2019, asunto C.305/2018, que en su parágrafo 58, dice lo siguiente:

"Esta interpretación es corroborada, por una parte, por las exigencias que resultan del artículo 6 de la Directiva EEPP [Directiva 2001/42], en relación con los considerandos 15 a 18 de esta,

en la medida en que dicha Directiva tiene por objeto no solo contribuir a la protección del medio ambiente, sino también permitir la participación del público en el proceso de toma de decisiones. Por otra parte, como resulta del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva, "la evaluación medioambiental [...] se efectuará durante la preparación y antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo de un plan o programa". Del mismo modo, del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva resulta que la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible a fin de que sus conclusiones puedan influir aún en eventuales decisiones. Es, en efecto, en tal fase en la que pueden analizarse las diferentes opciones y en la que se pueden tomar las decisiones estratégicas [véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de octubre de 2011, Seaport (NI) y otros, C-474/10, EU:C:2011:681, apartado 45, y de 7 de junio de 2018, Inter-Environnement Bruxelles y otros, C-671/16, EU:C:2018:403, apartado 63]."

(...) La conclusión de cuanto llevamos expuesto no puede ser otra que la de ubicar la iniciación de la EAE en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la Ley 21/2013 sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan"

Por último, destacamos otro pronunciamiento reciente, llevado a cabo por la STS 490/2022, de 27 de abril, en la que el Tribunal Supremo (en relación con el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana, PATIVEL) reitera la doctrina establecida en relación con el necesario estudio de alternativas:

"El estudio de alternativas que debe contener una evaluación ambiental estratégica de un plan de ordenación territorial, debe incluir, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente de la aplicación del plan o programa".

En el caso concreto que se resolvía, sin embargo, el Tribunal Supremo, llevando a cabo un detallado examen del estudio de alternativas realizado llega a la conclusión de su suficiencia:

"Pues bien, una vez expuestos –en lo que ahora interesa– los aspectos tratados en el documento de evaluación ambiental y territorial estratégica y los términos en que ese examen medioambiental se ha realizado, la Sala no alberga duda alguna de que su contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Como antes dijimos, la Sala de instancia estimó que no se había tenido en cuenta la realidad material del suelo afectado, sino solo aspectos económicos, sin atender a aspectos ambientales, paisajísticos o territoriales, optando por la alternativa que menos indemnizaciones generaba.

Sin embargo, el examen de los capítulos 10 a 13 del documento de evaluación, parcialmente transcritos y, singularmente, de los cuadros incluidos en el capítulo 10, evidencia que sí se ha llevado a cabo –en lo sustancial– el análisis de los efectos que el PATIVEL pudiera tener sobre los factores indicados en el artículo 5.1.a) de la Ley 21/2013 y, del mismo modo, que la selección y análisis de las alternativas se ha ajustado a los requisitos legales y a la doctrina jurisprudencial que hemos sentado en el Fundamento anterior".

1.2.2. En relación con la suficiencia de los recursos hídricos

En la STS 1394/2020, de 23 de octubre, el Tribunal Supremo ha recordado su doctrina sobre la acreditación de los recursos hídricos en el planeamiento urbanístico, cuya ausencia también dio lugar a muchas nulidades de Planes Generales:

"... la exigencia de recursos hídricos suficientes y jurídicamente disponibles para abastecer las nuevas demandas previstas en el POUM, que en la sentencia de instancia se sustenta en la jurisprudencia de esta Sala que interpreta los arts. 25.4 TRLA y 15.3 TRLS 2008, es una exigencia que deriva de unos preceptos de la legislación estatal dictados en ejercicio de competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 22ª y 23ª CE) y que, por cuanto hemos expresado, condiciona o se impone a la planificación urbanística que compete a las Comunidades Autónomas, siendo, pues, preceptos directa, y no supletoriamente, aplicables.

(...) La tesis que sostiene el recurrente, que conduce, en definitiva, de forma inevitable, a la eliminación de la exigencia de suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos que satisfagan las nuevas demandas previstas en el planeamiento, al no derivar este requisito –en su planteamiento– de la legislación autonómica y rechazar la aplicación de los preceptos de la legislación estatal que lo imponen, es, además, dudosamente compatible con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible contenido en el art. 2 TRLS 2008 –precepto éste también dictado por el legislador

estatal al amparo de sus competencias exclusivas, tal y como se refleja en la disposición final primera de dicha norma en la que se mencionan las contenidas en el art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE–, sin que sea necesario insistir en la incidencia en la protección del medio ambiente y en otros valores constitucionales (v.gr. art. 47 CE) de una planificación de desarrollos urbanísticos que tengan garantizada agua suficiente para los nuevos usos que se prevea implantar".

1.2.3. En relación con las exigencias económicas de los Planes Generales

En la ya citada STS 490/2022, de 27 de abril, el Tribunal Supremo (en relación con el denominado PATIVEL de la Comunidad Valenciana) también realiza una apretada síntesis sobre estas cuestiones económicas que, por decisión normativa, cada vez cobran mayor relevancia en el ámbito del planeamiento.

La STS recuerda una línea jurisprudencial (SSTS 296/2016, de 12 de febrero, RC 3054/2014, o 30 de marzo de 2015 (RC 1587/2013), que había venido distinguiendo conceptualmente el estudio económico-financiero y el informe de sostenibilidad económica:

> "Conviene aclarar que el concepto de sostenibilidad económica a que se refiere el legislador estatal en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo no debe confundirse con el de viabilidad económica, más ligado al sentido y finalidad del estudio económico-financiero, sino que va relacionado con dos aspectos distintos como son, por un lado, la justificación de la suficiencia del suelo productivo previsto y, por otro, el análisis del impacto de las actuaciones previstas en las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y receptoras de las nuevas infraestructuras y responsables de los servicios resultantes.
>
> Por otra parte, desde una perspectiva temporal el informe de sostenibilidad económica ha de considerar el coste público del mantenimiento y conservación de los nuevos ámbitos resultantes en función de los ingresos que la puesta en carga de la actuación vaya a generar para las arcas de la Administración de que se trate. Es decir, mientras el estudio económico-financiero preverá el coste de ejecución de la actuación y las fuentes de financiación de la misma, el análisis de sostenibilidad económica no se ha de limitar a un momento o período temporal limitado, sino que ha de justificar la sostenibilidad de la actuación para las arcas públicas desde el momento de su puesta en marcha y en tanto siga generando responsabilidad para la Administración competente respecto de las nuevas infraestructuras y servicios necesarios.
>
> En definitiva, el Estudio Económico debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un Sector o ámbito concreto y el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese Sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística".

Pues bien, el Tribunal Supremo confirma que la citada doctrina se había producido al amparo de lo previsto en el artículo 15.4 del TRLS de 2008, pero que debía considerarse vigente en la actualidad, dado que también el artículo 22.4 del TRLS de 2015 condiciona la exigibilidad de la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica a que se trate de *"instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística"*. Aplicando la doctrina al supuesto de autos se llegaba a la conclusión de que, al no estar ante un instrumento de transformación directa e inmediata, sino ante un instrumento de ordenación de carácter estratégico, cuyas determinaciones habrán de desarrollarse después por medio de las distintas figuras de planeamiento previstas en la correspondiente normativa de aplicación, no cabría exigir en el supuesto enjuiciado el referido informe de sostenibilidad económica, conclusión a la que la Sala ya había llegado en la anterior STS 197/2020, de 14 de febrero (RC 7649/2018).

En relación, en segundo lugar, con la exigibilidad del estudio económico-financiero, la STS recuerda la jurisprudencia que apuntan a la *"exigibilidad del estudio económico financiero en toda clase de instrumentos de ordenación urbanística"* (STS 725/2016, de 31 de marzo (RC 3376/2014), citada en el auto de admisión, la cual, sin embargo, considera que no resulta de aplicación a supuestos como el de autos *"porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél".*

Pero, no obstante ello, la citada excepción no significa que pueda prescindirse absolutamente de toda previsión referida al coste económico que pudiera comportar la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, pues, en definitiva, en último término la naturaleza reglamentaria de éste exigiría tal previsión, como recuerda la STS 886/2020, de 29 de junio (RC 113/2019), con base en lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre la elaboración de las

normas reglamentarias, en la que se llegaba a la conclusión siguiente:

> "En cuanto a la memoria económica, es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse. Esta Sala ha considerado aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público (...) si la parte recurrente no ha acreditado que aquella apreciación era incorrecta (...), de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario o cuando no existe memoria económica."

Por tanto, con independencia de la denominación formal que se asigne a esa previsión del impacto económico de la norma reglamentaria (sea memoria económica o, en su caso, estudio económico-financiero, o cualquier otro), de la doctrina expuesta en la citada sentencia se deduce con nitidez que lo verdaderamente relevante es que se incorporen a su contenido los datos y elementos suficientes en relación con las determinaciones de dicha norma para poder efectuar, razonablemente, una estimación aproximada del impacto económico que, en su caso, podría tener la aprobación de la citada norma reglamentaria, fijando la siguiente doctrina:

> "La doctrina sentada en la sentencia nº. 725/2016, de 31 de marzo, no es aplicable a supuestos como el que ahora examinamos, precisamente porque no estamos ante un instrumento de ordenación urbanística, categoría a la que se refiere dicha sentencia, sino ante un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquél.
>
> Sin perjuicio de lo anterior, dada la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación territorial, como el PATIVEL, en su tramitación deberá incorporarse una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse directamente de la aprobación de la norma reglamentaria, atendiendo al contenido material de sus determinaciones".

1.2.4. En relación con el impacto de género

El primer pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre la exigencia del informe de impacto de género tuvo lugar en la STS de 6 de octubre de 2015, en la que, además de otro motivo (ausencia de respuesta a las alegaciones), procedió a anular el Plan de Ordenación Territorial Occidental de la Costa del Sol, también, por la ausencia de Informe de impacto de género. Con cita de la normativa andaluza respecto de tal informe se señalaba:

> "Aunque este precepto careciese de vigencia al tiempo de aprobarse el Plan de Ordenación, es revelador de la lógica inherente a la exigibilidad de cualquier informe preceptivo, por lo que esta Sala no comparte la tesis de la Administración autonómica demandada relativa a que, como no existen en dicho Plan determinaciones con incidencia en materia de género, resultaba innecesario el informe de evaluación de impacto de género, ya que sería en el informe a emitir donde se debería explicar tal circunstancia, lo que, además, podría ser objeto de controversia, que no se ha podido suscitar al faltar el preceptivo informe atendido el carácter reglamentario o de disposición de carácter general del Plan de Ordenación impugnado, lo que implica, por las razones ya expresadas al examinar el otro vicio procedimental denunciado, la nulidad radical de la norma recurrida... ".

Este criterio, por no resultar de aplicación supletoriamente la norma estatal, no sería, sin embargo, el que se mantuvo en las posteriores sentencias del Tribunal Supremo en relación con la Comunidad Autónoma de Madrid (SSTS 1750/2018, de 10 de diciembre, RCA 3781/2017, posteriormente ratificada por la STS 426/2020, de 18 de mayo, RC 5919/2017, asuntos Boadilla del Monte; y 1375/2020, de 21 de octubre, RC 6895/2018, asunto Wanda Metropolitano); Valencia (la citada STS 490/2022, de 27 de abril); o Galicia (STS 170/2022, de 11 de febrero, RC 1070/2020).

1.2.5. En relación con aspectos formales (ausencia de respuesta a las alegaciones)

En la también citada STS de 6 de octubre de 2015, RC 2676, se afrontó, ratificando anterior doctrina la sanción de nulidad por la ausencia de respuesta a las alegaciones formuladas en el período de audiencia pública del planeamiento:

> "... el trámite de audiencia, al igual que el recurso administrativo, tiene como finalidad permitir al interesado hacer valer frente a la Administración las alegaciones y pruebas que puedan ser útiles para sus derechos sin necesidad de afrontar los gastos y gravámenes de un proceso jurisdiccional; y,

por ello, la eventual posibilidad de acudir a este último proceso no dispensa a la Administración de su obligación de ofrecer y hacer efectivo aquel trámite, y, en consecuencia, el proceso jurisdiccional puede entablarse también con la exclusiva finalidad de denunciar esa omisión del trámite de audiencia y de reclamar que se declaren las consecuencias invalidantes que por ello puedan resultar procedentes para la actuación administrativa de que se trate. Por lo cual, el proceso jurisdiccional instado con esa sola finalidad no comporta la necesaria subsanación de la invalidez e indefensión que se haya producido en la vía administrativa como consecuencia de la omisión del trámite de audiencia.

En definitiva, como esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado, (que) la falta de respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública equivale a la privación del derecho de audiencia, lo que supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento, ya que el exacto cumplimiento de dicho trámite de información pública requiere no sólo la mera formalización y recepción de las diversas alegaciones de los interesados sino su atenta lectura y contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación o rechazo de tales alegaciones, y exclusivamente así cabe tener por cumplido el trámite de información pública destinado a posibilitar la participación pública en la elaboración del planeamiento, requisitos formales que se omitieron en la tramitación y aprobación del Plan,... razón por la que, conforme a lo establecido en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con lo dispuesto en los artículos 68.1.b), 70.2, 71.1.a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el referido Plan de Ordenación del Territorio es nulo de pleno derecho... ”

2. La vía de la proporcionalidad

2.1. El principio de proporcionalidad en el ámbito urbanístico

El principio de proporcionalidad puede ser considerado como el conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como las de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesaridad y desequilibrio del sacrificio. Se trata, pues, de un instrumento de mesura y prudencia en las limitaciones de todo género que puedan sufrir los derechos y libertades. La lógica y fundamentación del concepto se encuentra en que toda restricción de un derecho debe obedecer a la razonabilidad de la medida y estar justificada en una serie de criterios objetivos que permitan el sacrificio en aras de una finalidad legítima y lo suficientemente relevante como para superar la ponderación de los intereses en juego.

Aunque el mismo no aparezca recogido de modo expreso como instrumento de interpretación y resolución de conflictos, puede deducirse de las siguientes normas internacionales:

a) En el artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 10 de diciembre de 1948.

b) En el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950.

c) En los Protocolo adicional 1º (relativo a la propiedad) y 4º del mismo Convenio.

d) En la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961.

e) En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966.

Pues bien, con esta base normativa se ha ido construyendo toda una doctrina a nivel internacional relativa al principio de proporcionalidad, como consecuencia de las resoluciones emanadas del TEDH y del TJUE y, referido en todo caso, al ámbito de aplicación de los derechos fundamentales. Desde la perspectiva del proceso de integración europea, el principio de proporcionalidad es un principio base del sistema que, junto al principio de subsidiariedad, rige el ejercicio de competencias por parte de la Unión Europea y de sus instituciones, y, en concreto, el artículo 5.4 del Tratado de la Unión Europea establece que *“en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados”*.

El Tribunal Supremo no ha sido ajeno a la aplicación de este principio, y, –entre otros muchos conflictos urbanísticos– lo ha tomado en consideración a la hora de proceder a la interpretación del polémico artículo 108.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LRJCA), introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. El Tribunal Supremo se refiere al principio de proporcionalidad, señalando que con esta modalidad de ejecución de sentencia el legislador ha pretendido

"... dotar al juez, una vez acreditada la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la demolición, de determinados poderes en orden a que dicha demolición no haya de causar efectos irreparables en los terceros adquirentes de buena fe. Esto es, mientras el art. 105 lo que prevé son supuestos de inejecución de sentencias por causas legales o materiales, el art. 108.3 se sitúa en un momento posterior del proceso de ejecución, en cuanto se incluye en un precepto que recoge los poderes del juez para que la ejecución se lleve a efecto, con lo cual se convierte en una fase más de la ejecución, pero nunca en un impedimento, ni siquiera temporal para la ejecución de la sentencia.

Consecuentemente se ha de entender que lo que hace la norma no es regular un obstáculo a la ejecución, sino añadir un deber de hacer en la ejecución de estos fallos. Al deber de demoler, se une el de garantizar los perjuicios que puedan derivarse para los adquirentes de buena fe. En caso de no hacerlo, el juez debe ocuparse de que así sea, adoptando medidas de coerción y exigiendo responsabilidades de todo tipo, hasta que se haya constituido la garantía, voluntariamente o de forma forzosa, esto es el juez deberá, dentro del mismo proceso de ejecución de la sentencia de demolición, ir resolviendo paralelamente sobre estas cuestiones, teniendo como objetivo final conseguir la restauración del orden jurídico alterado, finalidad conforme al interés público que el proceso demanda, sin perjuicio de la tutela de los intereses privados que puedan verse concernidos".

2.2. El principio de proporcionalidad en las declaraciones de nulidad de los Planes Generales

Lo cierto, sin embargo, ha sido que la expresada consecuencia jurisdiccional de la irremisible nulidad de pleno derecho de los Planes Generales por el incumplimiento de la normativa urbanística –y de la jurisprudencia que la interpretaba–, ha dado lugar a una reacción, por parte de la gran mayoría de la doctrina jurídica especializada así como por parte de los expertos en planeamiento, que ha concluido con el casi unánime parecer de considerar la expresada consecuencia jurídica –de la nulidad de pleno derecho–, como desproporcionada. El diagnóstico de la situación creada ha sido claramente expuesto en la mayoría de los foros universitarios y docentes especializados y, por otra parte, el malestar en los ámbitos municipales afectados ha sido evidente.

3. Los avances jurisprudenciales: la modulación de la nulidad

Ante la paralización normativa, salvo algunos intentos autonómicos, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de replantearse algunos de los anteriores pronunciamientos. Así, ha abierto nuevas perspectivas que, en ciertos casos, podrían conducir a pronunciamientos de nulidad de no tanta intensidad como los reseñados. Como es obvio, desde una perspectiva jurisdiccional, no resulta posible afectar a categorías o conceptos jurídicos esenciales en el derecho administrativo como la nulidad de pleno derecho, la anulabilidad o las disposiciones de carácter general. Y tal afectación conceptual mucho menos podría llevarse a cabo en un ámbito concreto de derecho administrativo, como el derecho urbanístico, ni, más en concreto, reinterpretar tales conceptos en relación exclusiva con los instrumentos de planeamiento.

Pero, sin duda, el inicio de la citada "apertura" jurisprudencial ha constituido una invitación al Poder legislativo para afrontar la situación normativa procedimental, y jurisdiccional, sobre la tramitación y el control del planeamiento urbanístico en general.

Estos pronunciamientos del Tribunal Supremo han sido los siguientes:

3.1. Plan General de Yaiza (Lanzarote): la nulidad parcial del PGOU

En la STS 569/2020, del 27 de mayo, se afrontó la impugnación del denominado Plan General de Ordenación Urbana Supletorio del municipio de Yaiza, en la isla de Lanzarote. En ella se había deducido una pretensión de declaración de nulidad de pleno derecho como consecuencia de la omisión procedimental de los informes preceptivos exigidos por la Ley de Costas.

La sentencia lleva a cabo, con carácter previo, una exhaustiva exposición de la doctrina del Tribunal Supremo sobre la cuestión debatida, para responder a continuación al aspecto que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, y que había sido formulado en el sentido de si los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan siempre una respuesta de la nulidad de pleno derecho, y de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanar el vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan. En síntesis, hasta el

momento la respuesta del Tribunal Supremo venía siendo, como se ha expresado, la de la nulidad de pleno derecho, con efectos *ex tunc* y sin posibilidad de subsanación.

La STS, sin embargo, introduce un matiz significativo: que no obstante la anterior y clásica doctrina de la nulidad de pleno derecho, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan, o respecto de concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del Plan solo respecto de esas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento (que había sido la solución adoptada por la sentencia de instancia recurrida).

Es evidente que el Tribunal Supremo se expresa con cautela, pues sigue afirmado la regla general de la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esta no puede realizarse por áreas o sectores sin que, al mismo tiempo, se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta el planeamiento, salvo que pudiera individualizarse una concreta zona o sector, o unas determinaciones de igual naturaleza. Por ello, la doctrina que se fija es la siguiente:

1. Los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanar el vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan.

2. No obstante, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para declarar nulidad pueda individualizarse respecto de un ámbito territorial acotado del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del Plan para esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento.

3.2. Plan Especial de Control Urbanístico de Madrid

En la misma línea de superación de la estricta línea jurisprudencial, destaca la doctrina contenida en la STS 1050/2021, del 19 de julio, ya citada, ahora en relación con el informe del Organismo de Cuenca sobre disponibilidad de recursos hídricos. Lo impugnado en la instancia había sido el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de aprobación definitiva del PECUAU para un edificio sito en la calle Hortaleza, 63, de Madrid.

Aunque, como ya se ha expresado el Tribunal Supremo mantuvo la nulidad del Plan por la ausencia de evaluación ambiental, sin embargo, la rechazó por la falta del informe de disponibilidad de recursos hídricos, exigido por el artículo 25. 4.º del texto refundido de la Ley de Aguas, así como por el artículo 22. 3.º a del TRLS15, cuya ausencia había considerado causa de nulidad la Sala de instancia, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (citándose como representativa la STS 1394/2020, del 23 de octubre). En todo caso, el Tribunal Supremo recuerda que la jurisprudencia continuada y tradicional de la nulidad de pleno derecho había sido matizada por la STS 206/2021, del 16 de febrero, referida, como en el supuesto enjuiciado, a una actuación urbanística de no excesiva incidencia en la planificación general de la ciudad de Madrid, y en la que ya se había tomado en consideración la relevancia de la disponibilidad de recursos hídricos. Esto es, que, en supuestos de escasa relevancia, resultaba inaceptable la interpretación del Tribunal de Madrid.

Frente a ello, y en la línea abierta en la citada STS 206/2021, se afirma:

> "... es necesario que el planificador, a la hora de cometer la elaboración del correspondiente instrumento de planeamiento, tome en consideración, entre las múltiples facetas que la normativa urbanística y sectorial impone, dos circunstancias con carácter primario que han de condicionar toda la configuración del planeamiento: el terreno sobre el que actúa y el uso que de este se pretende cuando esté orientado a una actividad urbanizadora; de tal forma que con base en esas primarias previsiones, no solo puede, sino que debe establecer el cálculo, la previsibilidad del consumo de un elemento esencial para ese asentamiento humano como es el agua, sea permanente (uso residencial) u ocasional, como es el terciario, como es el caso de autos. Y en función de esas previsiones ha de solicitar el preceptivo informe del Organismo de Cuenca, cuando se prevea un aumento de recursos hídricos.
>
> Ahora bien, en la medida en que la disponibilidad de recursos hídricos ha de constituir una exigencia del planeamiento general, cuando en los planes de desarrollo no exista una previsión de un aumento de recursos hídricos de los que ya estuvieran previstos en aquel planeamiento, deja de

> tener sentido ese informe porque, si la finalidad del informe del Organismo de Cuenca es garantizar la existencia y disponibilidad de agua, deberá concluirse que esa garantía ha de calcularse en términos generales y no particularizando las distintas zonas de desarrollo del planeamiento general, sino para toda la ciudad, es decir, para todas las previsiones del planeamiento general; entre otras cosas porque sería inútil ese cálculo parcial, en cuanto pueden existir zonas con aumentos y otras con disminución, lo que obligaría a una casi imposible determinación, nunca definitiva, en el cálculo del agua que el Organismo de Cuenca debe prever para el abastecimiento de poblaciones, que es un uso preferente (artículo 60 del TRLA)....
>
> (...) Lo que se quiere concluir es que la población a que atiende el planeamiento ha de quedar fijada en el planeamiento general y que respecto de este es como ha de garantizarse la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, por lo que será en relación con este planeamiento general, y atendiendo a sus previsiones, como ha de obtenerse esa información de los Organismos de Cuenca, que el cuestionado informe comporta. Por tanto, será el planeamiento general el que requiere dicho informe.
>
> Pero la idea esencial de que el Plan es un todo, que requiere una necesaria coherencia interna y unos identificables principios ordenadores, sigue siendo un elemento fundamental de todo instrumento de planeamiento que no puede desaparecer. Sin ello, este instrumento carecería de sentido y, sencillamente, desaparecería.
>
> Este parece ser un límite final del planeamiento, y en él ha insistido el Tribunal Supremo. Se trata de una idea esencial que debe continuar y permanecer, incluso, en supuestos de intervenciones normativas ya ensayadas, en las que se ha distinguido, dentro del Plan, entre elementos estructurales o esenciales y meros elementos complementarios o accesorios. Aun en presencia de esta posibilidad regladora, la idea de integridad y coherencia interna, sin ningún género de dudas, debe continuar".

3.3. Plan General de El Puerto de Santa María: su integridad y coherencia

De continuar la pasividad normativa, el Tribunal Supremo irá buscando otras soluciones como las que se acaban de exponer. Creemos que en ellas la tan criticada nulidad de pleno derecho acabará siendo jurídicamente arrinconada por la vía de la modulación o matización jurisprudencial, de conformidad con interpretaciones ajustadas a los principios de cautela, ponderación o proporcionalidad.

Pues bien, esta idea es de la que ha dejado constancia el Tribunal Supremo, como elemento imprescindible del planeamiento, como elemento de cohesión interna, o como elemento aglutinador del Plan. Esto es, que en modo alguno se podrá eludir el cumplimiento de otro elemento esencial del Plan: su principio de coherencia interna o integridad, como siempre ha exigido la jurisprudencia. La coherencia interna, visible e identificable al examinarse su motivación y normativa, se convierte en un aspecto imprescindible, identificador o aglutinador del Plan y en expresión de su esencia. Dicho de otro modo, de lo que de verdad quiere y desea una colectividad debidamente representada para organizar su ciudad en el futuro.

Así lo ha dicho la clásica jurisprudencia urbanística del Tribunal Supremo, y así lo ha recordado hace poco en la sentencia anulatoria de otro Plan General: el de El Puerto de Santa María (STS 748/2021, del 27 de mayo). La cuestión que se consideró contaba con interés casacional objetivo en el recurso de casación planteado contra la declaración de nulidad decretada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede de Sevilla). Fue la siguiente:

> "... determinar si, atendidas las circunstancias del caso y la normativa de aplicación, podía la sala de instancia apreciar, como causa de nulidad de las disposiciones impugnadas, la falta de integridad del plan por su aprobación mediante actos sucesivos, cuyo resultado final difiere radicalmente del inicialmente propuesto por el Ayuntamiento y afectando a aspectos sustanciales y estructurales, y, en su caso, cuál ha de ser el alcance de tales deficiencias".

En esta sentencia, el Tribunal Supremo reitera la línea jurisprudencial expresiva de que, en armonía con los principios de autonomía municipal y eficacia de la actuación administrativa, la jurisprudencia se había mostrado partidaria de admitir la posibilidad de que los planes urbanísticos fueran aprobados de modo definitivo en forma parcial, pero siempre que la solución resultante mantuviera coherencia *"cualquiera que sea la decisión que se adopte respecto a aquellos extremos que no se aprueben".*

Tras recordar que tal posibilidad de aprobación parcial ha sido acogida por las normas autonómicas, expone la clásica doctrina contenida en la STS del 23 de junio de 1992:

> "Puede, pues, concluirse que, aunque los arts. 41.3 del texto refundido y 132.3 del Reglamento de Planeamiento no contemplen expresamente la posibilidad de la aprobación definitiva parcial, esta resulta, en principio, una alternativa perfectamente lícita, en cuanto que armoniza plenamente con las exigencias tanto del interés público, que demanda celeridad, como de la autonomía municipal, que reclama el mayor respeto para la voluntad municipal.
>
> [...] Pero naturalmente esta conclusión plantea inmediatamente el problema de determinar si esa aprobación definitiva parcial cabe siempre o solamente en determinados supuestos. Objetivamente, los Planes Generales de Ordenación Urbana implican un modelo territorial coherente cuya estructura fundamental queda definida por un conjunto de elementos [...] que se fijan en atención a la población prevista en el Plan en su conjunto. Cuando los obstáculos que impiden la aprobación definitiva no afectan a ese modelo territorial fundamental, que subsiste en sus líneas definidoras, cabrá una aprobación definitiva parcial. Resultará, así, viable esta siempre que la solución resultante mantenga coherencia, cualquiera que sea la decisión que se adopte respecto de aquellos extremos que no se aprueban.
>
> Subjetivamente la coherencia del Plan general forma parte de lo querido por la voluntad municipal. Habrá que preguntarse si esta hubiera querido también lo que en definitiva se aprueba sin lo que se rechaza".

Por tanto, en modo alguno pueden existir dudas acerca de la aprobación de los planes de forma parcial, pero con un límite: cuando ello no afecte al modelo territorial fundamental que debe subsistir en sus líneas definidoras en la parte aprobada, de forma que la solución resultante mantenga coherencia. Esto es, que resulta posible dejar de ordenar algún sector o polígono del municipio, pero siempre que ello no afecte a los principios básicos del Plan, no altere tales principios sustanciales ni cambie las directrices básicas del Plan, que deben mantenerse formando un todo armónico, coherente e identificable. Por ello, el Tribunal Supremo señala en relación con el Plan General anulado:

> "No se ajusta, por lo tanto, a esta doctrina jurisprudencial una aprobación definitiva parcial de un plan general en la que los obstáculos a su aprobación total afecten a aspectos sustanciales y estructurales que alteren el modelo territorial aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento, y que dé lugar a sucesivas correcciones parciales en sus determinaciones con las consiguientes y también sucesivas publicaciones parciales de su contenido normativo rectificado, produciendo un resultado final que difiera radicalmente del inicialmente propuesto por el Ayuntamiento en aspectos sustanciales, en detrimento de la necesaria coherencia e integridad que exige el diseño general de la ordenación de todo el territorio municipal al que objetivamente responden los planes generales [...].
>
> Y cuando se dan las circunstancias que acabamos de describir, la consecuencia no puede ser otra que la nulidad de pleno derecho del plan así aprobado en la medida en que ni se mantiene el modelo de ciudad decidido por el Ayuntamiento en el ejercicio de su autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE y art. 25 LBRL) ni los ciudadanos pudieron pronunciarse (art. 4.e/ TRLS 2008, y art. 5.e/ del TRLS 2015) sobre el distinto modelo de ciudad que resulta de dicho proceso de aprobación sucesiva y fragmentaria".

Esta doctrina sería también reiterada por la STS 1084/2021, de 22 de julio (en relación con el PGOU de Chiclana de la Frontera).

4. Bibliografía

Villar Rojas, F. J.,& González Sanfiel, A.M. & Hernández González, F. L. (2019): *Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas.* Thomson Reuters Aranzadi.

5. Referencias normativas y jurisprudenciales

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, 285, de 26 de noviembre de 1992, 40300 a 40319 https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado,* 285, de 28 de noviembre de 1997, 35082 a 35088 https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. *Boletín Oficial del Estado,* 167, de 14 de julio de 1998, 23516 a 23551 https://www.boe.es/eli/es/l/1998/07/13/29

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado,* 296, de 11 de diciembre de 2013, 98151 a 98227 https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21

Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado,* 174, de 22 de julio de 2015, 61593 a 61660 https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/07/21/7

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. *Boletín Oficial del Estado,* 176, de 24 de julio de 2001, 26791 a 26817 https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2001/07/20/1

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado,* 154, de 26 de junio de 2008, 28482 a 28504 https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2

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. *Boletín Oficial del Estado,* 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290 https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7

SSTS de 28 de septiembre de 2012, RRCC 1009 y 2092/2011, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:6385 y 6509

STS de 6 de octubre de 2015, RC 2676, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:4382

STS de 18 de noviembre de 2015, RC 3194/2014, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2015:4966

STS 1409/2017, de 21 de septiembre, RC 477/2016, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2017:3297), a las que siguieron las SSTS de 21 de marzo de 2018 (dos, RRCCAA 138/2017 y 141/2017; de 1 de junio de 2018 (RC 571/2017); de 26 de junio de 2018 (RC 1/2016); y de 11 de julio de 2018 (RC 140/2017).

STS 569/2020, de 27 de mayo, RC 6731/2018, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2020:1300.

STS 1006/2020, de 19 de julio, 1006/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3172

STS 1394/2020, de 23 de octubre, RC 4871/2019, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2020:3507.

STS 749/2021, de 27 de mayo, RC 1412/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:2283.

STS 1050/2021, de 19 de julio, RC 1006/2020 CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3172

STS 1084/2021, de 22 de julio, RC 3920/2020, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3268.

STS 338/2022, de 16 de marzo RC 95/2001, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2022:989

STS 490/2022, de 27 de abril, RC 4034/2021, CENDOJ (CGPJ) ECLI:ES:TS:2021:3268.

6. Listado de Acrónimos/Siglas

CE:	Constitución Española
EAE:	Evaluación Ambiental Estratégica
EEPP:	Empresas Públicas
LEA:	Ley de Evaluación Ambiental
LRJCA:	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
PATIVEL:	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana
PECUAU:	Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
POUM:	Plan de Ordenación Urbanística Municipal
RC:	Recurso de Casación
RRCC:	Recursos de Casación
RCA:	Recurso Contencioso-Administrativo
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
SSTS:	Sentencias del Tribunal Supremo
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLA:	Texto Refundido de la Ley de Aguas
TRLS:	Texto Refundido de la Ley de Suelo

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 713-724
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.9

CC BY-NC-ND

Propuestas para reforzar la seguridad jurídica de los planes de ordenación

Ángel Menéndez-Rexach

Profesor emérito de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: Las múltiples sentencias judiciales anulatorias de planes de ordenación dictadas en los últimos años han suscitado un vivo debate doctrinal sobre la configuración y el contenido de los planes; su naturaleza jurídica; la doctrina de la nulidad radical de las disposiciones y sus consecuencias (la imposibilidad de subsanar los vicios formales, la nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, la reviviscencia automática del plan anterior al anulado). El trabajo se centra en los planes generales municipales, pero las causas de anulación de estos instrumentos son también aplicables a los de ordenación del territorio. No se tratan algunas cuestiones de índole procesal (propuestas de reforma de la acción pública, impugnación indirecta de los planes), que no encajan bien en el marco de esta revista.

Palabras clave: Planes; Naturaleza; Nulidad; Subsanación.

Proposals to improve the legal protection of Urban Planning

Abstract: The many judicial decisions annulling urban plans in recent years has given rise to a lively doctrinal debate about the configuration and content of the plans, their legal nature, the doctrine of the radical nullity of the provisions and its consequences (the impossibility of correcting formal defects, the cascading nullity of development plans and acts of execution, the automatic reviviscence of the plan prior to the annulled one). This paper focuses on general municipal plans, but the causes of annulment of these instruments are also applicable to those of territorial planning. Some issues of a procedural nature (proposals for reform of public action, indirect challenges to plans) are not dealt with, as they do not fit well within the framework of this review.

Keywords: Plans; Nature, Illegality, Remedies.

Recibido: 04.07.2022; Revisado: 12.04.2023
Correo electrónico: menendez.rexach@uam.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7745-6028

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. La vulnerabilidad del planeamiento urbanístico

El plan general, uno de los actos jurídicos cuya elaboración y aprobación reviste mayor complejidad, es, paradójicamente, muy vulnerable en caso de impugnación. En los últimos años, la proliferación de sentencias judiciales anulatorias ha suscitado un vivo debate doctrinal sobre las causas de esa situación, sus consecuencias y los remedios que podrían adoptarse. El problema no es privativo de España. Se ha planteado en casi todos los países de nuestro entorno, que han reaccionado con diversas medidas de orden procesal y sustantivo, de las que dan cuenta algunos trabajos recientes[1]. La anulación del plan general tiene un efecto de *cascada,* pues conlleva la del planeamiento de desarrollo, los instrumentos ejecución (proyectos de reparcelación y urbanización) y los actos de aplicación (fundamentalmente, licencias) que no hayan ganado firmeza.

En este escenario, hay un amplio consenso doctrinal sobre la necesidad de adoptar medidas legales para reforzar la seguridad jurídica de los planes, además de extremar el cuidado en el proceso de elaboración para evitar errores u omisiones que puedan determinar la anulación. Desde hace varios años espera su tramitación una iniciativa legislativa en esa dirección, que parece contar con un amplio consenso entre las Comunidades Autónomas[2]. En la presente legislatura, ha vuelto a ser impulsada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y está incluida en el Plan Anual Normativo 2022 de la Administración General del Estado[3].

Los motivos de nulidad, muy variados, son casi siempre formales[4]. Los más frecuentes: ausencia de evaluación ambiental (o de estudio de alternativas o realización en fases posteriores a la inicial); falta o insuficiencia de informes o estudios económicos que justifiquen la viabilidad del plan (estudio económico financiero, informe de sostenibilidad económica); omisión del informe de disponibilidad de recursos hídricos o de otros informes sectoriales (costas, telecomunicaciones, impacto de género, etc.) o bien no atender las observaciones del informe cuando tiene carácter vinculante; omisión de un segundo trámite de información pública cuando se han introducido modificaciones sustanciales. Los motivos de fondo suelen ser relativos a la clasificación del suelo (como urbano sin cumplir los requisitos legales o la reclasificación como urbanizables de suelos rústicos protegidos). La falta de motivación o su insuficiencia, a caballo entre los motivos formales y sustantivos, es otro motivo habitual de anulación, lo que pone de relieve la importancia de la memoria del plan para explicar las decisiones que se adopten.

El debate doctrinal ha contribuido a revisar, desde sus fundamentos, no solo la legislación vigente sino también las instituciones y conceptos jurídicos en que se basa, así como la doctrina legal del Tribunal Supremo (en adelante TS)[5]. En concreto: i) la configuración y el contenido de los planes; ii) su naturaleza jurídica; iii) el dogma de la nulidad radical de las disposiciones y sus consecuencias (imposibilidad de subsanar los vicios formales, nulidad en cascada de los planes de desarrollo y los actos de ejecución, reviviscencia automática del plan anterior); iv) en conexión lo anterior, la posibilidad de modular los efectos de las sentencias anulatorias; v) en el plano procesal, la conveniencia de suprimir la acción pública o, al menos, acotar el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación, impedir la impugnación indirecta o limitar el plazo, penalizar a los recurrentes abusivos (lo que se antoja muy difícil). A todo ello se une el problema de la articulación entre el planeamiento territorial y urbanístico y las previsiones de actuación de la Administración General del Estado (en adelante AGE). Se ha abordado de una forma simplista, que ha propiciado la proliferación de informes

[1] Cfr. Bassols (2017, pp. 30 y ss.), Baño (2017, pp. 40-41) y Valenzuela (2019, pp. 299-307).

[2] Así se deduce del "Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico" acordado en el "Encuentro autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable" y suscrito en abril de 2022 por los titulares de las Direcciones Generales de Urbanismo de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Sobre la primera iniciativa ministerial, véase, entre otros trabajos, los de Gifreu (2018 pp. 54-65), Garcia Morago (2018) y Valenzuela (2019), pp. 350-360 Sobre la proposición de ley presentada en 2018, Baño (2020, pp. 38-46), Tolosa (2019a) y Pascual Martín (2019b).

[3] Figura en el epígrafe X "Urbanismo y Vivienda" con la denominación de "Ley por el que se modifica el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística". El objetivo es: "Reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística, evitando anulaciones radicales y totales que puedan resultar desproporcionadas vinculadas al axioma jurisdiccional de la consideración de tales Planes como Reglamentos o disposiciones convencionales de carácter general. Se trata de reconocer una naturaleza jurídica propia y evitar que meros defectos formales que pueden ser subsanables sin mayores consecuencias provoquen la nulidad de pleno derecho de la totalidad del plan. La actividad económica y la entera política de vivienda depende de la planificación urbanística, y ésta, en muchos casos, se encuentra paralizada como consecuencia de dichas anulaciones". La versión inicial, que fue informada favorablemente por la Comisión General de Codificación, era más ambiciosa, pues se proponía modificar no solo el TRLSRU sino también la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), en cuanto a los efectos de las sentencias.

[4] Una exposición detallada de los motivos de nulidad en Valenzuela (2019: 85 y ss.).

[5] Una síntesis de las opiniones doctrinales en López Ramón (2021, pp. 73 y ss.).

sectoriales, cuya regulación tampoco es homogénea. El problema se complica por la *triplicidad* de regímenes existente: el general de la Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, el específico de la legislación sectorial (aguas, costas, puertos, patrimonio histórico, etc.) y el tradicional de la legislación de régimen del suelo, que pervive en la Adicional 10ª del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (en adelante TRLSRU).

Es evidente la necesidad de reforzar el control administrativo de la tramitación de los planes para evitar errores u omisiones que puedan conllevar la nulidad. También hay que atajar la picaresca de los hechos consumados al amparo de planes cuya anulación está declarada pero todavía no ha ganado firmeza[6]. Pero no es menos evidente la necesidad de adoptar medidas legales para reforzar la seguridad jurídica de los planes.

Este trabajo, partiendo de las muy valiosas aportaciones doctrinales, contiene algunas reflexiones sobre las cuestiones planteadas, con la expectativa de que pueda contribuir a despejarlas la prevista modificación del TRLSRU. El trabajo se centra en los planes generales municipales, pero hay que tener en cuenta que las causas de anulación de estos instrumentos son también aplicables a los de ordenación del territorio (necesidad de estudio económico, omisión de informes sectoriales, etc.). No abordaremos, por ser cuestiones de índole procesal que no encajan bien en el marco de esta revista, las posibles modificaciones en la regulación de la acción pública, su supresión, la limitación del plazo para la impugnación indirecta de los planes o la ampliación del plazo para el recurso directo[7].

2. Sobre la naturaleza y el contenido de los planes generales

Tras algunas vacilaciones, en la doctrina y la jurisprudencia[8] se impuso rotundamente la tesis del carácter normativo de los planes y, en particular, la afirmación de su naturaleza reglamentaria. Sin abandonar esta tesis, lo que ahora se cuestiona es que esa naturaleza sea predicable del plan en su conjunto. Algunas opiniones autorizadas postulan reservar esa consideración para las "normas urbanísticas"[9], cuya justificación estaría en el resto de la documentación. Otras opiniones consideran que el plan urbanístico no es una norma, sino una figura compleja, distinta del acto y de la norma, aunque tiene un contenido normativo, constituido precisamente por las ordenanzas de edificación y uso del suelo[10]. En contraste, la jurisprudencia sigue aferrada a la consideración del plan de urbanismo como norma reglamentaria, con las consecuencias que conlleva en cuanto a la declaración de nulidad, absoluta y sin posibilidad de subsanación.

En el debate doctrinal, en cuyo detalle no podemos entrar aquí[11], están en juego conceptos fundamentales del Derecho público, como son los de norma y acto administrativo. Ambos conviven en el contenido de los planes, en el que no todo es normativo. Es indiscutible que tienen ese carácter las normas urbanísticas u ordenanzas, pero no la memoria, los estudios económicos, los programas de actuación ni los planos de información. Tampoco los de ordenación ni las fichas del plan, que son, en mi opinión, actos administrativos que clasifican y califican el suelo, aplicando los criterios establecidos en la legislación autonómica y en las propias normas del plan. Por tanto, son actos de aplicación de esas normas[12]. Lo mismo ocurre con la atribución del aprovechamiento correspondiente a cada parcela y las condiciones de la edificación a construir sobre ella. Otros componentes del plan no son normas ni actos administrativos, sino documentos explicativos y justificativos de las decisiones adoptadas (memoria, estudios de viabilidad económica y ambiental, etc.).

La disección del contenido de los planes de urbanismo es necesaria para entender el significado sustantivo de estos actos jurídicos. La modificación proyectada del TRLSRU avanza

[6] Cfr. Gifreu (2017, p. 219) y Valenzuela (2019, p. 333).

[7] Sobre las propuestas relativas a esas cuestiones véase Valenzuela (2019, pp. 326-336), Gifreu (2018, pp. 48 y ss.) y Fernández Rodríguez (2017).

[8] Cfr. Bassols (2017, p. 46)

[9] "En principio, la caracterización jurisprudencial de los planes urbanísticos como normas reglamentarias se nos ofrece como una solución plausible, que desde luego facilita notablemente el control judicial de su legalidad. Si tomamos la regulación del plan general, se comprobará que el documento denominado «normas urbanísticas» en la legislación estatal supletoria es el resultado del conjunto de actuaciones que proporcionan la información necesaria para justificar los contenidos del planeamiento. Así, la memoria, los planos de información y el estudio económico-financiero, al igual que la declaración ambiental estratégica y los informes sectoriales, cumplen una función explicativa o justificativa de las decisiones reflejadas en las normas, los planos de ordenación y el programa de actuación" (López Ramón 2021, pp: 69). En la misma línea se afirma que la naturaleza normativa debería reservarse para las ordenanzas de edificación (Santamaría 2014, pp. 212-215).

[10] Baño (2017, p. 37): "El plan urbanístico es una figura compleja, porque reúne tanto el plan de obras, con sus previsiones de financiación, cono las ordenanzas de edificación y la determinación de los derechos de los propietarios. Mientras el primero es un plan en sentido estricto, figura diferente del acto y de la norma, el segundo tiene características de regla general y abstracta y el tercero puede asimilarse perfectamente a un acto administrativo".

[11] Véase una buena síntesis en Valenzuela (2019: 320-326).

[12] Ya lo señaló Baño (2016, pp. 863 y 867-868).

en esa labor de disección, aunque no la completa, porque no es función del Legislador, sino de la doctrina. Tampoco se puede construir un concepto jurídico abstracto de *plan*, porque hay muchos tipos de planes. En el plano procesal, hay que dilucidar si cada uno de los elementos del plan debe seguir el régimen de impugnación correspondiente a su naturaleza jurídica o si deben tener una consideración unitaria. En la primera opción, las normas se impugnarían como disposiciones, los planos de ordenación, las fichas y los programas de obras y otras actuaciones como actos administrativos y el resto de la documentación no sería impugnable por sí misma. En la segunda, los planes de urbanismo tendrán un régimen de impugnación unitario, aunque su contenido sea heterogéneo. A mi juicio, la segunda opción es la correcta. Los planes de urbanismo son actos jurídicos complejos, con un procedimiento especial de elaboración y aprobación y con un régimen específico de impugnación, con independencia de que el objeto de la impugnación sea un artículo de las ordenanzas, la clasificación o calificación del suelo, las condiciones de una ficha o las omisiones o deficiencias en la tramitación. Sería un galimatías procesal inasumible que, para determinar el órgano ante el que se debe recurrir, hubiera que dilucidar previamente si el objeto del recurso es un acto o una norma.

Ahora bien, que el régimen de impugnación del plan de urbanismo sea unitario no significa que también deban serlo las consecuencias de la anulación. La naturaleza jurídica del acto anulado debería ser determinante de los efectos.

2.1. La discutible consideración de las normas de los planes como reglamentos y su posible consideración como ordenanzas municipales

Comparto la tesis de que el contenido normativo de los planes está en las ordenanzas o normas urbanísticas, no en el resto de la documentación[13]. Pero esas normas solo se pueden considerar reglamentos si las aprueba el Gobierno respectivo. En los demás casos serán disposiciones administrativas[14]. Ahora bien, más allá del formalismo de la distinción, la calificación de las normas urbanísticas de los planes como reglamentos suscita serias dudas conceptuales. ¿En qué tipo de reglamento encajarían? No son *ejecutivos*, puesto que no se dictan para la ejecución de ley alguna. Tampoco pueden considerarse *independientes* ni, menos aún, de organización. Sustantivamente, las normas urbanísticas de los planes de urbanismo encajan mejor en las ordenanzas municipales, pero quizá se ha eludido esa consideración por el hecho de que tradicionalmente su aprobación (al menos, la de los planes generales) ha correspondido a una Administración de nivel territorial superior[15]. Ese dato no debería ser obstáculo para su consideración como ordenanzas, porque la competencia para la aprobación puede modificarse y así ha ocurrido en bastantes ocasiones. En cualquier caso, lo relevante es que los planes de ordenación son actos jurídicos con un procedimiento especial de elaboración, por lo que no debe aplicarse a su tramitación el establecido para la aprobación de los reglamentos[16].

La asimilación de las normas urbanísticas de los planes a las ordenanzas municipales plantea el

[13] Cfr. entre otros, Santamaría (2014, pp. 212-215), Parejo (2017), Iglesias (2020, pp. 172-175) y Cominges 2017, p. 65 Lo que no me parece correcto es incluir en la normativa del plan meras "recomendaciones", que, obviamente, no son normativas. Así lo hace el art. 62.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

[14] El dualismo reglamentos-disposiciones administrativas está reflejado en la legislación (arts. 128 y 131 de la Ley 39/2025, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC), pero sin un desarrollo que permita una construcción conceptual perfilada de ambas categorías. En el Derecho público español se ha impuesto un concepto hipertrofiado de reglamento, equivalente al de disposición general, según el cual toda disposición de rango inferior a la ley es un reglamento. Esta concepción no tiene en cuenta la distinción entre Gobierno y Administración, que son instituciones diferenciadas, aunque conectadas. Reglamentos son solo, en principio, las disposiciones de rango inferior a la ley emanadas del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos autonómicos. También se emplea esa denominación (y la de ordenanzas) para las disposiciones dictadas por las entidades locales, que no son reglamentos ejecutivos de leyes, sino que se dictan *en el marco* de éstas como expresión de la autonomía local. Al respecto, Menéndez Rexach (2011).

[15] En Alemania, el *Bebaungsplan* (plan de construcción) tiene la consideración de *Satzung*, no de reglamento, y requieren la aprobación de la autoridad administrativa superior (§ 10. 1 BauGesetzBuch). Ese término podría traducirse como "ordenanzas", que es, precisamente, la denominación de las disposiciones de los planes y que apunta a su asimilación con las ordenanzas municipales en cualquier otra materia. En Francia han traducido *Satzung* por reglamento municipal, lo que no es del todo exacto, porque hay *Satzungen* estatales (Cahiers du Gridauh, 2003, p. 78).

[16] Como hace la STS 1751/2022, de 27 de abril (recurso 4049/2021). Véase su FD 8. Esta sentencia, muy importante, casa la de instancia, que había anulado el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL). Partiendo de la distinción entre la ordenación del territorio y el urbanismo, considera que a los instrumentos de aquélla no les son aplicables sin más los requisitos de los urbanísticos. También afirma que los informes "neutros" no son equivalentes a inexistentes, por lo que quien alega su falta, debe precisar suficientemente "cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrían en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia" (FD 9). La misma doctrina se reitera en la STS 1751/2022, de 27 de abril (recurso 4034/2021).

problema de determinar si deben formar parte de estos instrumentos de ordenación o si deberían ser aprobadas como tales por la propia Corporación. Las leyes autonómicas prevén la aprobación de ordenanzas de urbanización y edificación[17], si bien en algún caso establecen claramente su subordinación jerárquica respecto de los planes (hay que entender que respecto de la normativa de estos)[18].

El deslinde entre el contenido de la normativa de los planes y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación corresponde a la legislación autonómica, que puede optar por diversos esquemas de articulación, dentro de los límites constitucionales y, por tanto, respetando la autonomía municipal. Ahora bien, ante el enorme desarrollo (y complejidad) que caracteriza a la normativa de los planes generales, cabe preguntarse si no debería desgajarse gran parte de él para integrarlo en las citadas ordenanzas municipales[19]. Es notorio que la hipertrofia de la normativa de los planes generales deriva en gran parte de un problema competencial. Esos planes son aprobados por la comunidad autónoma o por el ayuntamiento, pero con informe de aquélla, vinculante en determinados aspectos en garantía de los intereses supralocales. Cuanto más amplia y minuciosa sea la normativa del plan, mayor será el control autonómico en la fase de aprobación definitiva. Ese control tiene sus límites, pero no es indiferente que la aprobación corresponda a la Administración autonómica o a la municipal. Aunque la competente sea esta última, sigue siendo importante deslindar el contenido de la normativa del plan (general) y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación, en tanto que el control autonómico se proyectará solo sobre aquella. ¿Tienen que estar en la normativa del plan la definición de las clases de obras y su régimen, o el de los usos, las condiciones de volumen y forma de los edificios, sus condiciones estéticas, etc.? La respuesta es, en mi opinión, rotundamente negativa.

Otro factor de complejidad ha sido la pretensión de "volcar" en la normativa del plan el contenido de la legislación sectorial, por la tendencia a recopilar en un texto único la normativa aplicable. Obviamente, con ese criterio cualquier modificación de la legislación sectorial determinará que el plan entre en contradicción con ella y quede obsoleto al día siguiente de su aprobación.

La legislación autonómica debe establecer los criterios para llevar a cabo el deslinde entre el contenido de la normativa del plan general y el de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación. Ya lo hace con la distinción entre las determinaciones básicas o estructurantes, que forman parte del contenido obligatorio, y las de ordenación pormenorizada que pueden estar en el Plan general, en el planeamiento de desarrollo o en Ordenanzas municipales. En algún caso se permite que las ordenanzas de urbanización y edificación se incluyan en la normativa del plan o se aprueben por separado, por el procedimiento de las ordenanzas municipales[20].

Para afrontar con precisión esa labor de deslinde habría que distinguir: i) el contenido obligatorio de la normativa del plan; ii) el contenido propio de las ordenanzas municipales de urbanización y edificación; iii) el contenido potestativo del plan; iv) los preceptos de la legislación general y sectorial, estatal y autonómica, que no deberían ser reproducidos en la normativa del plan ni en las ordenanzas municipales.

2.2. Rediseñar el contenido de los planes

Lo que se acaba de señalar es parte de una reflexión más amplia sobre la necesidad de rediseñar el contenido de los planes generales. Han adquirido tal complejidad que resulta fácil incurrir en errores en su elaboración y aplicación. El

[17] Por ejemplo, el artículo 32.1 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio) dispone que "Todos los municipios deberán contar con Ordenanzas municipales de urbanización, instalaciones, edificación y construcción, cuya aprobación, publicación y entrada en vigor se producirá conforme a la legislación de régimen local". Este artículo distingue entre las Ordenanzas de urbanización y las de instalaciones, edificación y construcción, estableciendo para estas últimas un contenido obligatorio ("deberán regular") y otro potestativo, cuyo límite son las materias reservadas al planeamiento ("podrán regular cuantos otros aspectos de la edificación y construcción no estén reservados al planeamiento"). El problema jurídico es precisamente la identificación de los aspectos reservados al planeamiento general, que, por ello, deberán ser regulados necesariamente en las Normas Urbanísticas del Plan correspondiente. Eso lo tiene que decidir la legislación autonómica, respetando la autonomía municipal, por lo que tampoco es fácil deslindar el alcance de las competencias respectivas.

[18] Así, la reciente Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: "Las ordenanzas podrán regular las condiciones de las actividades susceptibles de implantación y autorización por cualquier medio de intervención administrativa en los inmuebles, no pudiendo contradecir las determinaciones de los instrumentos de ordenación" (art. 73.2).

[19] Al respecto, véanse las propuestas de Villar Rojas (2019, pp. 89 y ss.).

[20] "La aprobación de las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización corresponderá a los Ayuntamientos, previa su tramitación de conformidad a lo previsto en la legislación de régimen local, cuando se tramiten y aprueben de manera independiente a un instrumento de ordenación urbanística" (art. 81.3 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

desdoblamiento del plan general en los dos niveles de ordenación básico y detallado, abre al legislador autonómico varias opciones, en cuanto al contenido y la competencia para la aprobación, que no siempre es municipal[21]. Parece lógico que el Plan estructural sea único, pero podría haber varios (o muchos) planes de ordenación detallada en función del tamaño del municipio y de sus problemas. Se ha señalado que, con este desdoblamiento, la ordenación detallada pasa a ocupar el lugar central en perjuicio de la estructural[22]. Pero esto no es necesariamente un inconveniente. Entre otras ventajas tiene la de derivar hacia la ordenación detallada la mayor parte de las alegaciones que suelen formularse en la información pública, que versan sobre la situación concreta del alegante y no sobre los criterios generales de la ordenación. La existencia de planes de ordenación detallada hará normalmente innecesaria la aprobación de Plan Parcial, cuya función es, precisamente, la de incluir ese nivel de ordenación.

Con este nuevo enfoque, el contenido de los planes generales podría aligerarse considerablemente. Constarían de una estrategia, que no tiene que ser normativa, un programa de actuaciones (de transformación y edificatorias de gran entidad) y unas ordenanzas, que pueden ceñirse a las normas zonales si están aprobadas las ordenanzas municipales de urbanización y edificación. La estrategia y las actuaciones de urbanización estarían en el plan de ordenación estructural. Las de dotación podrían encuadrarse en el plan de ordenación pormenorizada, en planes especiales o en delimitaciones específicas de unidades de ejecución[23]. Para justificar las decisiones que se adopten debe mantenerse la exigencia de la memoria y los estudios económicos y ambientales.

3. Sobre la nulidad absoluta de los planes por su carácter reglamentario

3.1. Doctrina legal del Tribunal Supremo

La doctrina legal del TS sobre la nulidad absoluta de las disposiciones y, en lo que aquí interesa, de los planes de ordenación territorial y urbanística, no ha sido siempre tan rotunda, como han puesto de relieve algunos trabajos recientes[24]. Sin embargo, se tiene la impresión de que en los últimos años el Alto Tribunal se ha encastillado en su posición, quizá como reflejo de una actitud defensiva ante las crecientes críticas doctrinales y algunos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia favorables a relativizar las consecuencias invalidantes de los vicios formales, permitiendo su subsanación. El propio TS, en algunas sentencias, se hace eco de la polémica que suscita su doctrina de la nulidad absoluta[25] y consciente de las críticas de que es objeto, aprovecha para dar un tirón de orejas a la Administración, afirmando que es ella, en definitiva, la responsable de que se anulen los planes por incumplimiento de la ley[26].

El TS lo tiene muy claro (o, al menos, lo parece). Partiendo del "axioma incuestionable" (sic) de que "los planes de urbanismo son reglamentos (...), a su régimen jurídico hemos de estar y no someterlo, por sus peculiaridades, a un régimen que tome normas del régimen de la actividad administrativa más allá de lo que el propio Legislador autorice" (STS 569/2020, FD 4). Pues bien, conforme a ese régimen, ahora recogido

[21] Así, por ejemplo, en Extremadura, la aprobación definitiva del Plan general estructural se atribuye a la Consejería competente de la Comunidad Autónoma, mientras que la del Plan General Detallado corresponde al Ayuntamiento (artículo 49 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura).

[22] Bassols (2017, p. 60).

[23] Véase un ejemplo de esas opciones en la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (art. 23).

[24] López Ramón (2021, pp. 60-61) afirma que "la tesis gradual, identificando en los reglamentos vicios no invalidantes, de anulabilidad y de nulidad de pleno derecho (…) fue aplicada por nuestros tribunales hasta 1999" y que el cambio jurisprudencial hacia la tesis de la nulidad absoluta "fue brusco, simplista y, lo que es peor, se produjo inadvertidamente". Véase también la síntesis de TORNOS (2019, pp. 123-136).

[25] Así, la STS 569/2020, recurso de casación 6731/2018, considera que "no está de más hacer referencia a la intensa polémica que se suscita en los momentos actuales en relación con las consecuencias de los defectos formales en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbana, extrapolable a la potestad planificadora en otras materias, aunque con menor intensidad. Esa polémica tiene su presupuesto, se hará referencia después a ello, en lo que viene siendo la jurisprudencia reiterada de este Tribunal Supremo --la sentencia de instancia es consciente de ello y la ha aplicado en las sentencias que fueron revisadas en las nuestras a que antes se ha hecho referencia-- de que en los supuestos de que se trate de omisiones de trámites, en especial de informes preceptivos, los efectos son la nulidad de pleno derecho y esa declaración se hace con carácter absoluto, afecta al Plan en su totalidad" (FD 4º). Esta sentencia no tiene desperdicio, por su notable intento de encuadrar el problema en el marco de la teoría general del Derecho administrativo y, en concreto, en la distinción entre el régimen de los reglamentos y el del resto de la actividad administrativa. Por eso, se utiliza aquí como referencia.

[26] En la misma sentencia 569/2020 se lee lo siguiente: "(…) si se llega a esas declaraciones y se generan esas situaciones no deseables, es porque en la elaboración de los Planes no se observan las prescripciones de legalidad, que está en la base de la actuación de toda Administración pública, como se exige de manera nítida ya en el artículo 103.1º de la Constitución, por más que, también ha de reconocerse, esa legislación no siempre tenga la claridad que permita ese escrupuloso cumplimiento" (FD 4º).

en los artículos 47 y 48 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), "se ha reservado para los reglamentos solamente la nulidad (...) sin requerir, ni autorizar, interpretaciones que permitan alterar ese diferente y excluyente régimen". La conclusión es el rechazo total de la anulabilidad (y consiguiente posibilidad de subsanar) los vicios de procedimiento: "Tan nulo es el reglamento que vulnera la Constitución como el que vulnera una exigencia del procedimiento" (ibidem).

Así, pues, la naturaleza reglamentaria de los planes, que, según el TS, es un "axioma incuestionable" conlleva fatalmente la consecuencia de la nulidad en todo caso, con independencia de que el vicio sea sustantivo o formal. No se pueden graduar los efectos de la declaración de nulidad porque el artículo 47.2 de la LPAC no distingue. Solo prevé una consecuencia: la nulidad absoluta y, por tanto, la imposibilidad de subsanar los vicios formales y de conservar las actuaciones realizadas hasta el momento en que se incurrió en la infracción determinante de la anulación. Sin embargo, al sintetizar la doctrina sobre la cuestión de interés casacional, la sentencia no es tan rotunda como podría esperarse (FD 7º):

> "No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento".

La STS 3268/2021, de 22 de julio (recurso 3920/2020) reitera esta interpretación, que da pie para matizar la monolítica tesis de la nulidad de los planes en dos aspectos muy importantes: i) solo determinan la nulidad los vicios de procedimiento esenciales (*a contrario*, los no esenciales podrán subsanarse); ii) la nulidad será parcial cuando "pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones" (la zona costera, en el caso de la sentencia). La primera matización, de ser correcta, obliga a distinguir entre vicios procedimentales esenciales, determinantes de la nulidad en todo caso y los no esenciales, que podrán ser subsanados. La segunda, bastante más precisa, permite al órgano judicial acotar el alcance de la declaración de nulidad a una parte del ámbito territorial del plan o a algunas de sus determinaciones, manteniéndose la vigencia de todas las demás.

Pero esta relativización de la nulidad absoluta debe tener una cobertura legal expresa y no ser solo una formulación del TS. Este se apoya en el artículo 47.2 de la LPAC, por lo que, para graduar las consecuencias de la anulación en función del carácter esencial o no del vicio, habría que modificarlo o establecer un régimen específico para la nulidad de los planes. La segunda opción es la adoptada en el anteproyecto de ley de reforma del TRLSRU.

3.2. La reforma proyectada: nulidad solo por vicios formales esenciales y nulidad parcial

El anteproyecto de ley prevé modificar la redacción del art. 55 TRLSRU para puntualizar que la nulidad por vicios de procedimiento solo podrá declararse cuando concurra alguno de los siguientes: a) la omisión de la evaluación ambiental estratégica; b) el incumplimiento del trámite de información pública y participación que sea preceptivo conforme a la legislación territorial o urbanística aplicable; c) la omisión de informes preceptivos cuando la subsanación del defecto "sea especialmente compleja por la influencia relevante que tengan en el resultado global del plan. Se entenderá que tienen tal influencia (...) el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras básicas afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable"[27]; d) la falta o insuficiencia notoria de memoria justificativa de las decisiones de ordenación adoptadas.

Los demás vicios formales en que puedan incurrir los planes territoriales y urbanísticos podrán ser subsanados, con retroacción al momento procedimental oportuno, en un procedimiento basado en el principio de conservación ("se conservarán todas las actuaciones y trámites no afectados por el vicio cometido"), que deberá resolverse en el plazo de un año (prorrogable por seis meses).

Asimismo, se prevé la adición de un nuevo párrafo, acogiendo casi literalmente la doctrinal legal del TS sobre la nulidad parcial: lo será cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan y o cuando afecte a determinados preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto. En tales casos subsistirán los actos dictados en aplicación de la parte no afectada por la declaración de nulidad, sean o

[27] Esos informes son los mencionados en el art. 22.3 del TRLSRU.

no firmes, y aquellos actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

Finalmente, la regulación proyectada sale al paso de la nulidad en cascada de los planes, disponiendo que su invalidez "sólo afectará a los instrumentos de planificación que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación, cuando adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven"[28] y que "se mantendrá la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado por sentencia judicial firme cuando tengan cobertura suficiente en el instrumento de ordenación anterior que no hubiera sido anulado o en normativa que resulte de aplicación obligada"[29].

La reforma proyectada no es la panacea, pero supondría un gran avance. Solo los vicios de forma más graves serían causa de nulidad. Los demás podrán subsanarse, conservando las actuaciones realizadas. Los de fondo serían siempre determinantes de nulidad. En todo caso, la nulidad será parcial cuando pueda acotarse por razón de la materia o del territorio, lo que ocurrirá muchas veces. La distinción también es relevante en la nueva regulación prevista para la acción pública. Cuando se base en vicios formales, deberá acreditarse su incidencia sobre aspectos sustantivos y concretos del plan impugnado[30]. Con ello se pretende evitar que la acción pública se base en motivos puramente formales.

3.3. La reviviscencia del plan anterior

Otra consecuencia, casi siempre indeseable, de la anulación de un plan es la reviviscencia del anterior, diseñado para circunstancias generalmente muy diferentes. El TS ha explicado esta consecuencia, una vez más, por la naturaleza reglamentaria de los planes[31]. Su anulación conlleva la de sus cláusulas derogatorias[32]. Por tanto, revive el plan que fue derogado por el que ahora se anula[33]. La STC 61/1997 justificó la reviviscencia de Ley del Suelo de 1976 precisamente por la anulación de los preceptos de la Ley del Suelo de 1992. El TS también ha acogido esta tesis, pero con matices importantes que remiten a la necesidad de una valoración de las circunstancias del caso[34]. No obstante, desde el ámbito del propio TS se ha destacado que "es una consecuencia que no se encuentra prevista en la Ley, y aunque no ha sido rechazada por la jurisprudencia, sí resulta muy limitada su apreciación"[35]. En consecuencia,

[28] Ante la gravedad del problema y quizá para presionar al Estado para que apruebe su reforma, varias Comunidades han intentado evitar en su legislación propia la nulidad en cascada. En concreto, Canarias (art. 9.3 de la Ley 4/2017), Andalucía (art. 7 de la Ley 7/2021) y Aragón (art. 82.bis añadido a la Ley de Urbanismo por la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, con una redacción manifiestamente mejorable: "Invalidez de los instrumentos de planeamiento. En caso de invalidez de parte de un planeamiento urbanístico, las partes e instrumentos de gestión independientes a este quedarán subsistentes y desplegarán todos sus efectos en el caso de que las mismas no adolezcan de las mismas causas de invalidez"). Estas iniciativas, en mi opinión, invaden claramente la competencia estatal ex art. 149.1.18ª CE, pero ponen de relieve la urgencia de la promulgación de la ley estatal proyectada.

[29] Sobre esta importante cuestión, véase Gifreu (2017, pp. 188 y ss.) y Villar (2021, pp. 59 y ss.). Según este autor, "En tanto no sean revisados con todas sus consecuencias —desurbanización e indemnización de daños y perjuicios—, los actos de ejecución urbanística incorporan la ordenación pormenorizada, necesaria y suficiente, para que sea viable el ejercicio del derecho de edificación al que su ejecución conduce. En caso contrario, la doctrina del acto firme quedaría vacía de contenido (…)" (p. 60-61). En mi opinión, los instrumentos de reparcelación y urbanización no pueden mantenerse si la anulación del plan conlleva la imposibilidad de urbanizar el terreno (suelo urbanizable que deja de serlo). En estos casos no se debería apoyar la vigencia con el argumento de que se trata de actos de aplicación. Cuestión distinta son las consecuencias indemnizatorias derivadas de la anulación. El caso de la licencia es distinto, en cuanto su otorgamiento presupone que el suelo es edificable. Si no lo es o deja de serlo en virtud de la anulación, la licencia debería revisarse de oficio.

[30] Art. 62.2, en la redacción proyectada.

[31] "El efecto primordial de la nulidad de una disposición general, categoría a que pertenecen los instrumentos de planeamiento urbanísticos, aun sus modificaciones singulares, es que revive la vigencia de la disposición o norma derogada por la que ha sido objeto de anulación" (STS 868/2016 de 2/03/2016, recurso 1626/2015, FD 7).

[32] STS de 7 de octubre de 1992 (RJ 1992/8461), citada por Bassols (2017: 77).

[33] En contra podría invocarse el Código civil (art. 2.2: "Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado"). Pero aquí no se trata de derogación de un plan por otro, sino de su anulación, con efectos *ex tunc,* como si nunca hubiera existido, según la formulación típica y tópica de la nulidad absoluta, más que cuestionable, puesto que el plan ha existido y ha producido efectos.

[34] STS 2877/2019 (recurso 408/2018): "Ello no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada" (FD 4).

[35] Teso (2019, p. 89). La magistrada explica que "esta consecuencia resulta generalmente insatisfactoria para el ordenamiento jurídico por diversas razones. De un lado, porque la derogación de esa norma anterior se debió, probablemente, a que había devenido inadecuada, obsoleta, o desfasada respecto de la nueva realidad social que es cambiante y a la que el derecho intenta seguir. Y, de otro, porque la integración en el ordenamiento jurídico de esa norma antigua o desfasada puede que genere una serie de disfunciones e incoherencias nada deseables. La reviviscencia es una consecuencia que no se encuentra prevista en la Ley, y aunque no ha sido rechazada por la jurisprudencia, sí resulta muy limitada su apreciación".

la reviviscencia del plan anterior al anulado no es un efecto automático de la anulación, sino que lo debe determinar la sentencia a la vista de las circunstancias del caso en el marco del art. 73 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA).

Algunas leyes autonómicas han adoptado medidas para evitar la reviviscencia o, al menos, paliar sus efectos[36]. La más común es la facultad de suspensión del plan revivido y su sustitución por normas provisionales, que procede de la Ley del Suelo de 1976 (art. 51). No obstante, la importancia de la materia hace aconsejable una regulación expresa, que no encaja en el TRLSRU, sino en la LJCA. Seguramente por eso no figura en el anteproyecto de ley. Los tribunales deberían modular los efectos de sus sentencias anulatorias, con posibilidad de diferirlos (hasta que se apruebe un nuevo plan o por un plazo determinado), como hace el TC[37]. Esta solución es mucho más adecuada que el automatismo de la reviviscencia del plan anterior.

4. Informes sectoriales

La proliferación de informes sectoriales es uno de los factores que más contribuyen a la vulnerabilidad del planeamiento[38]. Son tantos y tan distintos (unos preceptivos, otros vinculantes, otros *determinantes*[39]), que es muy difícil tener la certeza de que se han emitido todos los preceptivos y que se han respetado todas las observaciones *vinculantes*. Hemos pasado de una situación en que las administraciones *sectoriales* tenían que comparecer en el trámite de información pública de los planes, como cualquier particular, para formular sus observaciones, al escenario actual en que los órganos urbanísticos se ven absolutamente desbordados por la avalancha de estos informes, que nadie se toma la molestia de armonizar previamente, ni siquiera cuando proceden del mismo Departamento. Todo ello con la amenaza de que, si el informe es desfavorable, el plan territorial o urbanístico no podrá ser aprobado, cuando lo correcto sería decir que, si se aprueba el plan en contra del informe vinculante, adolecerá de un vicio invalidante, que, por otra parte, solo afectará al ámbito del informe (la costa, las carreteras, etc.).

Desde finales de los 80 del siglo pasado, en que las leyes reguladoras de bienes de dominio estatal introdujeron la exigencia del informe para salir al paso de la clamorosa descoordinación entre ellas y el planeamiento urbanístico[40], las Administraciones sectoriales han aprendido el camino y han promovido sucesivas leyes que exigen su informe (*vinculante* a ser posible) antes de la aprobación definitiva del plan. La Ley 13/2003 generalizó la técnica del informe vinculante para salvaguardar las competencias de la AGE, pero lo hizo en términos muy ambiguos en cuanto a la determinación del alcance vinculante ("preservación de las competencias del Estado"). El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, ha añadido un párrafo que pretende reforzar la posición de la Administración promotora del plan en caso de que el informe no se emita en plazo o sea insuficiente[41]. Es un parche, que no oculta la necesidad de establecer una regulación estatal de las obras públicas de interés general, en sustitución de las Adicionales 2ª y 3ª de la citada Ley 13/2003, redactadas a base de párrafos de sentencias del TC, que las leyes no deberían reproducir.

Tan evidente es la necesidad de coordinar las competencias concurrentes sobre el territorio, como las dificultades para hacerlo. El TC ha subrayado reiteradamente que los informes vinculantes son una técnica de coordinación. El problema es el abuso de esos informes y la imprecisión de su alcance vinculante[42]. El TRLSRU obliga a solicitar,

[36] Véase Valenzuela (2019, pp. 278 y ss).

[37] Al respecto, Bassols (2017, p. 94), Soria (2017, pp. 124 y ss.), Iglesias (2018, pp. 268 y ss.), González Sanfiel (2018, pp. 430 y ss.), Pascual (2019.c) y Sarmiento (2020, pp. 95-96).

[38] Véase una clasificación de esos informes en Bassols (2017, pp. 53-54)

[39] Calificativo absurdo, afortunadamente desaparecido de la LPAC, pero no del TRLSRU: art. 22.3, último párrafo.

[40] Como botón de muestra, muchos planes no reflejaban la línea de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, propiciando que terrenos de esas características se incluyeran en sectores de suelo urbanizable.

[41] "No obstante, si la Administración competente en materia territorial o urbanística no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los correspondientes informes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquél que tendría que emitir el informe, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, ordene al órgano competente la entrega del correspondiente informe en el plazo de diez días hábiles, sin perjuicio de las responsabilidades en que pudiera incurrir el responsable de la demora. El requerimiento efectuado se comunicará al promotor privado del instrumento de planificación, cuando sea el caso y éste último podrá también reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa" (nueva redacción del apartado 4 de la Disposición Adicional 2ª de la Ley 13/2003). Un párrafo casi idéntico se ha introducido en el art. 78.4 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

[42] Un (mal) ejemplo reciente de imprecisión es Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha). Bajo el rótulo "Coordinación con la planificación territorial" establece en su art. 18.1 que "la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten a

al menos, informes de la Administración hidráulica, la de costas y las competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas (art. 22.3). No dice que sean vinculantes, sino *determinantes*, lo que no impide que la legislación sectorial (costas, puertos, carreteras) o la jurisprudencia (aguas) lo califiquen de vinculante o que introduzcan la exigencia del informe en otras materias.

Algunas leyes autonómicas recientes han arbitrado fórmulas de concertación para articular el ejercicio de las competencias sectoriales con incidencia territorial[43]. El propósito es encomiable, pero solo alcanza a las competencias sectoriales de la comunidad autónoma. El verdadero problema son las de la AGE. A mi juicio, más que emitir un informe, que se redactará casi siempre desde una perspectiva unilateral y crítica, sin tener en cuenta los objetivos del plan, las Administraciones sectoriales deberían estar implicadas en el proceso de elaboración, participando en la redacción a través de las comisiones o grupos de trabajo que se constituyan, de modo que el equipo redactor conozca desde el principio la posición de aquéllas. Esa participación podría obviar la necesidad del informe en muchos casos, acreditándose en el expediente la conformidad o, al menos, la ausencia de reparos.

También convendría evitar que la exigencia del informe y su alcance vinculante se determine en la legislación sectorial, que no es objetiva. Debería hacerse con carácter general para las obras públicas estatales y demás actuaciones de la AGE con incidencia territorial, con una regulación más depurada que la simplista de la Adicional 2ª de la Ley 13/2003. Por ejemplo, según ella, "en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente plan territorial o urbanístico en aquello que afecte a las competencias estatales"[44]. El resultado es que la falta de emisión del informe en el plazo establecido penaliza a la Administración promotora del plan y favorece a la sectorial incumplidora. Eso es lo que ocurre, precisamente, en un supuesto tan importante como el de los informes de las Confederaciones Hidrográficas previstos en el art. 25.4 de la Ley de Aguas. Pero esa fórmula está en contradicción con la regla de que la no emisión del informe en plazo permite proseguir las actuaciones (art. 80.4 de la LPAC).

En mi opinión, los informes de la AGE deberían ser refundidos y trasladados por las Delegaciones del Gobierno, una de cuyas funciones es, precisamente, la coordinación y cooperación de la AGE y sus organismos públicos con la comunidad autónoma y las entidades locales[45]. De ese modo, habría un informe conjunto para cada plan, que reflejaría la posición de los diferentes organismos estatales, y el órgano promotor tendría una visión completa de esa posición en un único documento. Esta propuesta es coherente con el papel institucional de las Delegaciones del Gobierno, si bien en la práctica puede tropezar con el mayor peso de lo sectorial.

En la proyectada reforma del TRLSRU se prevé la creación de una plataforma telemática que facilite la emisión de los informes sectoriales. Con ella se podría mejorar el procedimiento de emisión de los informes, pero no se resuelve el problema de fondo.

planes, proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas a que se refiere la presente ley, requerirán para su aprobación informe favorable de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha". ¿Qué significa *afectar* y a qué aspectos se contrae el carácter favorable? En el ámbito estatal, la reciente Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/2022, de 28 de junio) establece el carácter vinculante del informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en lo que se refiere a la adecuación del plan "a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante" (art. 50.2). Este artículo prevé la posibilidad de que el órgano promotor del plan conteste al informe desfavorable, lo que dará lugar a la emisión de un nuevo informe por el citado Ministerio, que "si vuelve a ser no favorable, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones". Igual de imprecisa es la consideración como obras de interés general de las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados (art. 50.4).

[43] Así, en Extremadura, la Comisión de Coordinación Intersectorial, regulada por la Ley 2/2018, de 14 de febrero. En Canarias, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, dispuso (art. 12.5) la creación de un órgano colegiado del que formarán parte representantes de los departamentos autonómicos afectados, con objeto de que, previa deliberación, se emita el informe único en la tramitación de los instrumentos de ordenación, así como para actuar como órgano ambiental. Por Decreto 13/2019, de 25 de febrero, se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento. La existencia de un órgano colegiado de coordinación también está prevista en Andalucía (art. 78.4, último párrafo, de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio).

[44] Adicional 2ª, apartado 4, párrafo primero, último inciso, de la Ley 13/2003.

[45] Arts. 72 y 73 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esa propuesta figura en el Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico acordado en el "Encuentro autonómico Xacobeo 21-22 por un urbanismo responsable" (punto 8), mencionado en la nota 2.

5. Comentario final

La mejora de la seguridad jurídica de los planes requiere, ante todo, extremar el cuidado en el proceso de elaboración: garantizar la participación efectiva de los interesados, ponderar adecuadamente los intereses que representan, explicar con claridad las decisiones adoptadas y su viabilidad ambiental y económica. Si las cosas se hacen bien, el plan resultante resistirá mejor ante cualquier impugnación.

Sin embargo, es evidente que la situación normativa actual adolece de graves deficiencias que es imprescindible afrontar. Con carácter inmediato, hay que dar cobertura legal a la posibilidad de subsanar los vicios formales, al menos, los que no sean esenciales, partiendo de una interpretación estricta de la esencialidad. Hay un clamor doctrinal en demanda de esa reforma legal.

En segundo lugar, hay que poner orden en el caos de los informes sectoriales. Son loables los intentos de coordinación a través de comisiones emprendidos por algunas Comunidades Autónomas. Pero el gran problema es, como he dicho, la articulación con las competencias de la AGE. La regulación general de la Ley 13/2003 y la específica de cada sector (aguas, costas, carreteras, etc.), no siempre son coincidentes. Se mantiene, por otra parte, en el TRLSRU (Adicional 10ª) la facultad del Consejo de Ministros (y de los Gobiernos autonómicos) para acordar la ejecución de obras *contra plan* por razones de urgencia o excepcional interés público. Es necesario unificar estas tres regulaciones. Podría hacerse mediante una ley de coordinación de las obras públicas de interés general y de las actuaciones sobre el dominio público estatal. En ella, entre otras materias, se establecería el marco de colaboración entre las Administraciones implicadas, incluyendo el régimen de los informes sectoriales, su alcance vinculante (decir que lo es en el ámbito de las competencias del Estado no resuelve el problema de articulación competencial, pues el problema será normalmente la delimitación del alcance de esas competencias), así como el sometimiento o no a licencia o a otros actos de control.

A medio plazo, hay que rediseñar el contenido de los planes de ordenación (y, en particular, de los planes generales), con criterios de simplificación, separando claramente la estrategia territorial, la normativa y las decisiones que son actos de aplicación. La reforma de los planes es, en lo sustancial, tarea de los legisladores autonómicos, pero debería estar respaldada por el refuerzo de la seguridad jurídica de estos instrumentos de ordenación, que incumbe al legislador estatal.

6. Bibliografía

Baño León, J.M. (2016): Reconsideración sobre el régimen de impugnación del plan urbanístico. En Gifreu Font, J. & Bassols Coma, M. & Menéndez Rexach, A. (Dir.) *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés.* (pp. 859-871). INAP, Madrid.

_____ (2017): El plan urbanístico en ruina (Un esbozo de reconstrucción). *Práctica Urbanística* nº 144, pp. 36-43.

_____ (2019): La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes. *Revista de Administración Pública* nº 210.

_____ (2020): La anulación de los planes urbanísticos: perspectivas de reforma. En Merelo Abela, J. & Criado Sánchez.A (Coord.) *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística.* El Consultor de los Ayuntamientos, pp. 21-46.

Bassols Coma, M. (2017): La asimilación de los planes de urbanismo a normas reglamentarias y problemática jurídica de su anulación judicial. En Soria Martínez & Bassols Coma (Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (pp. 30 y ss.). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2017.

Cominges Cáceres, F. (2017): Los efectos de la anulación judicial de un plan general. La necesaria modulación de la equiparación de planes urbanísticos y disposiciones reglamentarias. Propuestas de mejora del sistema. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* nº 314, pp. 45-82.

Fernández Rodríguez, T.R. (2017): El contencioso urbanístico y su necesaria reforma, *Revista de Administración Pública* nº 203, pp. 137-162.

García Morago, H. (2018): Observaciones sobre la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente 326*, pp. 59-85.

Gifreu Font, J. (2017): Los efectos jurídicos de la anulación del planeamiento urbanístico sobre los actos singulares de aplicación. Especial referencia a los instrumentos de ejecución y título administrativos habilitantes dictados a su amparo. En Soria Martínez & Bassols Coma (Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico* (pp. 30 y ss.). Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor

_____ (2018): La reconsideración de la naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento: ¿una panacea para modular el alcance y efectos del dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales?. En Agudo González. J (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias* (pp. 21-65). Bosch, Barcelona.

González Sanfiel, A. (2018): Nulidad del planeamiento urbanístico e invalidez de los actos amparados en el mismo. Atención especial a las nuevas iniciativas legislativas al respecto. *Documentación Administrativa*, 5, p. 46-68.

Gridauh (2003): Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en Allemagne. *Cahiers du Gridauh,* 2003/1 nº8, pp. 53-244.

Iglesias Gonzalez, F. (2018): Propuestas de reformas normativas para evitar los actuales efectos de la nulidad del planeamiento urbanístico. En Agudo González, J. (coord.), *Nulidad de planeamiento y*

ejecución de sentencias (pp. 231-278). Bosch, Barcelona.

_____ (2020): Propuestas de medidas legislativas para mejorar la seguridad jurídica en el urbanismo. En Cerdeira Pérez. J. A. & Domínguez Blanco & Valenzuela Rodríguez M.J. (Coord.) *Urbanismo: retos y oportunidades* (pp. 169-190).Wolters Kluver España, Las Rozas, Madrid,

López Ramón, F. (2021): La invalidez de reglamentos y planes entre la interpretación y la reforma. *Revista de Administración Pública*, nº 214, pp. 57-98.

Menéndez Rexach, A. (2011): La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución española: notas para una nueva reflexión. *Justicia Administrativa* nº 52, pp. 7-24.

Parejo Alfonso, L. (2017): El plan urbanístico no es solo norma. En pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza. *Práctica Urbanística* nº 144, pp. 6-35.

Pascual Martín, J.I. (2019a): Los efectos de las sentencias no firmes anulatorias de planes de urbanismo. *Práctica Urbanística* nº 158, pp. 1-20.

_____ (2019b): Réquiem por la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, *Práctica Urbanística*, 160, pp. 1-19.

_____ (2019c): Una propuesta de modulación de los efectos ex tunc de las sentencias anulatorias de los planes urbanísticos a la vista de la doctrina prospectiva del Tribunal Constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública* nº 115, pp. 103-149.

Santamaría Pastor, J.A. (2014): Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos, *Revista de Administración Pública* nº 195, pp. 197-215.

_____ (2016): Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes. *Práctica Urbanística,* nº 141, pp. 6-23.

Sarmiento Acosta, M. J. (2020): Retos y peligros del moderno Derecho Urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342,

Soria Martínez, G. (2017): Los efectos de la nulidad de los planes en la clasificación, el régimen jurídico del suelo y la ordenación urbanística. En Soria Martínez y Bassols Coma Coord.) *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Teso Gamella, M.P. (2019): La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad. *Revista de Administración Pública* nº 210, pp. 69-90.

Tolosa Tribiño, C. (2019a): Reflexiones sobre la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, *RDUMA* 328, pp.20-78.

_____ (2019b): La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento. *Revista de Administración Pública* nº 210.

Tornos Mas, J. (2019): La nulidad de normas por vicios procedimentales. La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos. *Revista de Administración Pública* 210, pp. 123-136.

Valenzuela Rodriguez, M.J. (2019): *La anulación de instrumentos de planeamiento,* RDU ediciones, Madrid, 405 pp.

Villar Rojas, F. J. (2021): El régimen jurídico del acto firme dictado en aplicación de un reglamento posteriormente anulado. *Revista de Administración Pública*, 215, pp. 39-68.

_____, González Sanfiel, A.M. & Hernández González, F.L. (2019*): Crisis del planeamiento urbanístico: alternativas*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

7. Listado de Acrónimos/Siglas

AGE	Administración General del Estado
CE	Constitución Española
FD	Fundamento de Derecho
LJCA	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LS76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976
LS92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015
TS	Tribunal Supremo

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 725-740
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.10

CC BY-NC-ND

El planeamiento urbano y sus enemigos, en España: apuntes para una mejora de la actividad urbanística

Juan Luis De-Las-Rivas-Sanz

Catedrático Urbanismo y Ordenación del Territorio
Universidad de Valladolid

Resumen: Ante la propuesta de plantear una reflexión sobre la actual crisis del planeamiento urbano en España, y más allá de cierta convicción en que se trata de una crisis permanente, tras la primera y notable generación de planes de la democracia, planteo unos apuntes sintéticos sobre algunos factores que condicionan, a mi juicio, la necesaria renovación de la actividad urbanística. El término "enemigos" hace referencia a los que considero obstáculos objetivos para dicha renovación, y que están relacionados con el marco de actuación en el que hoy trabaja el planeamiento urbano. Para desplegar la potencialidad de la técnica urbanística, adaptada y al servicio del ecosistema urbano, el planeamiento debe liberase de su perfil reglamentario y de la carga que imponen las rigideces de un régimen de suelo muy singular, para recuperar sus dimensiones territorial y estratégica, en un proceso de consolidación de derechos asociado a criterios de calidad materializado por su correcta implementación en la realidad urbana.

Palabras clave: Planeamiento urbano; Urbanismo en España; Régimen de suelo; Legislación urbanística; Técnica urbanística.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 14.04.2023
Correo electrónico: insur@uva.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1235-1292

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urban Planning and its enemies, in Spain: notes for an improvement of urban activity

Abstract: Given the proposal to reflect on the current crisis of Spanish urban planning, beyond a certain conviction that, after the first and notable generation of democracy plans, it is in a permanent crisis, I present some synthetic notes on some factors that condition, in my opinion, the necessary reform of urban activity. The term "enemies" refers to what I consider objective obstacles to renovation, and which are related to the framework of action in which urban planning works today. In order to release the potential of urban planning techniques, adapted to the urban ecosystem, planning must lose its regulatory profile and the burden imposed by the rigidities of a very unique land regime. In order to recover its territorial and strategic dimensions, it would be possible a process of consolidation of rights associated with quality criteria and by its correct implementation in the urban reality.

Keywords: Urban Planning; Spanish urbanism; Land regime; Urban legislation; Planning techniques.

1. Introducción. ¿Crisis?, ¿qué crisis?

Este texto surge en un contexto de reflexión sobre la crisis, actual, del planeamiento urbano en España. Puede parecer un asunto novedoso. Sin embargo, a lo largo de más de 30 años, la percepción de "crisis" ha acompañado mi experiencia de trabajo en planificación urbana, tanto en la docencia como en la práctica, en un entorno de insatisfacción recurrente, manifiesto en reiteradas iniciativas de perfil reformista[1]. Tras un periodo extraordinario para la planificación local, inaugurado con las primeras elecciones de ayuntamientos democráticos en 1979, el desgaste se percibe en la propia evolución de la normativa urbanística que, sin embargo, ha afectado poco a los instrumentos de planeamiento en cuanto tales, tal y como fueron definidos en el Reglamento de Planeamiento de 1978[2], y a pesar de otras reformas de mayor calado o del despliegue competencial de las Comunidades Autónomas (De Las Rivas & Marinero, 2017). El modelo de planeamiento en cascada, con un plan general de perfil omnicomprensivo, agotador en sus procesos de elaboración y aprobación, frente a un plan parcial muy eficaz, aliado de un modelo de equidistribución que lo valida socialmente a pesar de estar soportado en un esquema de financiación especulativo, no estalla hasta la crisis económica de 2008 que demuestra inviable el singular sistema bancario-inmobiliario desarrollado en España.

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) afirma que crisis significa, en primer lugar, un "*cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados*". De manera más sintética el diccionario también explica la palabra crisis como "intensificación" de una enfermedad o como una "situación mala o difícil". En este sentido, hablar de crisis del planeamiento urbano presupone que el mismo está en una mala situación o, al menos, que así es percibido. La consecuencia sería buscar soluciones. Ahora bien, si no es algo nuevo, ¿por qué no se ha solucionado? Cabe pensar que, o bien la planificación urbana vive en una crisis permanente que es imposible de resolver, o bien que es, ella misma, una disciplina de la crisis[3].

Se habla de crisis del planeamiento, pero también de crisis del urbanismo, siendo dos cosas distintas, e incluso se habla de crisis de la ciudad. Crisis que tienen lugar inmersas en otras crisis, de condición global, ya sea económica, sanitaria o ambiental, a las que se añaden

[1] En 2005 participé en un interesante trabajo de reflexión realizado por la revista Papers, del *Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans* de Barcelona, en su nº 43 dedicado a "El urbanismo municipal en España".

[2] El reglamento de planeamiento, en desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobación del texto refundido en 1976), que se aprueba siendo el ministro responsable Joaquín Garrigues, ha marcado la pauta de la urbanización en España, con un modelo de Plan Parcial definido con tanta precisión que desborda en la práctica por su aplicabilidad al Plan General y sus complejidades.

[3] Sospecho que más allá de explicaciones razonadas, de reformas inoperantes y de coartadas técnicas, el planeamiento al servicio del modelo urbano expansivo, con el plan parcial como principal herramienta –no pocas veces, también con modificaciones puntuales en suelos urbanos- se ha mantenido por su rol generador de plusvalías –directas e indirectas, de tipo fiscal- que beneficiaba a todos en el reparto: a promotores e inmobiliarias, a la banca, a ciudadanos inversores, a las administraciones locales…

Fig. 1 / Portada de un folleto del RTPI británico, realizado para difundir el papel de los urbanistas, su capacidad para fomentar un "mejor desarrollo" urbano y rural

Fuente: *Royal Town Planning Institute* (RTPI), 2018

conflictos internacionales con efectos globales. No deberíamos olvidar que la palabra crisis proviene del griego κρίσις, cuya forma verbal significa "decidir" o "separar", y se refiere a algo que se rompe, pero con la actitud de repararlo, analizarlo, discutirlo. A la misma familia pertenecerían palabras como "criterio" o "crítica". En este sentido, podemos pensar la crisis como un ejercicio de criterio destinado a romper con el statu quo, no para destruirlo todo, sino como una crítica que construye, necesariamente, sobre lo ya edificado. Siempre es necesario derribar algo para hacer espacio a lo nuevo, una tarea de reforma que en el asunto urbanístico está sometida a una intensa resistencia por su tendencia a mantener un régimen de derechos adquiridos.

Si nos centramos sólo en la dimensión espacial de lo urbano, la planificación resulta más accesible, al concentrase en una variable, el espacio, y con ello en su función de "control" de lugares e infraestructuras. A pesar de ello, en la medida en que las ciudades y sus regiones son espacios de vida, de actividad y de expectativas, espacios dinámicos y complejos, la voluntad de "poner orden" tiene algo de extravagante cuando confía en que "alguien", con más o menos medios, pueda hacerlo. De hecho, apenas se consigue. Con inteligencia alguien afirmó hace tiempo que la ciudad se construye con técnicas de bricolaje. No existe una imagen final. El espacio físico de cualquier ciudad, lo que en Europa se denomina *built environment,* es, en cada caso, una realidad concreta. Ahora bien, el proceso previo que habilita su construcción material, la administración del urbanismo, ha sido en cada caso diferente. La cultura urbanística es dispar, no es única, puede compartir o no principios y criterios, en cada país trabaja a su manera, pero su objetivo coincide, consiste en procurar mejoras concretas en el espacio que habitamos (Fig. 1).

El planeamiento urbano es sólo una parte del proceso. Por un lado, su aplicación no es automática. Los planes urbanos son administrados y gestionados, bien o mal. Conviven con otras herramientas de planificación que condicionan la forma de la ciudad, ya sean infraestructuras, regulaciones sectoriales, proyectos singulares, etc. La ciudad se modifica día a día y no siempre como tenía previsto "el plan". Los ayuntamientos y sus servicios deciden muchas veces sin coordinarse, los ciudadanos toman sus decisiones en función de sus preferencias, como las empresas y otros agentes que defienden sus

intereses... y todo ello se proyecta sobre el espacio de manera heterogénea.

Propongo por ello un sentido positivo de la crisis del planeamiento, sin eludir sus limitaciones, como crítica destinada a favorecer un cambio, desde una reflexión panorámica que cuestiona algunos factores que, en mi opinión, condicionan negativamente la práctica urbanística en España.

2. Algunos enemigos del planeamiento urbano en España

La experiencia cotidiana de lo urbano esconde que la ciudad siempre es un resultado, un espacio construido para ser habitado, aunque el proceso que conduce a dicho resultado sea en cada caso diferente. Insisto, el planeamiento urbano es sólo una parte de este proceso. Fernando de Terán escribía hace poco:

> "*Ocurren muchas cosas... desde que es aprobado un plan urbanístico hasta que se produce la construcción material de la realidad urbana prevista en él. Se desarrolla durante ese tiempo, un proceso crucial para la construcción de la realidad que, curiosamente ha merecido escasa atención de los estudiosos y no es bien conocido, a pesar de su importancia*" (Terán, 2022, p. 222).

Las propuestas del planeamiento se materializan tras un complicado trabajo de gestión urbanística, mal comprendido, con frecuencia con intervención de numerosos agentes, intereses y cambios intermedios. Basta comparar lo que un plan ha propuesto y lo que se materializa. El planeamiento también cambia, pertenece a una cultura técnica que evoluciona y que no es homogénea. El propio Terán explicaba hace ya tiempo en esta revista:

> "*Durante el período de referencia, al hilo de la historia de España, se pueden distinguir tres grandes maneras en la concepción del plan: el plan como trazado (regulación bidimensional de varios modelos alternativos de ciudad), el plan como previsión integral (que incluye profecías funcionales, sociales y económicas), y el plan como proyecto (que reivindica beligerante y simplistamente desde la arquitectura, la primacía formal). Lo esperable ahora es una síntesis desde la serenidad*" (Terán, 1996, p. 167).

Seguimos esperando esta serena síntesis. En cambio, el modelo normativo y de gestión que soporta la planificación desde el patrón establecido en 1976, y a pesar de reformas diversas, apenas ha evolucionado en 50 años, más allá de la revisión de sus objetivos, de la introducción de la perspectiva sostenible y de algunos nuevos mecanismos de gestión e intervención.

También en esta revista se daba cuenta de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que, en 1994 y en un marco de crisis muy diferente, hizo un trabajo relevante sin réplicas posteriores. Además de abordar con seriedad las demandas de liberalización, mostrando que el planeamiento no era la causa de las disfunciones del mercado de suelo y vivienda, considerando factores de trasparencia del propio mercado o déficits de gestión, se incorporaron reflexiones entonces novedosas como la del agente urbanizador o la dimensión ambiental del urbanismo. Martín Bassols, en su breve balance, escribía:

> "*El denominador común de las setenta y seis recomendaciones que el Documento propone se cifra, a mi juicio, en la siguiente directriz: conjugar la dirección pública del proceso de crecimiento urbano con la eficacia en la acción urbanizadora y la sensibilidad a la demanda del mercado que puede aportar el urbanizador privado. Con ello se está proponiendo una nueva dimensión en la interpretación de la planificación urbanística y el mercado que desbordan los planteamientos simplistas de un posible proceso formalista de privatización y desregulación*" (Bassols, 1995, p. 34).

Este criterio sigue siendo válido, en un documento que ya vinculaba el objetivo final del urbanismo con la creación de calidad de vida. No se intuía todavía la relevancia de la regeneración urbana, muy circunscrita entonces a los centros históricos, apenas iniciadas las ARI en barrios periféricos con el Plan Estatal de Vivienda de 1992-95, y todavía ausente el mantra de la eficiencia energética.

En cierto modo, la puerta abierta al cambio en el planeamiento urbano ha sido ajena al propio urbanismo y se puede asociar a lo que hoy denominamos transición digital y transición ecológica, casi convertidas en meme. Las nuevas tecnologías, con sus capacidades de análisis y de apoyo de la toma de decisiones (*planning support systems*) y la necesidad de establecer medidas concretas de "lucha contra el cambio climático", en un marco de crisis medioambiental, son los campos que están haciendo avanzar la práctica urbanística. La pandemia COVID-19, internalizada por una sociedad en crisis que desea avanzar, ha actualizado mecanismos operativos y argumentos propios de la urbanística contemporánea, orientados a garantizar una ciudad más sana y más justa. Son variables complementarias en la teoría, pero no siempre en la práctica, aunque sean imprescindibles para cualquier reforma crítica y viable. Porque las dimensiones digital y ecológica de la acción urbanística, con el ideario de una ciudad saludable, no pueden avanzar encerradas en discursos sin resultados concretos, o reducidas

a prácticas excepcionales en programas subvencionados. Los responsables administrativos, técnicos y académicos ni pueden refugiarse en ámbitos cerrados, ni deben concentrase en la propaganda. La ciudad y sus ciudadanos están esperando.

Ante una reforma que parece pendiente pero que está siempre haciéndose, enuncio con el término "enemigos" lo que considero factores de resistencia o dificultad para avanzar[4]. Sin poder evitar saltos, no busco una visión fragmentada, porque se trata de factores interrelacionados, y no procuro un cierre conclusivo. Me impongo una visión reflexiva y abierta, donde las consideraciones no pierden su carácter generalizador. Para avanzar hacia la renovación reformista de nuestro modelo urbanístico se necesita un trabajo colectivo mucho más intenso y ambicioso.

2.1. El tiempo. Pensar a largo plazo

Cualquier plan envejece. La ciudad misma se hace y se deshace continuamente. Basta recordar la frase de Baudelaire, que rescató Aldo Rossi, "*le Vieux Paris n'est plus; la forme d'une ville change plus vite, hélas, que le cœur des mortels*" (Rossi, 1971). Ante lo inevitable, la cuestión va a estar en cómo cada plan se adapta o podría adaptarse. Siempre se ha demandado "flexibilidad" al planeamiento urbano, cuando todo el mundo sabe que un Plan General de Ordenación Urbana (en adelante PGOU) es un documento difícil de elaborar y también difícil de modificar. Las Comunidades Autónomas, competentes en la materia de urbanismo, apenas han avanzado en ello. Es verdad que algunas legislaciones autonómicas han aligerado la carga al Plan General, que sin embargo no ha llegado a ser un instrumento estructurador o estratégico, ya que conserva sus obligaciones y expectativas[5].

El problema consistiría en verificar si el plan general es útil para pensar la ciudad y su territorio a medio y largo plazo, en la medida que muchas de sus decisiones van a condicionar el futuro urbano con efectos difíciles de revertir. Hay que tener clara la diferencia entre plan y proyecto. En su dimensión temporal el plan es siempre un proyecto de futuro. En su dimensión programática es un proyecto colectivo. No es posible anticipar el futuro y no es fácil articular una visión colectiva. Disciplinas como la geografía, la economía, la sociología... adoptan una visión prospectiva con la base en el estudio de series históricas, situaciones y experiencias en diferentes tiempos y contextos. Facilitan conocimiento, pero no acercan el futuro. La ciudad futura no va a ser una mera extrapolación de tendencias históricas. Planificar es por ello y antes que nada "pensar", "racionalizar", exige una actitud crítica y necesita de una permanente aspiración a mejorar el presente, consciente de que el futuro va a ser también el resultado de la capacidad creativa de cada generación (Gadamer, 1992).

Planificar exige priorizar acciones, ante desafíos demográficos, climáticos, económicos, tecnológicos, de gobernanza y de riesgos sistémicos. Pero, si como planificadores nos liberásemos a nosotros mismos de la responsabilidad sobre el futuro ¿en qué sentido nos podríamos llamar planificadores? (Harris, 2019, p. 9). Sin embargo, trabajar en la ciudad a largo plazo no es sencillo. Los planes generales se elaboran en contextos concretos y desde presupuestos políticos definidos por mayorías que necesitan responder a inercias y exigencias planteadas a corto plazo. La mayoría política, dirigida por su instinto de conservación, es alérgica a los problemas difíciles. A la vez, la necesidad de planificación es mal percibida por una sociedad y unos medios de comunicación conscientes de que hay nuevos desafíos pero que, atrapados en lo urgente, acostumbran a enfatizar más los problemas que las soluciones. Lo explica bien Harris: "*La planificación urbana y regional es con frecuencia infra-reconocida, infra-financiada y*

[4] Salvando distancias, no utilizo el término enemigo como lo hizo Ulrich Beck en "La democracia y sus enemigos" (Beck, 2000), título mal traducido de "*Democracy without Enemies*" (Polity press, 1998), que intuye la desventaja de la desaparición de ciertos enemigos. Tampoco pretendo concretar una corriente de pensamiento específica como enemiga del planeamiento, al modo de Karl Popper en su clásico de 1945, "La sociedad abierta y sus enemigos" (Popper, 2006). Se trata de enunciar dificultades presentes en el marco en el que el planeamiento urbano hoy trabaja y que considero abordables.

[5] Por ejemplo, hoy, la Ley de Urbanismo de Castilla y León en su Artº 40 establece que "*El Plan General de Ordenación Urbana tiene por objeto establecer la* ***ordenación general*** *para todo el término municipal. Asimismo,* ***podrá*** *establecer la* ***ordenación detallada*** *en las unidades urbanas y sectores del término municipal donde resulte conveniente*". Con ello libera al PGOU de su obligación de redefinir la ordenación detallada en todo el suelo urbano. ¿Es esto un paso a un planeamiento estructural? Puede ser, ya que se podría conservar el sistema de ordenanzas vigentes. En un solo artículo, el 41, no muy largo, "Determinaciones de ordenación general", se establecen los contenidos mínimos. Pero basta acudir al apartado de la ley sobre "Elaboración y aprobación del planeamiento", para comprobar que el Plan General tiene una carga enorme de "justificación" de sus decisiones En sus determinaciones de clasificación de suelo, sectores, sistemas generales, etc, el PGOU sigue siendo "vinculante".

casi siempre caracterizada como parte del problema y no como la solución. En términos más generales, parece que vivimos en una era de anti-planificación, de cortoplacismo acelerado y de profundo pesimismo sobre nuestra capacidad para dar forma al futuro... " (Harris, 2019, p. 1).

En realidad, frente al planeamiento general, lo que ha sido extraordinariamente eficaz en España ha sido el planeamiento de desarrollo, en particular los Planes Parciales. La España urbana se ha levantado a golpe de planes parciales, de acuerdo o no con sus planes generales. Instrumento muy bien definido en el Reglamento de Planeamiento de 1978, el Plan Parcial está concebido a corto plazo, y se resuelve en un marco coyuntural, aunque pueda implementarse y materializarse en un tiempo largo, con mejor o peor resultado (López de Lucio, 1995, 2007 y 2013)[6], y siempre atado a sus expectativas de rentabilidad económica, función de su "seguridad jurídica". En dicha rentabilidad con frecuencia se esconden grandes ganancias intermedias, antes y después de la urbanización, que oscurecen el proceso.

Para resolver la aporía del tiempo sería necesario partir de un concepto claro del sentido y alcance de la planificación urbanística. No es fácil. Con ironía algunos han sintetizado el asunto, "planificar es lo que hacen los planificadores" (Friedmann, 1987), y a pesar de ello hay muchas definiciones[7]. El planeamiento urbano responde a una disciplina, la urbanística, legitimada y justificada por las ciencias de la naturaleza y del hombre, que sin embargo no puede evitar su "*subordinación a elecciones de tipo ético o político*", que mezclan lo normativo con lo explicativo (Choay, 1980); elecciones que parten de un "*consenso operativo sobre el concepto de interés público...* ", pero cuyos principios "*se cuestionan... tras el fracaso de numerosos planes en resolver los problemas que querían afrontar; ante la tenaz resistencia de una realidad compleja a someterse al dictado de modelos formales o cuantitativos* " (Sabaté, 2019, p. 64)[8].

El plan sólo es un comienzo. Cuando era más joven, escuché al profesor Campos Venuti afirmar que un mal plan puede estar bien gestionado, y que un buen plan puede sufrir una mala gestión. Los planes son responsables solo en parte de cómo se transforma una ciudad, porque en gran medida ello depende de su administración y/o gestión, de cómo una élite técnica aplica una u otra política o estrategia urbanística, y de cómo se saben mantener objetivos relevantes a largo plazo.

2.2. ¿Ignorancia? Sobre la formación de urbanistas en España

Surge así el asunto de cómo se forman en España dichas élites técnicas que elaboran el planeamiento o gestionan los planes. Mientras en Alemania, Francia, Gran Bretaña o Italia, existe una formación específica, en España, sólo arquitectos e ingenieros de caminos cuentan con una instrucción básica sobre la práctica de la planificación, bastante limitada. Con independencia de que los planes generales hayan de ser hoy, por su complejidad, abordados por equipos multidisciplinares o por empresas de consultoría, la realidad es que en España los y las urbanistas mejor formados han sido autodidactas, muchas veces con especializaciones en otros países.

Quizás consecuencia de esta ausencia, la escasa formación de postgrado en urbanismo aquí disponible prioriza el estudio de la legislación y de la gestión, con escasa o genérica atención hacia las herramientas y materias necesarias para la elaboración de planes. El derecho urbanístico es, en nuestro país, un campo bien

[6] Como consecuencia, las ciudades españolas han sido construidas a fragmentos. Ello no significa siempre falta de calidad, porque la realidad de los planes parciales materializados es muy diversa y hay piezas de ciudad en España muy bien diseñadas y ejecutadas, hoy barrios de gran vitalidad y eficiencia. Ramón López de Lucio, en sus diferentes trabajos, ha dado cuenta del vigor del plan parcial en España, con una extraordinaria intuición explicativa y capacidad didáctica (ver obras referidas, López de Lucio, 1995, 2007 y 2013).

[7] Peter Hall escribió que "Planificar, en general, es elaborar una secuencia ordenada de acciones que conduzca a la consecución de una meta o metas establecidas. Sus técnicas principales serán declaraciones escritas, convenientemente suplementadas por proyecciones estadísticas, representaciones matemáticas, evaluaciones cuantitativas y diagramas que ilustren las relaciones entre diferentes partes del plan. Puede, pero no es imprescindible, incluir representaciones gráficas precisas de objetos" y que existe una "planificación con una componente espacial o geográfica y cuyo objetivo general es proporcionar una estructura espacial de actividades (o de usos del suelo) que, de alguna manera, sea mejor que el modelo que hubiese existido sin planificación" (en "Urban and Regional Planning". London: Routledge, 2002, 4º ed.)

[8] En este texto Sabaté considera que los grandes retos de la planificación espacial serían los de siempre: "…*integrar el planeamiento físico y socioeconómico",* pero también *"… construir teorías que respondan a la demanda de los profesionales y relegitimar la acción de gobierno*" (Sabaté, 2019, p. 75), dos temas problemáticos, el primero por el riesgo de una teoría puramente utilitaria, y el segundo por una función legitimadora que la propia Choay detectaba fraudulenta.

estructurado e influyente. Pero es sintomático que, en la diversidad de concursos de acceso a plazas de técnicos de las diferentes administraciones públicas, en el campo del urbanismo se prima el conocimiento de la legislación, y los casos prácticos están orientados a la aplicación normativa. Los arquitectos y otros técnicos de municipios y Comunidades Autónomas, sin apenas conocimientos específicos de planeamiento y de sus técnicas, se dirigen por el cumplimiento de la norma, en una actividad de tutela administrativa que tiende a ignorar cuestiones de calidad. Ello convive con una imaginación de lo urbano dominada por el proyecto de gran escala. La arquitectura en España carece siquiera de la cultura simplificada del "*master plan*", o de una comprensión estructurada de las relaciones que el plan tiene con el metabolismo urbano, distinta del proyecto en su método, procesos y tiempos. Estas carencias formativas facilitan en España un urbanismo dominado por las palabras, desconectado del sentido práctico de conceptos básicos como modelo, estructura, densidad, zonificación o tipo[9], de sus variables de aplicación y de los principios de su articulación. Con pobre formación en diseño urbano y desconocimiento del soporte medioambiental, la arquitectura se afana vagamente en "el espacio público". Un problema formativo que no se resuelve insistiendo en herramientas de perfil tecnológico, tipo Sistema de Información Geográfica (SIG), o en el dibujo.

Las administraciones públicas, sin recursos de formación reglada en urbanismo, con técnicos autodidactas y afines al "código legal", no pueden por lo tanto ser exigentes y tienden, por ignorancia, a pasar por alto gran parte de los factores que condicionan la calidad de la ciudad construida. Ello contrasta en España con una cultura arquitectónica muy sólida que convive con una industria inmobiliaria poderosa y avanzada, y con un fuerte complejo de empresas constructoras, bien arraigado, sofisticado y exportador, experto tanto en la ingeniería de las infraestructuras urbanas como en la prestación de los servicios asociados[10]. La ciudad real se construye con acciones en gran medida ajenas al planeamiento general. Como han destacado con perspicacia algunos autores, gran parte de lo que vemos hoy como ciudad no es una ciudad, sino un complejo sistema de infraestructuras. No son edificios, ni plazas, ni calles... sino un universo de complejos construidos entre carreteras, ferrocarriles, metros, tranvías, autobuses y coches, espacios sometidos a los flujos de bienes y mercancías, de información y de personas, un gran sistema inanimado que acoge la vida y la actividad de sociedades cada vez más diversas y complejas (Amin & Thrift, 2016).

La dificultad de dar respuesta a todo ello desde la planificación es evidente y agita la necesidad de resolver las carencias de formación específica, teniendo en cuenta las singularidades de la cultura urbanística en España, no construida ni en la Academia ni en los ministerios, sino en experiencias concretas afines a culturas locales también concretas. Sobresalen por dimensiones y alcance las experiencias de la Barcelona Olímpica, Bilbao Ría 2000 o Vitoria, su infraestructura verde, ejemplares en muchos aspectos, pero que no son resultado estricto del planeamiento sino de sensibilidades de gestión, arquitectónicas y medioambientales, específicas. En otros ejemplos menores y más recientes, como pueden ser Madrid Río, el plan de movilidad de Pontevedra, o el puerto de Málaga, entre otros, la planificación sectorial y el proyecto de gran escala también han liderado el proceso.

Más allá de la narrativa complaciente de experiencias auto-referenciadas, sería necesario un balance de dichas culturas locales (¿*baukultur*?), sus interferencias, quizás replicando lo que Peter Hall hace en su último trabajo, con el elocuente propósito de mostrar cómo Europa re-descubrió el "arte perdido del urbanismo" (Hall, 2014). Un arte que no se refiere a la estructura legal o normativa, sino a cómo algunas

[9] Con frecuencia descubro técnicos responsables de la administración del urbanismo que ignoran en la práctica el sentido de conceptos tan sencillos como densidad o zonificación, confundiendo las herramientas con los efectos de su uso. Si se les preguntase por las 12 viviendas por acre de Raymond Unwin (30 viv./Ha), no sabrían asociarlo al diseño de la ciudad jardín. Si se les habla de zonificación, la consideran algo negativo y segregador, sometidos al karma de una mezcla de usos y tipológica que, sin embargo, no consiguen visualizar. ¿Quién tiene miedo a la zonificación? se preguntaba un notable urbanista. Establecer zonas y ámbitos sometidos a condiciones más o menos homogéneas es una técnica urbanística básica (Mazza, 1993). Más allá de la literatura de la legislación urbanística, ¿cuál es el saber técnico común de los urbanistas en España?, ¿se conocen bien, al menos, los "Elementos de ordenación urbana" de Juli Esteban i Noguerá?

[10] Desaparecido el Instituto de Estudio de Administración Local (IEAL), que mantuvo una perspectiva urbanística más amplia, en el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) la dominante es jurídico-administrativa. En los pocos másteres en urbanismo vigentes, como en la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) o en la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC), hay una perspectiva más integradora, en programas con gran presencia de estudiantes latinoamericanos. En la docencia sobre ciudades y urbanismo de escuelas de negocios como el Instituto de Empresa (IE) o el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), se prima la perspectiva inmobiliaria e infraestructural (*smart city*), con intrusiones recientes en gobernanza urbana.

ciudades han promovido verdaderas mejoras, generadoras de calidad de vida.

2.3. Lo normativo. Planes al servicio de un régimen jurídico envejecido

Surge el interrogante sobre si las dificultades del planeamiento en España son consecuencia más o menos directa de la práctica habitual de un urbanismo que da prioridad a lo normativo y donde tanto la capacidad de gestión como las técnicas de planificación espacial son eclipsadas por intereses que se sirven de la singularidad del modelo legal vigente. Este modelo se consolida a partir de 1976 con la Ley de "Régimen del Suelo y Ordenación Urbana". Los conceptos de suelo y de régimen anteceden al de ordenación urbana, y a la larga, la someten. Cualquier idea de planificación depende del estatuto de la propiedad, de una clasificación de los terrenos urbanos y no urbanos destinada a fijar derechos y deberes. La rigidez del modelo no surge de las condiciones de ordenación urbanística, más o menos acertadas, sino de una planificación que, con perfil reglamentario, establece y consolida derechos a los propietarios del suelo. No existe nada similar en nuestro entorno europeo. Clasificar (régimen del suelo) antes de calificar (ordenación de cada suelo), interfiere el objetivo de un buen diseño urbano y lo condiciona a los derechos heredados y a sus expectativas, con imposiciones de determinados deberes a cumplir, aunque ya se verá cómo. La reacción, compensatoria, de ampliar las protecciones (liberar determinados suelos de tensiones de urbanización) o de ampliar deberes (más cesiones, más Viviendas de Protección Oficial, etc.) no garantiza calidad.

En este marco, el proceso de elaboración y aprobación del planeamiento urbano en España ha ido acumulando una inmensa responsabilidad de justificación de las decisiones, que acaba por cuestionar su capacidad como *ius variandi*. Las memorias justificativas de los planes se cargan de "valores" y argumentos que poco tienen que ver con la técnica urbanística o con sus saberes afines. El resultado es conflictivo, muchas veces cargado de ignorancia. Apuntaba ya que la reacción frente a un urbanismo expansivo y depredador ha sido de prevención. Pero ésta, más allá de la prudencia, ha sido aprovechada por posiciones cuya principal finalidad no es la mejora sino la lucha por paralizar la acción del adversario político, cuestionando la naturaleza discrecional y por ello, coyuntural del planeamiento. Habría que abordar serenamente este asunto. Recuerdo el argumento que ya hace años exponía Eduardo García de Enterría, referida a la acción de los jueces, hoy implicada en exceso por los conflictos derivados del proceso planificador:

> *" procede establecer, con todo, una distinción, según que los conceptos jurídicos indeterminados sean conceptos de experiencia o conceptos de valor; respecto de los primeros, que se ventilan en la apreciación de los hechos, la competencia de control del juez es ilimitada; los segundos, que no se controlan exclusivamente por la apreciación de los hechos, sino que implican juicios de valor, que pueden ser técnicos ("impacto ambiental") o políticos ("interés público", "utilidad pública"), proporcionan a la primera y decisoria apreciación de la administración una cierta presunción en favor de su juicio, que se entiende realizado, en principio, desde una posición formalmente objetiva y en virtud de medios técnicos y de criterios políticos que en la práctica, sólo negativamente, cuando el error o la arbitrariedad pueden ser positivamente demostrados, pueden ser controlados por el juez."* (García de Enterría, 1998, p. 137)

Efectivamente, un contexto de crisis económica y ambiental facilita el olvido de la discusión habida a finales de los años 90 del pasado siglo sobre las exigencias de desregulación. La convicción de que el mercado de suelo es, per se, imperfecto e incapaz de autorregularse, tan clara en países de nuestro entorno, debería ser de una vez asumida en España. No voy a enfatizar este asunto. Si querría hacer hincapié en la rigidez que introduce manipular la necesaria discrecionalidad del planeamiento urbano en un marco regulatorio en sí ya rígido como el nuestro. Para poder pensar la mejora de la ciudad, en un contexto dinámico e incierto, el planificador ha de poder ofrecer alternativas a la política urbana. En su lógica de despliegue del *ius variandi*, el carácter normativo y la necesidad de permanencia de los planes heredados, ha de cohonestarse con la necesidad de su adaptación a las distintas situaciones económicas, políticas, etc. (Trayter 1996; Fernández, 1998; Desdentado, 1999)[11]. Ello no va en contra de la necesidad de motivación y justificación adecuadas

[11] Como he indicado, en los años finales del pasado siglo hay un debate fructífero en el terreno del derecho urbanístico que esclarece la naturaleza del planeamiento. Ninguno de ellos cuestiona que el ejercicio de la discrecionalidad ha de estar limitado por el conjunto del ordenamiento jurídico. La democracia necesita de la jurisdicción administrativa. Pero como señalaba Enterría en la obra citada (Enterría, 1998), a la trasparencia en los actos de los gobernantes se le corresponde una exigencia de objetividad, imparcialidad y buena fe en el funcionamiento administrativo.

de las decisiones de planificación urbanística, de su rigor gracias a una racionalidad técnica fundada en principios, criterios y argumentos objetivos, al servicio de la ciudad en su conjunto y sometidos a la participación ciudadana[12]. Sin olvidar que "*el ejercicio de la discrecionalidad viene... limitado por un concepto jurídico indeterminado: las necesidades colectivas*" (Desdentado, 1999, p. 355). Los redactores de un plan expresan sus propuestas y motivaciones desde su propia racionalidad y coherencia. Para discutirla no se puede dejar de entrar en ella. No cabe un principio de simple autoridad.

Si el plan general fuera más estructural y orientativo, es decir sin vínculo jurídico más allá del que la administración tiene consigo misma, el asunto se haría más sencillo. La consolidación de derechos sólo cabe al final del proceso, asociada a determinados cumplimientos, con la licencia (como "*permission planning")* que hace posible la construcción de la ciudad en un momento y contexto concretos (Fig. 2). Si el planeamiento tiende a acabar en el juzgado no es por culpa ni de los ciudadanos ni de los jueces, sino de un modelo que canaliza los conflictos desde derechos y deberes más o menos reconocidos. La actividad empresarial y la propia justicia son ajenas a ello, porque la naturaleza del conflicto es puramente monetaria o, en no pocos casos, ideológica. Aquí está el drama de la regeneración urbana, de una iniciativa privada que la rechaza, porque sin la generación de plusvalías la trasformación de la ciudad no parece atractiva.

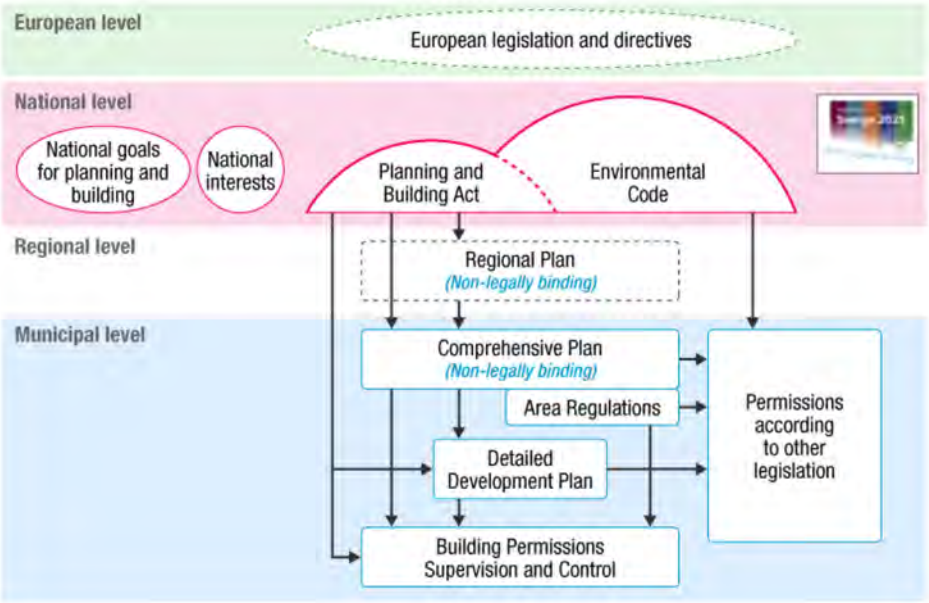


Fig. 2 / Sistema de planificación en Suecia. El cuadro es elocuente, no necesita explicación

Fuente: Swedish National Board of Housing, Building and Planning, 2019

[12] El Plan General de Ordenación Urbana formula la "política urbana del Municipio", por ello es programático, subjetivo y finalista, construido en un espacio discrecional que respeta el marco jurídico pero que se funda en criterios extrajurídicos, tanto políticos como técnicos. Esta potestad discrecional responde a la facultad de elegir entre diversas opciones en función de principios generales que no se dirigen a lo concreto. La elección de uno u otro criterio de actuación se apoya en criterios de utilidad social, economía, oportunidad temporal o circunstancial, etc... Asumidos los principios del desarrollo sostenible, la tensión entre actividad económica y medioambiente se acentúa exigiendo mayor precisión y claridad en las elecciones del planeamiento. Amparado en la representación que recibe de la administración actuante, el plan trabaja allí donde la legislación exige la concreción de objetivos y de determinaciones de ordenación. Por ello los Tribunales suelen concentrarse en asuntos de forma o de procedimiento. Es conocida la STS de 18 de mayo de 1992, que enuncia los límites de las decisiones del planeamiento: que sean racionales, que sean razonables, y que estén debidamente razonadas. Racionales, en el sentido de que tengan un mínimo de coherencia entre los hechos de que se parte y la solución planteada. Razonable, en el sentido de que la decisión adoptada entre las distintas variables sea la que más se ajuste a los fines u objetivos que se pretenden obtener. Razonada, desde un punto de vista puro de motivación, que se expongan los hechos determinantes, que se justifiquen debidamente y que se concreten suficientemente la aplicación al supuesto de hecho las consecuencias jurídicas, en este caso los fines y objetivos a realizar.

2.4. El dinero. Lo inmobiliario prevalece, entre palabras y buenas intenciones

El énfasis en la propiedad acentúa el perfil inmobiliario de lo urbano. Es sabido que los bienes escasos se encarecen, pero la perfección del mercado no depende sólo de la abundancia. En un juego en el que los jugadores son pocos, la escasez es una herramienta de los jugadores. La equidistribución encierra una ficción de justicia sobre los beneficios de la urbanización. Pensada para equilibrar beneficios y cargas de los propietarios del suelo, cumple cierto rol correctivo sobre la generación de plusvalías. Recibida la urbanización, cedidos los suelos dotacionales y un pequeño porcentaje del aprovechamiento, el proceso se rompe cuando la plusvalía desaparece y el promotor se marcha. La pieza de ciudad resultante, sus vecinos, asistidos o no por el municipio, asumirán después los problemas.

Así, beneficiada por el marco legal, la máquina del crecimiento en España adquirió muy pronto un amplio perfil inmobiliario, a golpe de plan parcial, o de plan especial en situaciones de ventaja por cambios de usos e incremento de aprovechamientos. El dinero fácil fomentó aventureros afines a la mecánica generadora de plusvalías, apoyados en un complejo aparato de derecho civil y mercantil que llegó a esclavizar al derecho administrativo, aprovechando las peculiaridades del régimen del suelo y sus derivados. A golpe de urbanizable, el plan parcial permitía patrimonializar derechos adquiridos, componiendo un mercado secundario donde la ciudad se compra y se vende sin ver una máquina excavadora. La ilusión de la equidistribución, cumplida en el papel y en las arcas municipales, tardó en manifestar sus disfunciones. A pesar de que se incrementaron las cargas el modelo asumía los costes, hasta que el dinero dejó de fluir. Aparecieron los bancos malos, quebrados los antes buenos, en particular las Cajas de Ahorros, en una singular historia que ya se está estudiando con asombro. A pesar de episodios "correctores" con mecanismos de intervención en el mercado de suelo o con quimeras, como los estudios de sostenibilidad económica, el suelo sin desarrollar sigue ahí. A veces con demandas a la administración por supuestos indemnizatorios o en reclamos de gastos inútiles sobre planes parciales aprobados que han sido descalificados. Cualquiera que tenga experiencia del funcionamiento de una junta de compensación es consciente de que se trata, casi siempre, de un atropello. Los grandes imponen sus intereses a los pequeños. La ventaja hoy es que el sistema proto-feudal apoyado en la propiedad, necesitado de financiación bancaria para obrar el milagro de la transformación a crédito, ha desaparecido. Tras la crisis de 2008 es imposible afrontar proyectos de urbanización sin recursos propios, y pocos disponen de ellos. No en vano el dinamismo inmobiliario previo a la pandemia ya se concentraba en suelos finalistas, en solares o en edificaciones cuya rehabilitación, por tipología y localización, fuera rentable.

Es poco conocido el trabajo de Jane Jacobs sobre las ciudades y la riqueza de las naciones (Jacobs, 1986) en el que destacaba el papel de las ciudades, frente al de los Estados, en la economía y en la construcción de la civilización. Allí la perspicaz urbanista subrayaba que la riqueza de una región urbana depende de su creatividad para sustituir importaciones por exportaciones. El mayor riesgo económico sería la "estanflación", escribía Jacobs, una situación de estancamiento económico y alza de precios o inflación. Es decir, lo que hoy ocurre. La creación de valor económico que surge de la reclasificación de un suelo no tiene que ver con ello, no es economía creativa, no sustituye importaciones, ni siquiera es generadora de atractivo. Al contrario, conduce a un beneficio patrimonial privativo justificado por una supuesta necesidad social, el desarrollo urbano. Frente a la actuación virtual, la actividad urbanística ha de responder a la solución concreta de una necesidad social concreta.

En mi opinión, el debate dirigido a cuestionar el rol del suelo urbanizable, incluso su eliminación, o a redefinir el Plan General desde un perfil más estructurante y estratégico, sin dejar de ser importante, es ineficaz si no cuestiona el modelo que arraiga en el régimen del suelo. El suelo sin urbanizar que se vincule al hacer ciudad *ex novo* no puede ser moderado por mecanismos restrictivos o de intervención en el mercado, sino que ha de ser radicalmente intervenido. Sólo así la actividad urbanística puede cumplir su función pública (Fig. 3). Otra cosa es la regeneración y transformación de la ciudad existente. En ella se comprueban las rigideces, normativas y disciplinares, a la que está sometido hoy el urbanismo en España, la incapacidad de transformar la ciudad existente al ritmo deseado por la dificultad que tiene el sector privado para promover actuaciones integradas de regeneración urbana sin subvenciones, en procesos que son de gestión complicada y que se eluden si no generan plusvalías relevantes. Como se comprueba hoy en Europa, y también en casos de éxito en España, la escala de la intervención ha de

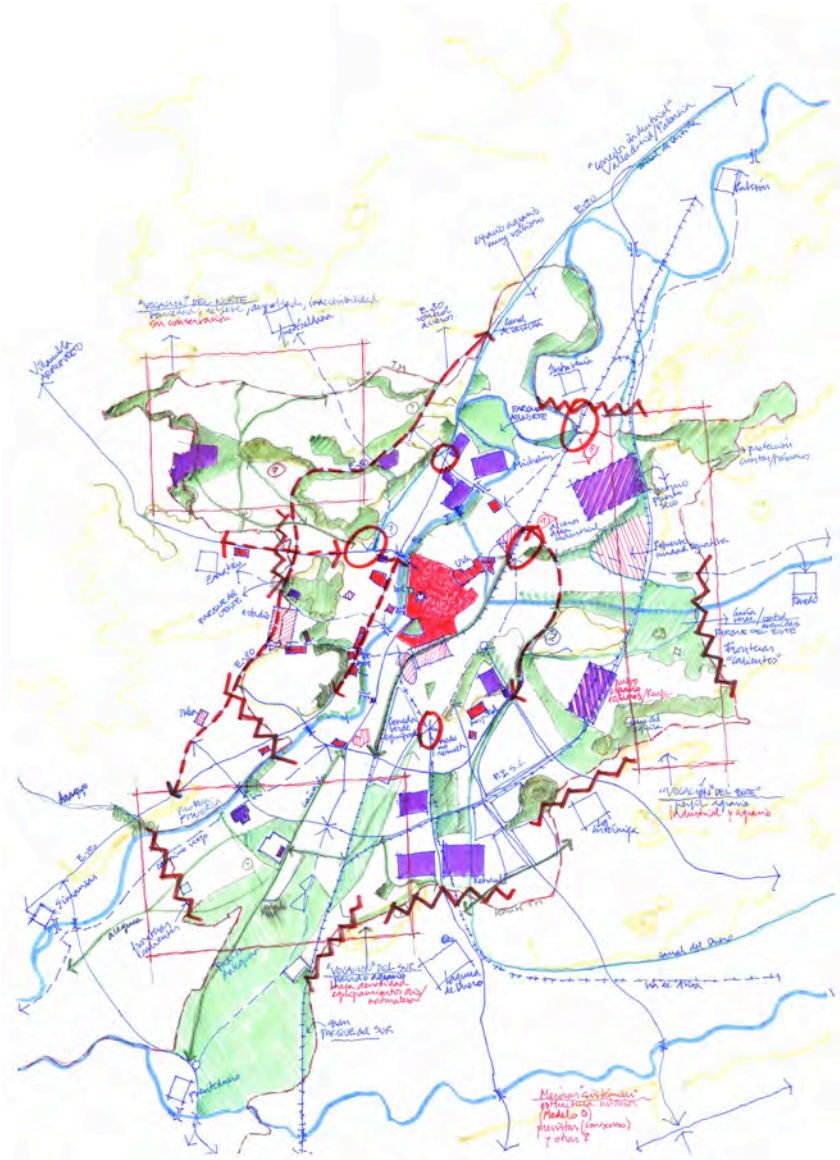


Fig. 3 / Plano de trabajo en el Avance del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Valladolid. Tensiones de crecimiento en los bordes urbanos

Fuente: De Las Rivas, 2012

permitir una nueva imaginación de lo urbano, con acciones alejadas de la perspectiva restrictiva. Ello no significa destruir lo existente sino fomentar una combinación inteligente de la recuperación y de la creación de ciudad[13].

[13] Por ejemplo, en la Ley de Urbanismo de Castilla y León (y su Reglamento, RUCyL), tras su reforma derivada de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se introducen instrumentos con capacidad para favorecer la regeneración urbana. Así, los PERI (artº. 146 del RUCyL, sobre Planes Especiales de Reforma Interior), instrumento de planificación adaptados para la regeneración urbana, pueden actuar sobre cualquier clase de suelo, reclasificar y recalificar dichos suelos sobre ámbitos variados, modificando el planeamiento vigente para el cumplimiento de sus fines de rehabilitación o regeneración.

En un nuevo contexto, la relación del planeamiento con el proceso inmobiliario habría de ser finalista, apoyada no en el cumplimiento formal, sino en el verificado, en la realidad y no en el papel, con instrumentos que permitan controlar el proceso de construcción y asociarlo a la consolidación de derechos de edificación mediante indicadores de seguimiento bien definidos (*performance standars*).

Para ello, en mi opinión, no basta con modificar la legislación (del Estado y de las Autonomías), hay que arrojarla lejos, para recuperar algunas piezas y empezar de nuevo. Las ciudades pueden aguantar un modelo transitorio, al fin y al cabo, las ciudades son resultado de procesos y situaciones en gran medida ajenos a los planes. Hay que cumplir la legislación vigente. El problema se agranda si preguntamos ¿qué legislación?

2.5. Lo sectorial dirige: ¿Un enfoque integrado?

La relevancia de la acción sectorial en la ciudad es evidente, aunque es menos evidente cómo lo sectorial condiciona el planeamiento, en particular durante su proceso de aprobación. Efectivamente, la planificación sectorial dirige importantísimos procesos de transformación de las áreas urbanas, ya sea en materia de infraestructuras de transporte y de servicios básicos, de energía, de medioambiente, de patrimonio cultural o incluso de agricultura.

Desde Europa se viene insistiendo en una planificación espacial con *enfoque integrado* (Carta de Leipzig, 2007), ahora con el complemento de adjetivos como multinivel, pluridisciplinar o colaborativo que se suman a la aspiración de sostenibilidad (nueva Carta de Leipzig, 2020). Pero la realidad es que cada sector de la administración, ya sea estatal, regional o local, tiende a actuar autónomamente, en función de sus competencias y de sus presupuestos. En la tradicional falta de coordinación, que alcanza a los servicios municipales de movilidad, medioambiente, urbanismo, vías y obras cuando se ignoran mutuamente, encontramos una prueba. Emergen dos asuntos.

El primero, es el fracaso de la ordenación territorial en España, que en los últimos años permanece dormida en casi todas las Comunidades Autónomas. El segundo, afectando directamente al planeamiento urbanístico, consiste en el drama de los informes sectoriales exigidos para la aprobación de los planes y de sus modificaciones que, sin coordinación alguna, interfieren constantemente con exigencias apoyadas en la legislación sectorial y en el peculiar modo de entenderla en cada caso[14]. Lo sectorial toma el mando... y se constituye en falso garante de calidad con su imposición sobre el planeamiento. La falta de colaboración dentro de los diferentes departamentos de cada administración –en este caso, irresponsables-, cuyos informes se emiten cargados de contradicciones y exigencias, ignorando la naturaleza y el sentido del planeamiento urbano, convergen en unos ayuntamientos que comparten su desánimo. Lo sectorial conserva su autonomía y su prevalencia porque impone una lectura aislada desde su ámbito y elude el compromiso de lectura de la legislación como un corpus interrelacionado, sin preocuparse de las consecuencias. El informante tiende a mantener su criterio, muchas veces sin comprender lo que informa, tras la trinchera de una legislación particular que ha de prevalecer, sin ningún órgano director que coordine criterios y resuelva conflictos. Los informes y contra-informes se pelotean en procesos de ida y vuelta ininteligibles. ¿Son los técnicos informantes solventes para abordar un compromiso tan importante para una ciudad como es su plan general? No sabría responder a esta pregunta.

En este contexto el planeamiento general acaba condenado a convertirse en un plan sectorial más, exclusivamente regulador del proceso inmobiliario. En casi todo lo demás ha de remitirse a otros ámbitos normativos, de decisión y de gestión.

A la confusión se suma una interpretación inquietante de los procesos de información y de participación durante la aprobación de los planes, convertidos en campos de lucha entre intereses e ideologías, sin percatarse de sus

[14] Es verdad que el reciente "Manifiesto por la seguridad jurídica del planeamiento territorial y urbanístico", acordado en el "Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22" y que demanda "un urbanismo responsable", señala el asunto de los informes sectoriales que se asocian a la "complejidad técnica, jurídica (tanto sustantiva como procedimental), social, política y económica que está detrás de cada norma", pero se centra en la nulidad del planeamiento. No entro en ello, ni en la controversia que ha generado la solicitud de cerrar el paso a los recursos "abusivos o malintencionados". Se hace mención a los países de nuestro entorno, sin aprender de ellos. El manifiesto se centra en procedimientos, pero no se cuestiona el modelo… ¿no es éste el que, al final, genera gran parte de los conflictos?

posibilidades como espacios de colaboración y de resolución de conflictos apoyándose en los bienes comunes. De nuevo, prevalecen las trincheras, cada uno en su posición y con mayor interés en adherirse a los problemas que en avanzar en sus posibles soluciones. El planificador sabe que no existen soluciones estándar para las situaciones concretas, ni respuestas preconcebidas a problemas complicados y mal formulados. A las dificultades en la gobernanza del proceso de aprobación de los planes y de sus modificaciones se cruza las carencias de una política didactista, que en el fondo teme a los ciudadanos e invade el espacio público con propaganda.

¿Enfoque integrado? Hay que rebuscar para encontrar ejemplos de planeamiento urbano donde dicho enfoque haya permitido establecer un modelo colaborativo de relación entre administraciones y con los ciudadanos.

3. La dificultad de comprender lo urbano. Notas para la acción

Hace ya algunos años, dos expertos en planificación urbana sugerían:

> "*La nueva planificación debe ser menos empresarial, más comprometida, menos codificada; debe ser participativa, asociada más a proyectos que a la totalidad del sistema de relaciones de la ciudad; debe buscar la forja de consensos limitados a través de acuerdos negociados y de mediación entre las partes, y debe de proveer de información estratégica a todos los que participan en el proceso de planificación*". (Douglas & Friedmann, 1998, p. 3).

Unas sugerencias brillantes, que podríamos seguir defendiendo, pero que no son fáciles de aplicar porque no responden a automatismos, aunque en otros países llevan tiempo activas. No es sólo una cuestión técnica. El cambio exige un urbanismo y unos urbanistas capaces de relocalizarse en el nexo que articula el juego entre administración, sociedad civil y economía corporativa, como ya había afirmado John Friedmann en su trabajo más clásico, donde planteaba la necesidad de interacción entre los tres sentidos complementarios de la urbanización, el demográfico, el económico y el sociocultural (Friedmann, 1987).

El rol del planificador urbano comienza con la interpretación de estos tres sentidos, al servicio del gobierno de lo urbano. Su tarea no sustituye a la gobernanza, que desborda en sus funciones políticas y sociales a la planificación. Friedmann proponía que la función del planificador es la de ser un "*agente negentrópico*". Reflexión en la que coincide con Ian McHarg por otro camino (Friedmann, 2002; McHarg, 1969). Algunas estructuras naturales se autoorganizan compensando su desorden interno, su energía no disponible, y facilitando una entropía negativa, un incremento de su equilibrio. A esta capacidad de crear estabilidad respondería el objetivo de poner cierto orden del plan, sin negar el desorden existente. Se trata de un proyecto civilizatorio, de naturaleza cooperativa y empática, antítesis de la destrucción creativa que caracteriza al capitalismo desregulado en su condición de despiadado destructor de viejos sistemas, de su sustitución por otros "*más competitivos*" gracias a su capacidad de innovación y dominio tecnológico. Contra ello sería precisa cierta renuncia a la imposición de un supuesto orden perfecto, porque no se puede cumplir, y porque la realidad de un orden imperfecto en la ciudad evidencia la convivencia de lo viejo y lo nuevo (Alexander, 2003), manifiesta la virtualidad de relaciones de proximidad y competencia en realidades urbanas contiguas y diversas (Sola-Morales, 2004), y reconoce lo que Richard Sennett expresa en su "Construir y Habitar" como atributos de la ciudad contemporánea, *defectuosa, abierta y modesta* (Sennett, 2018). Con ello la mejora o perfectibilidad del orden urbano no se cuestiona. Así, lo que plantea Agustín Hernández Aja para los equipamientos puede generalizarse a la actuación urbanística:

> "*El equipamiento deberá de cumplir una misión de restaurador social, produciendo en su entorno un reequilibrio dotacional, suavizador de las diferencias económicas y sociales, creando en su entorno un área de influencia que produzca un efecto multiplicador de la intervención*" (Hernández Aja, 2015, p. 55).

Este texto, que reivindica una ciudad estructurada, plantea "planes de intervención integral". Su naturaleza no ha de ser omnicomprensiva, sino estratégica y localizada, es decir, dirigidas a espacios y grupos sociales que necesitan una intervención.

Si entendemos el planeamiento como urbanismo aplicado, y nos acogemos a la distinción referida de François Choay entre urbanismo explicativo y normativo, podemos preguntar si la explicación actual está siendo útil. En el inmenso universo de los "*urban studies*" se observa una realidad, en mi opinión, poco positiva. A pesar de la amplia gama de intereses, el enfoque descriptivo manifiesta una mayor adhesión a los problemas urbanos que a su posible solución. No es un problema español, donde

el urbanismo ocupa un pequeño espacio académico[15]. Uno de los urbanistas más citados, Richard Florida, conocido por su conceptualización de las clases creativas, acaba convencido de que hoy las ciudades siguen padeciendo crisis que no sabemos resolver (Florida, 2018). Otro brillante académico, Neil Brenner, cuando se hace preguntas operativas, como por ejemplo en torno al urbanismo táctico, apenas ayuda a resolverlas (Brenner, 2017). A la abundancia de explicaciones no le corresponden respuestas técnicas o estrategias de intervención específicas, más allá de los balances sobre experiencias concretas. El planeamiento urbano no cuenta, por lo tanto, con un claro sistema de referencias.

En este sentido, y desde lo hasta aquí anotado con lógica panorámica, cabe hacer un breve elenco de temas útiles para renovar la actividad urbanística en España, acentuando su condición de función pública, aunque sin concretar las dimensiones o escalas urbanas afectadas:

- El planeamiento urbano de escala municipal necesita liberarse de su naturaleza reglamentaria que lo condena a una prioridad inmobiliaria (régimen de propiedad), un asunto que no es sólo legal, sino cultural.
- Es imprescindible recuperar la dimensión territorial (y a la vez ambiental) de lo urbano, recuperar las escalas y los tiempos de la ciudad-región o área urbana, para enfatizar la condición estratégica y estructurante del planeamiento urbano.
- Para evitar los tópicos de un plan sin proyecto, las limitaciones conceptuales de un planeamiento exclusivamente normativo, es imprescindible una regeneración formativa de los técnicos urbanistas, con una formación atenta a los factores físicos y escalares que dotan de calidad (ambiental y social) a lo urbano.
- Los mecanismos de redistribución de los beneficios generados en el proceso de transformación urbana, sus plusvalías, deben redefinirse desde la implementación del planeamiento, con estándares de cumplimiento que faciliten la gestión más cercana a la realidad temporal y a la calidad alcanzada en la ejecución de cada proyecto.
- Para facilitar la regeneración urbana es imprescindible un enfoque integrado, capaz de combinar y ajustar beneficios y cargas entre ámbitos de actuación complementarios.
- En el proceso de aprobación de los planes es imprescindible la actuación coordinada y colaborativa de las administraciones responsables, buscando mecanismos que vayan más allá de la emisión aislada de informes sectoriales.

Frente a la insostenibilidad de una ciudad fragmentada, segregada a la postre, el ecosistema urbano necesita de un planeamiento urbano adaptado que mantenga la visión de la ciudad como un todo y a la vez articule sus partes en sus relaciones, sin dejar de concentrar el esfuerzo en los ámbitos de actuación prioritaria, ámbitos más frágiles o estratégicos. Algunos caminos más o menos conocidos son útiles para caracterizar el planeamiento desde una doble visión proyectual. En primer lugar, como proyecto urbano, proyecto de la estructura física que soporta el sistema urbano, de sus componentes, infraestructuras y lugares singulares (Panerai & Mangin, 1999). En segundo lugar, como proyecto local, proyecto colectivo que arraiga en la identidad ecosistémica de un territorio concreto y puede consolidar consensos sobre su futuro a partir de una idea renovada y compartida de los bienes comunes (Magnaghi, 2020).

Las diferentes agendas urbanas han sido críticas con los modelos de planificación vigentes a la vez que han insistido en objetivos de sostenibilidad territorial, resiliencia urbana y adaptación ambiental. Aunque apoyan sus propuestas en acciones en apariencia ajenas a la técnica urbanística, están fomentando un cambio cultural en las ciudades. Ello implica un proceso de aprendizaje social. El urbanismo, entendido como función pública, no es un asunto exclusivo de la administración pública, ni de los técnicos, sino un proyecto de la sociedad a la que sirve.

[15] Además de esta revista, CyTET, decana en España, las revistas sobre urbanismo más relevantes conservan un claro perfil generalista y académico, algunas por su condición universitaria, como Ciudades (UVa) o ACE (Arquitectura, ciudad y entorno, de la UPC), y otras porque son medios asociados a la Geografía, la Arquitectura, la Economía Regional y el Derecho, donde el urbanismo en general, y el planeamiento urbano en particular, son temas secundarios.

4. Bibliografía

Alexander, Ch. (2003): *The Nature of Order. Book 4: "The Luminous Ground".* Berkeley, Center for Environmental Structure Publishing.

Amin A. & Thrift, N. (2016): *Seeing Like a City*. Nueva York, Polity.

Bassols Coma, M. (1995): Sobre las Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo propuestas por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo. *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales, Vol. III, núm. 103: 31-36.*

Beck, U. (2000): *La democracia y sus enemigos*. Barcelona, Ediciones Paidós.

Brenner, N. (2017): "Is Tactical Urbanism an Alternative to Neoliberal Urbanism?" En D. Petrescu, D. & K. Trogal (edrs.), *The Social (Re)Production of Architecture. Politics, Values and Actions in Contemporary Practice*. New York, Routledge.

Choay, F. (1980) : *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. París, Seuil Ed.

De Las Rivas, J.L. (2005): El urbanismo municipal en España. *Revista Papers (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona), nº 43: 87-91.*

____ & Marinero, A. (2017): "El sistema de planeamiento urbanístico". En E. Sánchez Goyanes & A. Marinero (Eds.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León*, (pp. 553-598). Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi.

De Terán Troyano, F. (1996): Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). *Ciudad y Territorio*, *Estudios Territoriales, XXVIII (107-108): 167-184.*

____ (2022): Cincuenta años de urbanismo en España. *Ciudades 25: 221–231.* https://doi.org/10.24197/ciudades.25.2022.221-231

Desdentado Daroca, E. (1999): *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*. Pamplona, Aranzadi 1999.

Douglas, M. & Friedmann, J., Eds., (1998): *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, London-New York, John Wiley & Sons.

Fernández, T.R. (1998): *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional* (cap. IV.3). Madrid, Civitas.

Florida, R. (2018): *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class-and What We Can Do About It*. New York, Basic Books.

Friedmann, J. (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Yersey, Princeton University Press (traducción parcial en castellano, "Planificación en el ámbito público", Madrid, MAP-INAP, 2001).

_____ (2002): *The Prospect of Cities*. Minneapolis, The University of Minnesota Press.

Gadamer, H. G. (1992): Sobre la planificación del futuro. En "*Verdad y método II*". Madrid: Ed. Sígueme (texto original de 1966).

García de Enterría E. (1998): *Democracia, jueces y control de la administración*. Civitas, Madrid.

Hall, P. (2014): *Good Cities, Better Lives. How Europe Discovered the Lost Art of Urbanism*. Londres, Routledge.

Harris, M. (2019): *A future for Planning. Taking Responsibility for Twenty-First Century Challenges*. London, RTPI-Routledge.

Hernández Aja, A. (2015): *El planeamiento como imagen necesaria de la transformación social*. En Ci[ur] nº 100: 53-57 (Madrid, UPM).

Jacobs, J. (1986): *Las ciudades y la riqueza de las naciones*. Principios de la vida económica. Barcelona, Ariel S.A.

López de Lucio, R. (2007): *Construir Ciudad en la Periferia. Criterios de diseño para áreas residenciales sostenibles*. Madrid: Mairea Libros.

_____ (2013): *Vivienda colectiva, espacio público y ciudad. Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-2010*. Madrid, Editorial Nobuko.

_____ & Hernández Aja, A. (1995): *Los nuevos ensanches de Madrid: la morfología residencial de la periferia reciente, 1985-1993*. Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, D.L.

McHarg, I. L. (1969): *Design with Nature*. New York: John Wiley & Sons (2000, Proyectar con la naturaleza: Barcelona, Gustavo Gili).

Magnaghi, A. (2020): *Il principio territoriale*. Turín, Bollati Boringhieri Editore.

Mazza, L. (1993): "Il sapere tecnico comune degli urbanisti". En P.C. Palermo, *Urbanistica, Politiche e tecnica. Programmi di recerca e progetti formativi a confronto*. Milano: Grafo-DST.

Panerai, Ph. & Mangin, D. (1999): *Projet urbain*. París, Parentheses (Col. Eupalinos).

Popper, K. (2006): *La sociedad abierta y sus enemigos.* Barcelona, Ediciones Paidós.

Rossi, A: (1971): *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona, Gustavo Gili (1ª ed. en castellano).

Sabaté Bel, J. (2019): Posibles implicaciones en la enseñanza del urbanismo (I): nuevos paradigmas hasta el cambio de siglo. *ACE 14 (41): 61-82*.

Sennett, R. (2018): *Building and Dewelling. Ethics for the City*. London, Penguin Books Ltd. (Anagrama, 2019).

Sola-Morales, M. de (2004): "Contra el modelo de metrópolis universal", en A. Martín, ed. *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Edicions UPC-ETSAB.

Trayter Jiménez, J.M. (1996*): El control del planeamiento urbanístico*. Madrid, Civitas 1996.

5. Listado de Acrónimos/Siglas

ARI:	Área de Rehabilitación Integral
IE:	Instituto de Empresa
IEAL:	Instituto de Estudio de Administración Local
IESE:	Instituto de Estudios Superiores de la Empresa
INAP:	Instituto Nacional de Administración Pública
PERI:	Planes Especiales de Reforma Interior
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
RAE:	Real Academia Española

RUCyL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León
STS: Sentencia Tribunal Supremo
SIG: Sistema Información Geográfica
UPC: Universidad Politécnica de Cataluña
UPM: Universidad Politécnica de Madrid

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 741-756
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.11

CC BY-NC-ND

La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial

Sebastià Jornet
Arquitecto Urbanista

Resumen: El planeamiento urbanístico español presenta evidentes síntomas de fatiga y envejecimiento, unos síntomas que se han ido manifestando de manera especial a lo largo de los últimos años y que han emergido con rotundidad, con los profundos cambios a los que hemos asistido con el nuevo siglo. El presente trabajo, promueve una renovada mirada sobre el urbanismo, que propone el necesario cambio y actualización de los pilares básicos que han sustentado el instrumental y el contenido de las herramientas principales del urbanismo español, que han sido la base de su regulación y ordenación más reciente y que a todas luces se ha demostrado desfasadas, inadecuadas, rígidas, obsoletas y hasta cierto punto contrarias al propio principio y finalidad que persiguen.

Palabras clave: Renovación del urbanismo; Planeamiento general; Réquiem suelo urbanizable; Reciclaje urbano; Vivienda digna; Planificación territorial.

The need to rethink Urban and Territorial Planning

Abstract: Spanish Urban Planning presents evident symptoms of fatigue and aging, symptoms that have been shown in a special way over the last few years, and that have clearly emerged with the profound changes that we have witnessed with the new century. The present paper promotes a renewed look at Urban Planning, proposing the necessary changes and updates of the basic pillars that have supported the instrumental and the content of the main tools of Spanish Urban Planning, which have been the basis of its recent regulation and management, and that clearly have shown to be

Recibido: 14.02.2023; Revisado: 19.06.2023
Correo electrónico: sebastia.jornet@jlp.cat

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

outdated, inadequate, rigid, obsolete and –to a certain extent– contrary to the principles and purposes that they pursue.

Keywords: Renewal of urbanism; Urban Master Plans; Requiem developable land; Urban recycling; Decent housing; Territorial Planning.

La estructura de la aportación que sigue a continuación se establece en base a cuatro grandes afirmaciones generales comunes para la totalidad del territorio nacional y un epílogo, que tiene como objetivo avanzar en la construcción compartida de esta imprescindible renovación del urbanismo.

1. La obsolescencia del Plan General como instrumento de ordenación de nuestras ciudades

Hace ya un par de años, en el 2021, se cumplieron 65 años de la primera ley moderna que ordenaba el urbanismo en el estado español, la ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, fundamentada a su vez en las Leyes de Ensanche y Extensión, de 26 de julio de 1892; de Saneamiento y Mejora Interior, de 18 de marzo de 1895; de Solares, de 15 de mayo de 1945 y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, además de otros preceptos complementarios de muy diverso rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades. Tal como establecía en su Exposición de Motivos la ley del 1956, la regulación vigente en aquel momento se mostraba insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística, en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían y las modernas técnicas aconsejaban. Una ley, la de 1956, que nunca llegó a aplicarse y que finalmente fue sustituida por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que en la actualidad ya tiene casi 50 años. De estos dos textos legales, son herederas todas las legislaciones autonómicas sin ninguna excepción, que en diferentes formatos han ido ajustando con mayor o menor acierto los originales textos legales, pero con los que no se acaba de dar con la solución óptima para la implementación del instrumento más adecuado para la ordenación de nuestros territorios.

La lectura del urbanismo comparado del estado español con respecto a otros países, recogida en la reciente publicación de "Urbanismo comparado. 10 modelos, 10 miradas" (Mas, 2021), nos permite apreciar y distinguir mecanismos, procesos y maneras de hacer el urbanismo que son radicalmente diferentes del que tenemos en nuestra casa, donde sin ser exhaustivos pero por citar algunas singularidades, se podría citar el urbanismo de la concertación en Francia, que es la base de las grandes actuaciones de transformación urbanística de nuestro país vecino, o las áreas libres de planeamiento en Londres, donde el plan no establece ninguna regulación y cede el lugar a la iniciativa privada y en función de lo que esta proponga, regula los requerimientos o, finalmente, los planes y las ordenanzas "*machizukuri*" en el urbanismo japonés, donde el propio Plan General identifica ámbitos, que no pueden ser resueltos desde la lógica general, sino que precisan de un diálogo más directo con la vecindad afectada por el planeamiento urbanístico, de forma que en cierta medida el silencio del Plan General, se resolverá, en un estadio posterior, de común acuerdo con la comunidad directamente afectada. La concertación, la adaptabilidad y el diálogo, del urbanismo de estos países, sin ser exhaustivas, son algunas de las posibles recetas que podrían tener un encaje, no exento de dificultades, en nuestro urbanismo español.

El planeamiento en general y de manera particular el mismo Plan General, con diferentes nombres en las Comunidades Autónomas, se ha convertido en un documento espeso, pesado, interminable con una pretensión de abordarlo todo, de forma que este mismo valor de pretensión de control y ordenación casi absoluta se ha convertido al mismo tiempo en su propia debilidad y a la vez el motivo de su mayor causa de fragilidad, que ha hecho que alrededor de uno de cada tres Planes Generales, haya sido declarado nulo por diferentes Salas de lo Contencioso a nivel autonómico o por el mismo Tribunal Supremo.

Tal como se afirma en la reciente Exposición de Motivos de la tramitación sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, para

reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la Planificación Territorial y Urbanística:

> "*La gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes, agravada, si cabe, por la existencia no sólo de una nutrida legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística sino, sobre todo, por las heterogéneas, dispersas y cada vez más numerosas afecciones procedentes de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, unidas al largo periodo de tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, hacen que los efectos de las mismas sean cada vez más perniciosos y supongan una amenaza grave y constante para la seguridad jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes".*

De acuerdo con la afirmación anterior, el propio legislador estatal reconoce y manifiesta, para justificar el citado anteproyecto de ley, que el urbanismo español sufre una gran complejidad técnica y jurídica, agravada por gran cantidad de legislaciones sectoriales que inciden en el propio plan y que, en parte, son causa de su propia debilidad y obsolescencia.

Sin duda alguna, en el momento en el que Pedro Bidagor, después de haber elaborado el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid 1941-1946, propuso, en la nueva Ley de Suelo y ordenación urbana del año 1956 y para la totalidad del territorio nacional, implementar el Plan General, como instrumento para ordenar todos los municipios, este se convirtió en un documento imprescindible para la planificación del conjunto de los municipios y esta planificación, se estableció en base a las tres conocidas clases de suelo: el Suelo Urbano, el Suelo de Reserva Urbana y el Suelo Rústico.

Los primeros Planes Generales democráticos de la nueva ley de 1976, se podría afirmar que eran planes en cierta manera más simples, más sencillos, más ligeros de contenido y en los que, en general, la gestión era un elemento que en escasas ocasiones se contemplaba en el contenido del planeamiento. Casi se podría expresar que pasamos de una época de la especulación, a una etapa de una cierta utopía urbanística, con una voluntariosa localización de sistemas públicos de suelos, equipamientos y zonas verdes, pero sin mecanismos para su obtención, una época que ya forma parte del pasado, pero que conservaba un cierto aire de frescor que ahora se echa en falta en algunos planes.

Estos primeros planes democráticos, tenían más intención en el dibujo y en la definición de la "*forma urbis*", que en el establecimiento de una constitución holística municipal, que pretendiera ordenarlo todo llegando hasta el último y más minúsculo detalle, a través de diferentes entradas sectoriales y por las propias de la ordenación, con todo un gran abanico de criterios sociales, ambientales, económicos, patrimoniales, de movilidad, etcétera.... Con la evolución del tiempo y el paso de los años, los planes, en lugar de reforzar el documento original, lo han llenado de debilidades y fragilidades, haciendo del plan una misión imposible en su gestación y elaboración en el tiempo, con una la duración media para la redacción de un Plan General, de alrededor de ocho años, siendo en muchos casos un proceso mucho más largo y con una vigencia absurda, para la velocidad de cambios del siglo XXI, ya que la vigencia media de los planes en España es de veinte años. Los mismos Planes Generales, que en un principio tanto costaron de redactar, se convierten con el tiempo en una losa que no se ajusta a las necesidades contemporáneas del municipio.

Elaboración y vigencia, se han convertido en dos indicadores claros de la propia obsolescencia de un Plan General, que nace ya desfasado en el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente y con una vigencia que dura demasiado, precisamente porque no es fácil proceder a su necesaria nueva revisión, redacción y tramitación.

Con la construcción del estado de las autonomías, la competencia en la redacción de los planes urbanísticos, ha pasado tal como recoge el artículo 149 de la Constitución Española, a ser competencia exclusiva de las mismas comunidades, de forma que algunas de estas legislaciones han intentado abordar la problemática del Plan General en base a la división del mismo plan como instrumento único, en dos documentos: Un Plan Estructural y un Plan de Ordenación Detallada, en un intento plausible de facilitar la gestación de un documento imposible e inservible.

Sin embargo, la misma idea de plan estructural, con su carácter absolutista, se queda a menudo equivocado y corto, por su voluntad de pretender ordenar y regular la totalidad del término municipal en un acto único y supuestamente holístico, dando la razón a la conocida frase de Dwight Eisenwoher: "en la batalla, te das cuenta que los planes son inservibles y la planificación es imprescindible" y que se puede aplicar perfectamente a la mayor parte de los Planes Generales que se redactan.

El Plan General, que pretende ordenarlo todo, que no entiende que la ciudad es proceso y que la ciudad se hace de proyectos más que de planes, nace igualmente obsoleto y equivocado en su propia razón de ser y se convierte desde su origen en un instrumento, necesitado de ser permanentemente modificado y adaptado continuamente, cuando lo que se debería hacer es madurar, concretar y evolucionar de acuerdo con las necesidades presentes en cada momento. (Fig.1)

Actualmente, a casi un cuarto del nuevo siglo, la casi totalidad de los aproximadamente 8200 municipios de España, ya dispone de algún documento de planeamiento urbanístico general y casi todos estos mismos municipios, excepto una ínfima minoría, ya disponen de un plan que regula las acciones urbanísticas que se pueden realizar, de forma que el escenario actual es totalmente inverso al escenario de 1956, cuando Pedro Bidagor planteó la necesidad de la redacción de un Plan General para cada municipio. Hoy podemos afirmar que todo el suelo del estado español tiene una regulación general y una ordenación detallada, una regulación y una ordenación que muchas veces está obsoleta y desajustada respecto a las necesidades del municipio. Sin embargo, la solución no está en la realización de un nuevo acto fundacional, la solución no puede ser hacer un nuevo plan con un mayor nivel de detalle, una nueva tecnología digital, una nueva cartografía, una nueva participación ciudadana y elaborar una vez más un documento durante ocho años, que cuando se habrá acabado de redactar, el contexto habrá cambiado tanto, que una vez más el plan volverá a nacer como un documento con los pies de barro, frágil y débil en su contenido y expuesto a los procesos judiciales que han acabado con una parte significativa de buenos documentos urbanísticos.

La sustitución de este plan que ya no sirve no puede ser otro plan, sino que sería necesario dotarse de un instrumento mucho más ágil en su gestación y de una vigencia mucho más corta que el actual instrumento. Se trata en cierta manera, como se está planteando en la Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA), actualmente en proceso de redacción, de introducir en nuestro urbanismo una cierta metodología anglosajona en el sentido de diferenciar radicalmente en la planificación dos documentos totalmente diferentes: 1) por una parte lo que podríamos llamar el "*masterplan*" y 2) por la otra el "*action plan*". El contenido del primero tendría que ser más de estrategia, de modelo, de directrices, de orientaciones y de alguna forma debería como un avance dignificado, un avance con contenido e intención de

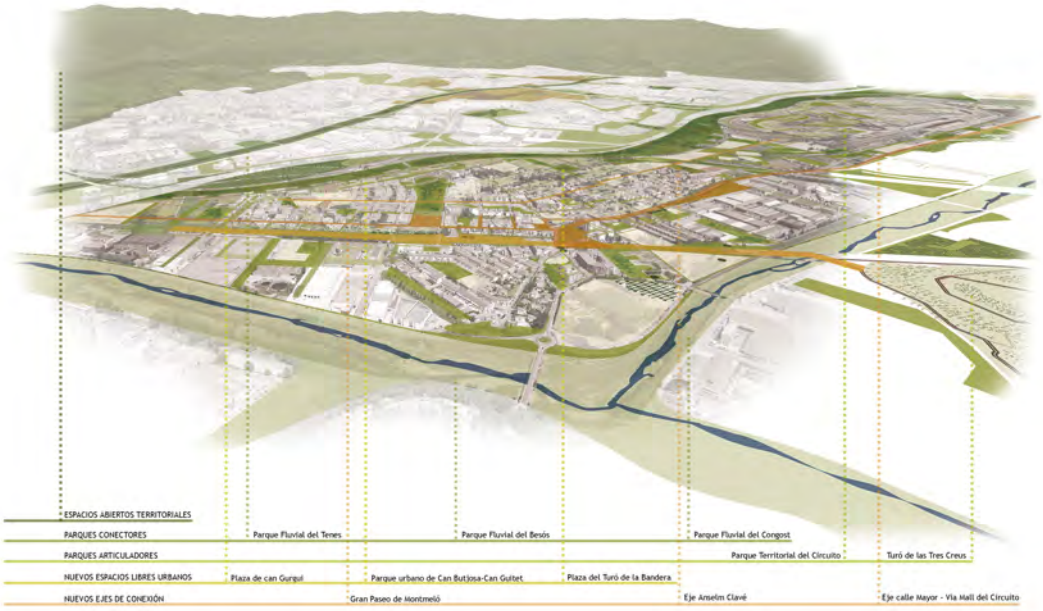


Fig.1 / Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Montmeló- Premio BEAU XI 2011

Fuente: Jornet Llop Pastor, Arquitectos

Fig. 2 / Avance del Plan de Ordenación Urbanística Municipal de Mollet del Vallès

Fuente: Jornet Llop Pastor, Arquitectos

proyecto, como un borrador de planeamiento, tal como se recogía en el antiguo artículo 125 de la Ley de Suelo de 1976, que establecía los criterios objetivos y soluciones generales de planeamiento. Un documento que después deberá ser concretado en los diferentes planes-proyecto que se desarrollen a continuación.

La planificación general municipal, más que producto cerrado de edificabilidades, estándares, sectores, aprovechamientos y valores económicos, se debería convertir en una semilla del producto que será después y que se irá concretando en base a acciones proyectuales específicas (Baño León, 2020). El nuevo documento de la ordenación general, debería hablar más de magnitudes que de edificabilidades, de orientaciones más que de datos concretos, de voluntades e indicaciones más que de determinaciones específicas y rígidas y al mismo tiempo debería orientar y establecer los objetivos y los criterios del propio Plan General, definiendo los déficits municipales, identificando las áreas de intervención, pero no detallando los sectores de gestión, sino más bien identificando las áreas en las que poder diferenciar la necesaria taxonomía del reciclaje necesario, pero no pretendiendo cuantificar el balance de beneficios y cargas en la fase de planificación general, ya que esto no corresponde a este tipo de instrumentos, sino que corresponde a los instrumentos de ejecución posterior al mismo.

El documento de planificación general debe ser una pauta, una plantilla, un pentagrama, un esquema que establezca precisamente esta estructura general y orgánica del territorio, con determinaciones que más bien deberían ser orientativas, indicativas, y que definiera las magnitudes de lo que se pretende o se desea obtener, pero de forma que estos objetivos generales se concreten posteriormente, en diferentes planes que definirán las acciones detalladas y específicas e identificarán los actores que ejecutarán los diferentes proyectos (Esteban Noguera, 2011). La ciudad debe ser el resultado de este dialogo entre procesos generales y acciones concretas, de forma que las segundas, deben estar contempladas en el instrumento de estrategia general de ordenación, que servirá para definir el marco de referencia en el que concretar los diferentes planes de desarrollo que se ejecutaran posteriormente. (Fig.2)

Con casi cincuenta años de experiencia de planeamiento, es absolutamente necesario abrir nuevos caminos que nos permitan un urbanismo más ágil, más eficiente, donde la iniciativa privada, orientada y canalizada a través de la gobernanza pública, actúe como motor de la transformación pública, cumpliendo con la conocida función social que emana de nuestra misma Constitución.

2. El réquiem por el Suelo Urbanizable y la necesaria elaboración de una nueva caja de herramientas para el reciclaje urbano

Los tiempos en los que estamos, algunas voces lo han identificado como el Antropoceno, que es el término utilizado para designar la era geológica actual, que se distingue por el papel central que desempeña la humanidad para propiciar significativos cambios geológicos, ya que nunca en la historia anterior, nuestra especie humana, había tenido tanta influencia en el ecosistema del planeta en el que vivimos, y esta época, por lo que se refiere a la edad contemporánea, recoge los tres últimos siglos XIX, XX y XXI.

De estos tres últimos siglos, se puede afirmar claramente que el siglo XIX fue el siglo de los ensanches: el ensanche Castro en Madrid, el ensanche Cortázar en Donostia, el Ensanche Talavera en Sevilla o el más conocido ensanche Cerdá en Barcelona, por citar algunos de ellos. Se trataba en definitiva de derribar las murallas y establecer la pauta geométrica de ordenación de la nueva ciudad, en base a unas cuadrículas y trazados reticulares que debían ser el soporte intencionado, en el que establecer el crecimiento de nuestras ciudades.

El pasado siglo XX ha sido sin duda el siglo de las extensiones asociadas a un gran consumo de suelo, con dos grandes episodios, el primero a mediados este mismo siglo que vino marcado por el éxodo del campo a la ciudad, con unos movimientos demográficos que tuvieron la respuesta del estado español, entre otras medidas, en el conocido Plan de Urgencia Social para la ciudad de Madrid y con la conocida implantación de las ciudades satélites, polígonos residenciales y ciudades dormitorio, que colonizaron gran parte de la periferia de la geografía de nuestras ciudades.

En este mismo siglo XX y más recientemente, hemos sufrido un segundo periodo vinculado a la ya conocida burbuja inmobiliaria, de la que todavía estamos curando las heridas. En este siglo XX se ha consumido entre 5 y 10 veces más suelo que en toda la historia anterior, un siglo que en España hemos doblado la población y algo más, pero en el que hemos consumido mucho más suelo que el que realmente

hacía falta. El siglo XX ha sido el siglo de las extensiones y del consumo desbordado de suelo.

El siglo XXI, del que ya llevamos casi un cuarto de siglo, tiene que ser sin duda el siglo del reciclaje urbano, el siglo de poner la atención a aquello que ya hemos consumido, de optimizarlo y de reaprovechar aquello ya usado. Reciclar es precisamente eso, convertir el residuo en algo potencialmente reutilizable y el reciclaje urbano, cumple de lleno con la reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, sobre la Protección del Suelo, que nos recuerda entre otras afirmaciones que:

– El suelo es un ecosistema esencial, complejo, multifuncional, vivo y de crucial importancia medioambiental y socioeconómica que desempeña numerosas funciones clave y presta servicios vitales para la existencia humana y la supervivencia de los ecosistemas, de modo que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades.

– Los suelos de la Tierra constituyen el mayor almacén terrestre de carbono y contienen aproximadamente 2500 gigatones de carbono (1 gigatón = 1000 millones de toneladas métricas), frente a 800 gigatones en la atmósfera y 560 gigatones en los animales y vegetales; que unos suelos sanos resultan fundamentales para la mitigación del cambio climático, ya que eliminan aproximadamente el 25% del carbono equivalente emitido por el uso de combustibles fósiles a escala mundial cada año; que los suelos cultivados en el mundo han perdido entre el 50% y el 70% de sus reservas iniciales de carbono.

– El suelo desempeña un papel central como hábitat y dotación genética, ya que alberga el 25% de la biodiversidad mundial, presta servicios ecosistémicos clave a las comunidades locales y en un contexto mundial (tales como el suministro de alimentos, el suministro de materias primas, la regulación del clima a través de la captura de carbono, la purificación del agua, la regulación de nutrientes y el control de plagas), sirve de plataforma para la actividad humana y ayuda a prevenir inundaciones y sequías; y es conocido que la formación del suelo, es uno de los procesos ecosistémicos que se sabe está disminuyendo en Europa.

Esta misma resolución nos recuerda que es de lamentar que la Unión y los Estados miembros no estén en la actualidad en vías de cumplir sus compromisos internacionales y europeos en relación con el suelo y la tierra, en particular deberían alcanzar, entre otros, el objetivo de ocupación cero de suelo en 2050 y reducir la erosión, aumentar el carbono orgánico del suelo y avanzar en los trabajos de recuperación en 2020. La ocupación cero de suelo, supone poner el acento en el reciclaje, en volver a urbanizar lo urbanizado, en crecer sobre el suelo ya consumido, sin consumir nuevo suelo y considerando el mismo como un recurso natural finito y limitado.

El objetivo de cero ocupación para el 2050 supone, entonar el réquiem por el Suelo Urbanizable, que ha sido uno de los pilares del urbanismo español y enterrar el Suelo Urbanizable, supone la necesidad de replantear la necesaria caja de herramientas para intervenir de forma adecuada en la ciudad existente. El Suelo Urbanizable que ha sido hasta la fecha y en gran medida el lugar favorito de la especulación desarrollista, en el que se adquiría el suelo inicial barato, se urbanizaba y se especulaba con el mismo, debe pasar a ser una alternativa excepcional y solo legitimada en casos muy singulares, justificados y de iniciativa pública.

La mirada sobre la ciudad existente exige la instrumentación de nuevas herramientas para su intervención ya que no tiene nada que ver la extensión urbana con el reciclaje urbano, o dicho en términos de la vigente ley 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, nada tiene que ver en urbanismo, la nueva urbanización, con la reforma de la urbanización.

A pesar de haber asistido ya hasta cuatro generaciones de diferentes legislaciones autonómicas en materia de urbanismo, poco o casi nada hemos adelantado respecto al instrumental heredado de la legislación española del año 1976, de forma que la mayor parte de nuestras legislaciones urbanísticas autonómicas actuales, todavía fundamentan su principal acción en la extensión urbana y en la plusvalía. Unas actuaciones que han sido los cimientos del urbanismo consumista del siglo XX, reforzando aquella expresión de la legislación de suelo y ordenación urbana de 1976 que afirmaba que los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), eran lo mismo que los Planes Parciales (PP) pero en Suelo Urbano, ignorando que las actuaciones en Suelo Urbano presentan una gran complejidad respecto a las actuaciones en Suelo Urbanizable, y que al mismo tiempo precisan de una nueva caja de herramientas, que permitan modular los cuatro requerimientos básicos del urbanismo actual:

1) Las cesiones de dotaciones púbicas, de manera particular equipamientos y espacios libres.

2) Los gastos de urbanización, que incluirán los gastos de la obra urbanizadora, las indemnizaciones de las construcciones que resulten incompatibles con la nueva ordenación, así como las indemnizaciones de las actividades económicas y los potenciales realojos necesarios y finalmente los gastos de gestión y honorarios varios de todo el proceso transformador.

3) Las reservas para vivienda protegida, que se establecen en la legislación o en el mismo documento urbanístico.

4) El porcentaje de cesión del aprovechamiento urbanístico, que, de acuerdo con la legislación estatal vigente, se podrá modular en función de las finalidades del instrumento urbanístico, que se tenga que desarrollar.

En cualquier caso, se tratará de modular cada uno de estos cuatro requerimientos, en base a un urbanismo adaptable a las necesidades, en lugar de un urbanismo rígido en sus determinaciones y exigencias legales, de forma que en cada caso se deberán adecuar los requerimientos a la finalidad de cada uno de los diferentes tipos de actuaciones. Regeneración, remodelación, dotación, transformación y nuevas centralidades, se podrán y deberán diferenciar en esta nueva taxonomía y exigir para las mismas actuaciones, la modulación adecuada de estos requerimientos, conscientes que reciclar y extender, son dos acciones totalmente dispares por su complejidad, por sus características y por sus mecanismos de gestión y ejecución.

Sin pretender ser exhaustivo, una posible taxonomía de estas actuaciones, que se tendría que corresponder con áreas y problemáticas de naturaleza muy diferente, deberían distinguir las siguientes:

ÁREAS DE ESPECIAL ATENCIÓN (AEA). Se corresponden con los barrios vulnerables, centros históricos, polígonos de vivienda masiva, áreas suburbanas, barrios en los que vive gente y en los que se pueden concentrar conflictos de diferente naturaleza, entre los que se pueden citar: sociales, demográficos, urbanísticos y/o económicos. En estas áreas será necesaria una actuación intensa y transversal del urbanismo. Son las áreas que Europa identifica como barrios débiles, vulnerables o que precisan especial atención. La iniciativa en estas actuaciones debería ser siempre pública.

La complejidad de la problemática de estas áreas requiere una lectura profunda, detallada y realizada conjuntamente con un intensa participación ciudadana, de forma que el instrumento de planeamiento general se debería limitar a identificar su localización en la geografía municipal, dejando las determinaciones urbanísticas para la ordenación detallada posterior, de forma que los requerimientos urbanísticos, se establecerán en cada caso de acuerdo a los objetivos de regeneración urbana que se establezcan para cada área en su ordenación detallada posterior. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatoria en estas áreas, se deberían corresponder con la totalidad del suelo incluido en las mismas.

ÁREAS DE REMODELACIÓN URBANA (ARU). Se corresponden con las áreas ya tradicionales de lo que se puede entender por una remodelación interior del espacio urbano, donde lo que será necesario sustancialmente será reordenar el vacío urbano existente y donde los gastos de urbanización, se limitarán básicamente a la obra urbanizadora, ya que habitualmente no existirán indemnizaciones, ni traslados significativos que tratar en la nueva ordenación que se pretende. La iniciativa en estas actuaciones podría ser pública o privada.

Los requerimientos de estas áreas se establecerán en el documento de planeamiento general correspondiente. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatoria en estas áreas, se deberían corresponder con la totalidad del suelo, excluido el suelo demanial de la Administración Pública.

ÁREAS DE TRANSFORMACIÓN DE USOS. Se corresponden con áreas donde lo que se trata es de cambiar sustancialmente la realidad y destino de los usos actuales por nuevos usos. Éste es el apartado más complejo y amplio del reciclaje urbano, ya que en el mismo pueden tener cabida diferentes subtipos de actuaciones:

– Áreas de Oportunidad de nuevas Funciones (AOF). Son antiguos espacios industriales obsoletos, sustancialmente vacíos de actividad que ya ha cesado su funcionamiento y en los que es adecuado plantear un nuevo marco de ordenación y usos.

– Áreas de Reprogramación Secuencial (ARS). Se corresponden con ámbitos llenos de usos y actividades, en los que por localización y posición urbana y territorial es posible prever en el futuro, una transformación de lo que hoy existe, pero que no se puede realizar por los elevados gastos de indemnización de actividades. Son estas áreas que actualmente tienen una dificultad con respecto a su potencial transformación por los elevados gastos que conlleva, pero en los que se puede establecer un marco de referencia que incorporará esta

potencial transformación secuencial del tejido urbano existente. Son asimilables a las áreas de dotación con una substitución o redefinición del uso y edificación actual.

La iniciativa en estas actuaciones podrá ser pública o privada. Los requerimientos de estas áreas se deberán establecer de acuerdo con lo que se regule en el propio instrumento de planificación general. En las Áreas de Reprogramación Secuencial (ARS), los requerimientos se asimilarán a los establecidos para las actuaciones de dotación. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatorias en estas áreas, se corresponderán con la totalidad del suelo sujeto a la transformación del uso señalado.

ÁREAS DE CENTRALIDAD SIGNIFICATIVA. Se corresponden con las actuaciones concentradas de nuevas centralidades, con mezcla significada de usos y actividades y que se identifican con grandes proyectos singulares del proyecto de ciudad. Vienen a ser las nuevas áreas de centralidad en un municipio. Son áreas de carácter marcadamente público, con ordenaciones complejas e intensidad de usos, funciones y arquitecturas en un mismo espacio. Un área de centralidad requerirá de la presencia de tres características básicas: accesibilidad con respecto a las infraestructuras de movilidad, intensidad en la ordenación de la arquitectura y diversidad en la distribución de las funciones. La iniciativa en estas actuaciones debería ser siempre pública.

La significación y la importancia de estas actuaciones para el conjunto del municipio requerirá siempre una reflexión global y un encaje de esta actuación en el conjunto del proyecto municipal. Los requerimientos se establecerán en cada caso de acuerdo con la significación de la operación urbanística de la que se trate. Los derechos de los propietarios en la comunidad reparcelatorias en estas áreas, se corresponderán con la totalidad del suelo incluido en las mismas.

En esta mirada sobre el necesario reciclaje urbano, ganan mucho peso las actuaciones edificatorias y las actuaciones de dotación reconocidas en la vigente legislación estatal sobre suelo, de forma que van a tener un papel muy importante en la construcción de la nueva ciudad. En unos momentos inmersos profundamente en una crisis respecto al cambio climático y obligados a reutilizar el suelo ya ha consumido en la ciudad, y con un agotamiento significativo de los suelos de transformación sujetos a grandes inversiones económicas, seguramente en un futuro cercano, incluso en la actualidad, las acciones derivadas de la construcción sobre una parcela única van a tener y están teniendo un peso muy significativo en la nueva ciudad que estamos formalizando.

Se podría afirmar que la formalización de la nueva ciudad futura va a ser más una ciudad construida a base de solares y parcelas individuales que no en base a sectores de transformación conjunta. Una ciudad donde ganará peso la acción individual sobre cada parcela y donde será mucho más compleja la transformación colectiva de grandes proyectos urbanos. Será necesario dotar el urbanismo de nuevos instrumentos, para poder resolver las necesidades en esta construcción urbana individual hecha parcela a parcela, e implementar los mecanismos necesarios, ya sea en la constitución de complejos inmobiliarios o ya sea en la introducción de usos de vivienda protegida de forma conjunta con la propia construcción en la vivienda libre, consiguiendo una mezcla y diversidad de usos necesaria para una ciudad socialmente asequible.

3. La vivienda digna y asequible como objeto principal del urbanismo

La vivienda es, sin duda, el ingrediente básico de la ciudad y la razón de ser de la misma. Y la vivienda, como derecho constitucional, debe incorporar en el nuevo urbanismo todas las modalidades y tipologías que se han ido produciendo más recientemente como los siguientes: 1) La vivienda compartida o el *co-housing* que introduce la idea de la propiedad compartida, una modalidad en régimen de propiedad de una duración temporal acotada; 2) La vivienda productiva, entendida como aquella que incorpora en el propio espacio de vivir un espacio para trabajar, tal como nos ha obligado a hacer la reciente pandemia y lo hemos hecho sin que nuestras viviendas estuviesen preparadas para ello; 3) El reconocimiento de nuevas tipologías como "*l'habitat intermediare*" muy extendido en Francia (una tipología entre la vivienda individual y la vivienda colectiva); 3) La perpetuidad de la calificación sectorial de la vivienda protegida, ya implantada en algunas, muy pocas, Comunidades Autónomas; 4) La potencial calificación urbanística de la vivienda protegida en régimen de alquiler, como ya sucede en Cataluña; 5) La calificación directa por el planeamiento de vivienda protegida en las actuaciones edificatorias, como ha realizado recientemente la ciudad de Barcelona; 6) O la necesaria reforma sobre la legislación actual sobre la vivienda protegida, pensada únicamente para actuaciones de

nueva edificación y no para la reutilización del parque edificado Se trata de integrar en los nuevos planeamientos urbanísticos, un conjunto de soluciones que permitan, respecto la vivienda, facilitar a la ciudadanía el acceso a la vivienda, cumpliendo así con el precepto constitucional de la garantía universal a la vivienda.

En general las normativas actuales, con respecto a la vivienda, no han ido más allá de cumplir con lo que establecido en las disposiciones generales, sobre la obligación de una reserva mínima de un cierto porcentaje de vivienda protegida en las actuaciones de transformación urbanística, pero en pocos casos se han introducido medidas estructurales que exigieran garantizar un porcentaje mínimo de viviendas protegidas del conjunto de viviendas principales de una ciudad, una medida ordinaria en el territorio francés y que en el estado español solo en alguna Comunidad Autónoma, se había introducido a través del "Objetivo de Solidaridad Urbana" que exige a la administración dotar de los instrumentos necesarios: reservas de Vivienda de Protección Oficial (VPO), calificación directa de VPO, expropiación con destino a VPO o VPO puestas a disposición del conjunto de la ciudadanía para conseguir incrementar el parque de vivienda protegidas de nuestras ciudades. Hay que recordar que el 34% de las viviendas construidas en el estado español entre el 1956 y el 2006, fueron viviendas sociales, de iniciativa pública e iniciativa privada, y que a fecha de hoy de este 34% escasamente queda un 2,5% ya que en la mayor parte de las VPO, ha caducado su condición de vivienda protegida.

Los grandes cambios en la historia del urbanismo siempre han venido acompañados por una misma condición: La preocupación por la salud de las personas, una salud, entendida en sentido amplio tal y como la define la Organización Mundial de la Salud (OMS): como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades. La preocupación por la salud, fue la que en el siglo XIX llevó a tirar las murallas que limitaban el espacio de la ciudad histórica y ordenar el asentamiento la nueva ciudad en base a los ensanches comentados anteriormente; la misma preocupación por la salud fue la que llevo a postular a Hebenezer Howard el movimiento de la Ciudad Jardín, de principios de siglo XX, como un urbanismo alternativo al existente en aquel momento, en la búsqueda de una ciudad de baja densidad que integrara el espacio libre en la vivienda y que nos ha dejado una inmensa mancha de urbanizaciones de baja densidad, de muy difícil reconducción También podemos afirmar que, en parte, también está en la salud, la reacción del movimiento moderno y la propuesta de división de funciones dentro de la ciudad, segregando espacialmente la circulación, de la vivienda y de los puestos de trabajo. La Carta de Atenas postulaba: "Que la elección de las zonas de vivienda venga dictada por razones higiénicas".

La reciente crisis sanitaria y en cierta manera también la invasión de Ucrania, así como otras crisis geopolíticas y sociales, han tenido un impacto muy significativo sobre la nueva tipología de demanda de vivienda, que afecta de alguna forma a las características básicas del programa funcional que se busca principalmente ahora, en cuatro aspectos:

1) Por una parte, a las funciones actuales vinculadas con el hábitat como estar, comer y descansar, se ha añadido con fuerza el hecho de considerar necesario dentro del programa de la propia vivienda, de un espacio para trabajar, de tal manera que el teletrabajo forma ya parte habitual de nuestro paisaje doméstico.

2) Por otra parte, la pandemia ha modificado absolutamente la prioridad en los criterios de búsqueda una nueva vivienda, ya que en estos momentos el tipo de vivienda más buscada es aquella que integra un espacio exterior al programa funcional del hábitat, de tal manera que las viviendas en planta baja con jardín, las viviendas en planta piso con una terraza y las viviendas situadas en los áticos y en los sobreáticos de los edificios de nuestras ciudades, y en general todas las viviendas que asocian un espacio intermedio con el exterior al hábitat, se han convertido con más fuerza, en el producto inmobiliario más solicitado en los diferentes portales digitales de compraventa de pisos.

3) La tercera característica significativa que ha generado la pandemia, es una puesta en valor de los activos ecosistémicos y la realidad rural como un potencial lugar alternativo en el que poder vivir cerca y rodeado de la naturaleza y al mismo tiempo poder estar conectado mediante una buena tecnología de telecomunicaciones, con un resto la ciudad y el territorio más grande.

4) Finalmente el conflicto bélico, ha puesto encima de la mesa y por lo que a la vivienda se refiere, la necesidad de pensar en la soberanía energética, de forma que propietarios y comunidades de vecinos serán los destinatarios de buena parte de los fondos de los *Next Generation* procedentes de Europa, para reducir el gasto en energía y

mejorar las condiciones de edificios, en la búsqueda de una autosuficiencia energética como nunca habíamos visto.

Más allá de estas afecciones coyunturales, pero que se convertirán en estructurales en la nueva formación de viviendas en un futuro, tenemos encima de la mesa la asignatura pendiente de la vivienda social. No es ninguna novedad afirmar que España, respecto a la vivienda social, está con los países que están en la cola de la Unión Europea, en la que excluyendo a los 5 países que no protegen el acceso a una vivienda asequible en sus legislaciones, Grecia, Chipre y Malta en el Mediterráneo y Lituania y Letonia en el Báltico, España cuenta con el quinto menor parque de vivienda social de los 27 países de la UE y Reino Unido, solo superando a Rumanía, Estonia, Croacia y Portugal y registrando el mismo porcentaje, un 2,5%, que Bulgaria, cuando la media del parque de vivienda social respecto el parque principal, para el conjunto de Europa es del 9,3% y países como Dinamarca, Austria y Holanda superan el 20%.

El error viene de muy lejos y llevamos muchos años en un camino que no es el acertado y ahora tenemos la oportunidad de reorientar la acción, para conseguir vivienda social en nuestros entornos urbanos. La potencial dotación vivienda social en el urbanismo español solo puede venir de 3 mecanismos posibles: la reserva, la calificación y la adquisición:

1) El primer mecanismo, es el que hace referencia a la reserva de viviendas protegidas establecida por la legislación estatal y autonómica de un porcentaje de techo destinado a VPO, en las diferentes actuaciones de transformación urbanística, ya sean de nueva urbanización o de reforma de urbanización, y situada en general en torno a un 30% del techo residencial, aunque en algunas Comunidades Autónomas se ha elevado mucho este límite mínimo claramente insuficiente con respecto a las necesidades actuales, como en el caso de Euskadi, donde la reserva de vivienda protegida en los suelos urbanizables se sitúa en el 75%. La reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ya establece un nuevo porcentaje mínimo del 40 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

2) El segundo mecanismo, se corresponde directamente con la potencial técnica de la calificación de suelo que le compete al urbanismo, y a él le corresponde, la facultad de establecer una correcta distribución de usos en el entorno urbano y de forma más justificada en las áreas de demanda fuerte y acreditada. La técnica de la calificación debe permitir al redactor del planeamiento la posibilidad de identificar el uso de vivienda protegida como un uso urbanístico más y regular su localización en la ciudad en situaciones edificatorias variadas que permitan una localización difusa de la vivienda protegida dentro del suelo urbano consolidado. Sin ser exhaustivos se apuntan algunos de los tipos de medidas que se podrían implementar como serían: 1) La calificación de un aparte del techo en el caso de grandes actuaciones residenciales (Fig.3); 2) La calificación directa en el caso de las plantas bajas en las que se autorice el uso de vivienda; 3) La calificación de una vivienda protegida, en el caso de la división de una vivienda libre en dos viviendas; 4) El potencial consumo final de la edificabilidad pendiente de edificar destinado a vivienda social; 5) O la conocida intensificación social, en el caso en el que se pueda reconocer una mayor edificabilidad a una parcela, pero condicionando esta nueva edificabilidad, a ser destinada a vivienda social.

   Es más que probable que la ciudad de los próximos años, de acuerdo con la clasificación de actuaciones establecida en la vigente Ley de Suelo y Ordenación Urbana, la ley 7/2015, se construirá más a base de actuaciones edificatorias, que de actuaciones de transformación urbanística y la mayor parte de las actuaciones anteriores son actuaciones edificatorias que deberían favorecer una necesaria diversidad de usos: actividad, vivienda libre, vivienda social, ocio, servicios etc.... que garantizara una diversidad social y económica, que en definitiva es la base de cualquier ecosistema urbano.

3) Finalmente el tercer mecanismo, la adquisición, se producirá o bien mediante el mecanismo expropiatorio para la obtención de vivienda social o bien mediante el mecanismo de tanteo y retracto, como ya viene realizándose en algunas ciudades, en el que la Administración Pública ejerce su derecho de preferencia en el caso de las transacciones inmobiliarias. Sin embargo, este tercer mecanismo y dada la falta de recursos económicos por parte de la Administración Pública, es de suponer que, a no ser

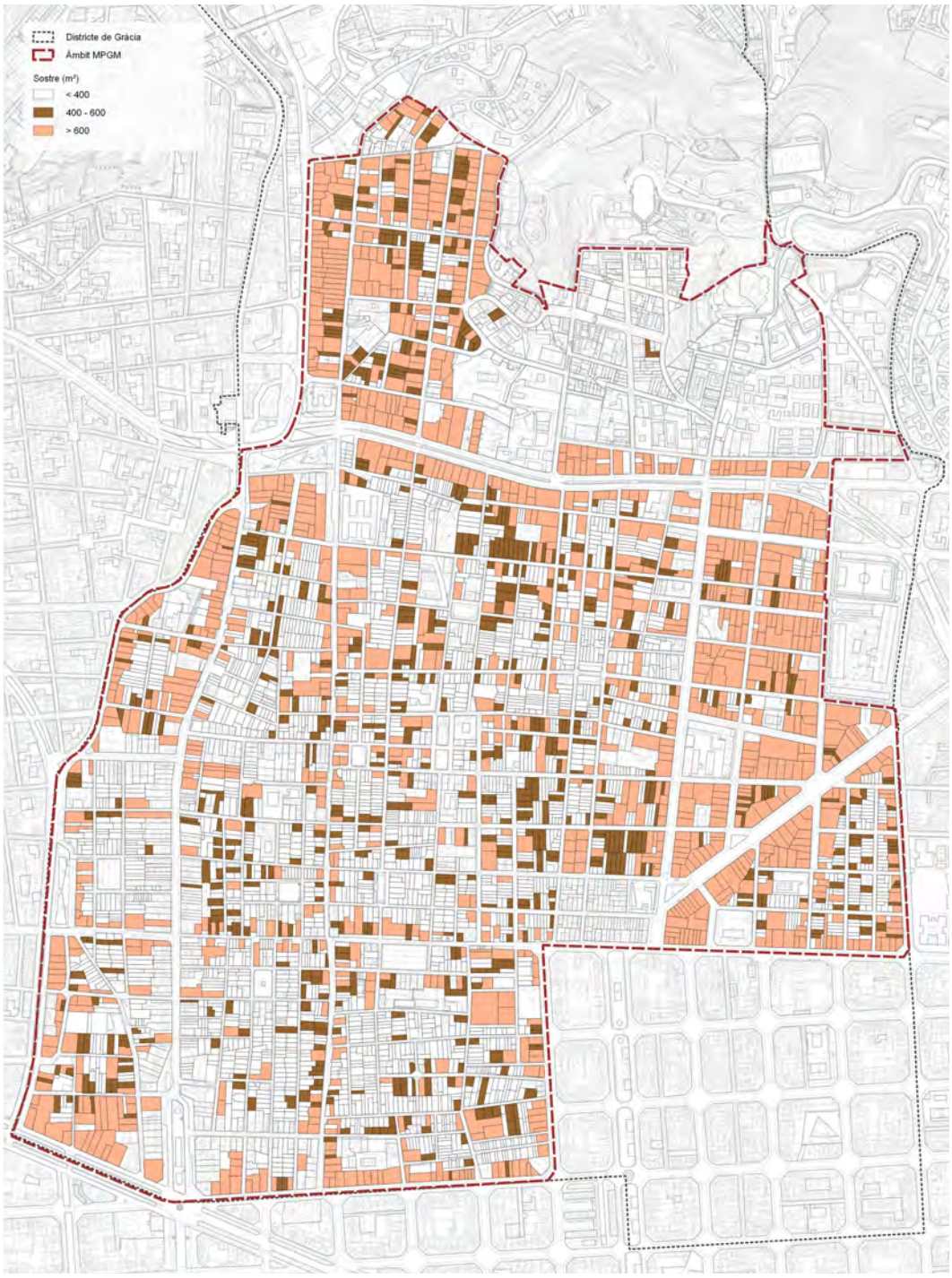


Fig.3 / Parcelas de gran techo edificable en la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano en los barrios de Gracia. Premio Europeo de Intervención en el Patrimonio, 2023 modalidad Planeamiento Urbanístico

Fuente: Jornet Llop Pastor, Arquitectos

que cambie radicalmente la dotación presupuestaria de la Administración Pública (local o autonómica), no se obtengan grandes contingentes de vivienda social.

Más allá de lo citado anteriormente, van a ser necesario implantar algunas nuevas estrategias estructurales con respecto a la vivienda, muchas de ellas recogidas en el reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Haciendo un esfuerzo de síntesis se podrían citar cuatro medidas-estratégicas para un futuro inmediato:

1) El mantenimiento de la condición de vivienda protegida durante todo el ciclo de vida de la edificación. Este, tal vez ha sido uno de los grandes errores de la democracia, ya que la producción de vivienda protegida en el conjunto del estado español en el periodo de 1956 a 2016 fue de 6,8 millones de viviendas, lo que supone en torno a un 33% o un 35% de las viviendas principales y de estas, a fecha de hoy, quedan escasamente un 2,5% como se ha comentado anteriormente. Una primera medida-estrategia ya recogida en la citada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de forma que una vivienda protegida ha dejado de ser un producto con caducidad.

2) Más allá de las reservas, se debería aumentar el compromiso en incrementar el parque de vivienda social, en las zonas definidas por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda como zonas de mercado residencial tensionado, donde de acuerdo a la Disposición transitoria segunda de esta Ley, donde se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado. Esto es lo que en algún otro país de Europa se conoce como la OSU, el Objetivo de Solidaridad Urbana y para llegar a este objetivo se deberían movilizar todos los mecanismos expuestos anteriormente: reservas, calificaciones y adquisiciones.

3) En tercer lugar, hacer una apuesta clave por la vivienda social de alquiler, de forma que en las próximas reservas un porcentaje no inferior al 50% de las viviendas sociales fueran de alquiler, que es una de las grandes asignaturas pendientes del urbanismo español. El otro gran error de nuestra democracia, ya que mientras en la reconstrucción de la Segunda Guerra Mundial, toda Europa apostaba por la vivienda social en régimen de alquiler, España, en la línea de las palabras de don José Luis Arrese, primer ministro de vivienda de franquismo, se postulaba en coherencia a la frase de: "*España mejor un país de propietarios, que de proletarios*". Esta frase, que definía claramente la política de vivienda del franquismo, no se modificó con el estreno de la democracia, de forma que hoy España es uno de los Estados Miembros de la Unión Europea, con un mayor porcentaje de vivienda en propiedad. Igualmente, en este caso la nueva Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ya establece, para las zonas de mercado residencial tensionado, la obligación de destinar un porcentaje no inferior al 50% de la reserva de vivienda para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a la modalidad de alquiler.

4) Y finalmente, sería necesario fomentar las nuevas fórmulas del régimen de tenencia de las viviendas que estamos experimentado, sobre todo por parte de los jóvenes, en base a las experiencias recientes de *cohousing*, que empiezan a ser una realidad en nuestras ciudades y que pueden de ser una alternativa posible que se debería deberíamos promover, reforzar y cuidar, para que el ejemplo de estas cooperativas de uso, se extienda por nuestras realidades tal y como pasa en algunos países de la Europa más avanzada.

Para que esto sea posible es necesario el compromiso, el consenso, la continuidad, la conciencia y la calidad en la producción de vivienda social y para ello debería ser necesario plantear la necesidad de un gran pacto social por la vivienda que integre todos los actores que intervienen en la producción de esta: promotores, ciudadanos, instituciones, técnicos, sectores económicos, financieros, del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el convencimiento de que un país que cubre esta necesidad básica de vivienda, es un país que aspira a horizontes mucho más lejanos. En este sentido, se puede afirmar que todavía siguen vigentes las palabras de hace 65 años, que encabezaban el Plan de Urgencia Social para Madrid, y que continúan siendo de rabiosa actualidad: "*De todas las necesidades que el hombre siente, en el agobio de su quehacer diario, ninguna podrá considerarse ni más urgente, ni más social como esta de lograr un techo donde guardar el futuro de su propia familia*". La cobertura de estas necesidades debería ser una de las actividades principales del nuevo urbanismo.

4. Asignaturas pendientes y reformulación de algunos paradigmas

Complementarias de las reflexiones anteriores sobre el planeamiento general como instrumento obsoleto para resolver el urbanismo de nuestras ciudades, la necesaria mirada en el reciclaje urbano y finalmente la importancia de la vivienda en la ordenación del urbanismo, creo que es necesario apuntar algunas notas complementarias finales que deben ser tenidas en consideración en esta lectura sobre la necesidad de repensar el planeamiento urbanístico actual en España:

– **La superación del mosaico municipal como elemento de ordenación y reparto de ingresos que genera el urbanismo.** Con el estreno de la democracia, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, venía a cubrir un desagravio de la dictadura con respecto administración local, dándole una autoridad, poder y competencias, que en algunos casos va mucho más allá de las propias capacidades de gestión de los mismos municipios.

  El estado español es un mosaico territorial de 8131 municipios, de los que más del 60% no llegan una población de mil habitantes y que en términos de superficie, configuran una realidad municipal que presenta situaciones muy dispares entre municipios, que algunos casos no llegan a las 400 hectáreas de suelo y algún municipio que supera la extensión de las 175 000 has. El reconocimiento de esta diversidad territorial y social del estado español, debería comportar la posibilidad de instrumentación de mecanismos de planeamiento intermunicipal, similares a como existen en Francia que tiene un mosaico municipal mucho más pequeño que el estado español, pero que dispone de unas instancias de gobernanza local que establecen la necesidad de alianzas y acuerdos entre municipios que deben compartir ingresos gastos dentro de un ejercicio de solidaridad administrativa local (Parejo, 1991). Se trata simplemente de la necesaria planificación por mancomunidades de municipios, que existe en algún caso en España, pero de forma muy escasa. Superar esta división administrativa local, tan reducida, supondría que determinadas cuestiones tuvieran una lógica de ordenación intermunicipal, más allá de los límites administrativos individuales y que, por ejemplo, cuestiones como la regulación del paisaje o del suelo rústico, tuvieran un mejor y más adecuado encaje a una granulometría de mayor dimensión que la que define precisamente el mosaico municipal del Estado español.

– **La necesaria apuesta por una nueva cultura de la planificación territorial.** La planificación territorial, fue sin duda una de las grandes ausencias en el período del franquismo y que se ha alargado durante la época de la democracia, de tal forma que a la fecha de hoy, aproximadamente la mitad del conjunto de las Comunidades Autónomas, todavía no disponen de ningún instrumento de planificación territorial que ordene, dirija u oriente cuáles deben ser las indicaciones para el crecimiento para la ordenación y la regulación de los diferentes asentamientos urbanos, las infraestructuras de comunicación o la infraestructura verde, que componen el territorio de cada Comunidad Autónoma.

  La planificación territorial, debe ser la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de todo el territorio de cada Comunidad Autónoma, que debe orientar las acciones de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. El ordenamiento territorial debe ser una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sostenible y democrático, de los recursos naturales y culturales.

  En cierta manera, las tentativas de las diferentes planificaciones territoriales que se han realizado son algunas de ellas muy ricas en conocimiento y experiencias y suponen una aportación significativa a una racionalidad en la construcción del proyecto autonómico de las comunidades que lo disponen, que es un proyecto que va más allá de la suma de las unidades individuales de los municipios, con la correspondiente tutela por parte del organismo de la Comunidad Autónoma. De la suma de proyectos individuales municipales sin una sintonía conjunta, difícilmente surge un modelo de ordenación territorial coherente y cohesionado ni puede ser un documento alternativo a un modelo de territorio equilibrado y eficiente que module y oriente, de forma coherente, las capacidades y las idoneidades que encontramos en un territorio más allá de las oportunidades temporales que ofrecen sus municipios.

– **La necesaria aplicación del principio de la jerarquía inversa o simultánea**. En la línea de la afirmación anterior y reforzando la importancia del planeamiento territorial, hay que procurar no caer en el error, como pasa en alguna Comunidad Autónoma, dónde el Plan Territorial llega a un nivel de detalle excesivo para la escala que el corresponde de la planificación, de forma que es necesario abordar de una vez por todas el principio de la jerarquía en el planeamiento, que ha fundamentado hasta la fecha nuestro urbanismo y que en los tiempos actuales no tiene ningún sentido.

  La afirmación de que primero es el plan nacional, después los planes regionales, después los planes provinciales, posteriormente los municipales y finalmente los planes derivados, ya no tiene ni lógica ni soporte racional alguno. Esta nueva afirmación sobre el principio de la jerarquía inversa o la jerarquía simultánea, del Plan General respecto al Plan Territorial, debería servir igualmente para el Plan Derivado con respecto al Plan General.

  Los planes territoriales, de los que no tenemos una gran experiencia, deben orientar, dar pautas y recomendaciones a los municipios en lo que compete a la construcción lógica de un territorio y es un error que el conocimiento detallado, la racionalidad precisa del lugar y la precisión de lo concreto, no estén legitimados para un ajuste o concreción del instrumento de rango superior como suele pasar habitualmente. Asistimos continuamente a acciones de proyecto, que necesitan modificar el Plan General, de forma que la mayor parte de algunas acciones más singulares e interesantes para la ciudad de Barcelona, no estaban previstas en el Plan General Metropolitano (PGM), como es el caso de la actuación de los Juegos Olímpicos, la transformación y recuperación de todo el frente litoral de la ciudad o la actuación del 22@, que supuso la abertura de la ciudad al mar. Ninguna de estas actuaciones fue prevista en el PGM y ha sido necesario modificar el PGM para poderlas realizar.

  Es necesario mejorar esta relación jerárquica y reconocer el principio de jerarquía inversa o el de la jerarquía simultánea, que vendría a afirmar que el plan no es más importante que el proyecto, sino que se debería hablar de una mayor jerarquía para aquella acción de planificación pública que concreta la ciudad en cada proyecto que ejecuta y construye. En cierta medida, es necesario cambiar el concepto pasando de una estructura de planeamiento escalar, a una estructura de planeamiento matricial.

5. Epílogo. La necesidad de saber gestionar y compartir la experiencia

Avanzar en los mecanismos de gestión en la producción de la ciudad y saber compartir las experiencias deberían ser el epílogo de una mirada renovada sobre el urbanismo.

A la gestión le queda un largo camino por recorrer, porque más allá del reconocimiento de que la propiedad sea pública o privada en la construcción de la nueva ciudad, solo las iniciativas puntuales, recogidas en alguna Comunidad Autónoma –como el agente urbanizador y rehabilitador– han supuesto alguna novedad, aunque han tenido también sus luces y sus sombras. En conjunto se puede afirmar que hemos avanzado muy poco en este campo y cuando hablamos de gestión nos referimos a los mecanismos que hacen posible la construcción de la ciudad: el reparto de beneficios y cargas y la incorporación en la construcción de la ciudad, las obligaciones y requerimientos de las diferentes actuaciones urbanísticas.

Un diálogo muy complejo en el que son concurrentes, por una parte, la legislación del Estado, que establece el estatuto jurídico de la propiedad del suelo que regula los derechos y obligaciones de la misma propiedad y por otra parte, la legislación autonómica que tiene la competencia sobre la definición de los posibles instrumentos de gestión urbanística.

Respecto la gestión, hay que hacer notar que el urbanismo español, es un urbanismo que solo tiene marchas adelante y son muy pocas las Comunidades Autónomas que han empezado a implementar lo que podríamos llamar la reparcelación inversa o cómo deshacer todos aquellos elementos y acciones ya aprobados en un tiempo de bondad económica y que actualmente son inviables e insostenibles económicamente que de alguna manera en su momento se aprobaron y generaron una serie de expectativas, una serie de derechos sobre el territorio que creo a todas luces que en la situación actual y en el momento presente, es imposible que tengan algún éxito. Se trataría en definitiva de implementar mecanismos de derecho e instrumentos de gestión que permitan corregir y deshacer, o simplemente desclasificar suelos aprobados definitivamente y devolver su situación de derecho a la situación de suelo rural, que es lo que son

actualmente y lo que seguirán siendo durante mucho tiempo.

Es necesario encontrar nuevos mecanismos, donde no solo los propietarios sean los actores de la construcción de la ciudad, si no también más allá de los propietarios, se integre la acción de los promotores, constructores, las entidades financieras, las cooperativas de usuarios etc... activando todos aquellos elementos que forman parte real de la construcción de la nueva la nueva ciudad. Este tema, va a ser cada vez más importante y es necesario instrumentar nuevos mecanismos para que la gestión sea más ágil y eficiente en la construcción de esta nueva ciudad.

En estos casi cincuenta años de planificación democrática en el Estado español, son muchas las lecciones que se han producido en las diferentes Comunidades Autónomas y debería ser el momento de compartir lo mejor de cada una de ellas.

Desde la construcción del Estado de las Autonomías hemos asistido a una avalancha de legislaciones urbanísticas de las 17 Comunidades Autónomas, de forma que podríamos afirmar que ya estamos en la quinta generación de nuevas legislaciones de urbanismo, y de esas leyes que se redactaron en el año 1990, ya no queda ningún texto original, lo que significa que algunas Comunidades ya han revisado por dos veces el texto que regula las materias del suelo y el urbanismo en su territorio.

Una lectura general estos textos, permitiría ver que se ha avanzado de manera puntual en algunos aspectos y en algunos territorios, pero por otra parte, también permitiría observar lo poco que se han aprovechado algunas iniciativas que han generado alguno de estos mismos textos, de forma que sería recomendable una mesa de coordinación estable y de diálogo entre diferentes expertos de las diversas Comunidades y el Estado, para enriquecer esta debate de la construcción colectiva que debería ser el nuevo urbanismo, porque a todas luces es conocido que está división competencial que hemos elaborado entre legislación del suelo, con una competencia básica, que le corresponde al Estado y una competencia exclusiva del urbanismo y la ordenación de territorio, para las Comunidades Autónomas, tal como se recoge en nuestra Constitución Española, no ha supuesto un gran avance significativo en la construcción de un nuevo instrumental urbanístico, y tal vez al contrario en algunas cuestiones, ha podido significar un cierto retroceso con respecto a la construcción territorial y urbanística del Estado español.

6. Bibliografía

AA VV (1990): *1979-1989 10 años de planeamiento urbanístico en España*. Madrid, España, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

_____ (1995): Suelo y Urbanismo, su polémica actual. Madrid, España, *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales.*

Esteban Noguera, J. (2011): *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas.* Barcelona, España: Iniciativa Digital Politécnica.

Baño León, J.Mª. (2020): *La obsolescencia de la idea del plan general* artículo en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. Número 13. Madrid, España, INAP

Mas, S (2021): *Urbanismo Comparado. 10 modelos, 10 miradas*, Madrid, España, Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanistas, UAAU.

Fernández Fernández, G. R. (2011): *Para entender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Madrid, España, Portal de Derecho SA. (IUSTEL).

Parejo Alfonso, L. (1991): *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*, Madrid, España, Tecnos.

Vaquer Caballeria, M. (2022): *Derecho del territorio*, Madrid, España, Tirant lo Blanch

7. Listado de Acrónimos/Siglas

AEA:	Áreas de Especial Atención
AOF:	Áreas de Oportunidad de nuevas Funciones
ARS:	Áreas de Reprogramación Secuencial
ARU:	Áreas de Remodelación Urbana
LOITA:	Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias
OMS:	Organización Mundial de la Salud
OSU:	Objetivo de Solidaridad Urbana
PERI:	Planes Especiales de Reforma Interior
PGM:	Plan General Metropolitano
PP	Planes Parciales
VPO:	Vivienda de Protección Oficial

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 757-810
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.12

CC BY-NC-ND

El urbanismo olvidado de la España Vaciada: doce problemas en el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios rurales ilustrados mediante ejemplos

Eduardo De-Santiago-Rodríguez

Doctor Arquitecto
Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana

Dedicado a Javier Ramos Guallart, que me ofreció su confianza y que, al abrirme su puerta, me dio paso a muchas otras.

Resumen: En este artículo se repasan los problemas del urbanismo en los pequeños municipios rurales españoles. Se comienza por un primer análisis general sobre la penosa situación del planeamiento urbanístico en ellos, donde se constata la ausencia de instrumentos en muchos municipios y la obsolescencia de los existentes en otros, así como las deficiencias en la concepción de las figuras en la normativa urbanística autonómica. A continuación, se presentan doce problemas urbanísticos característicos estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Entre ellos cabe destacar el declive de los cascos rurales y la edificación tradicional, la inadecuación de los criterios legales para la clasificación del Suelo Urbano y el tratamiento de los bordes, la falta de mecanismos de intervención y gestión en el mercado de suelo, las deficiencias en las ordenanzas reguladoras de la edificación, el desvalimiento del Suelo No Urbanizable, etc. Finalmente, se concluye con una breve reflexión apuntando algunas claves con el objeto de abrir un debate propositivo que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

Recibido: 27.02.2023; Revisado: 08.05.2023
Correo electrónico: edesantiago@mitma.es; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1867-7867

El autor agradece los comentarios de los evaluadores y las sugerencias realizadas al texto original por el arquitecto Víctor García Gil, especialmente las ideas e imágenes para los epígrafes 12 y 13, así como las aportaciones pormenorizadas del profesor Iván Rodríguez Suárez y sus sugerencias para el apartado 14.

Palabras clave: Pequeños Municipios; Medio Rural; Planeamiento Urbanístico; Urbanismo; Clasificación del Suelo.

Urbanism in rural Spain: twelve problems in urban planning in small rural municipalities illustrated through examples

Abstract: This paper reviews the problems of urban planning in small Spanish rural municipalities. It begins with a first general analysis of the poor situation of urban planning in them, focusing on the absence of instruments in many municipalities and the obsolescence of the existing ones in many others, as well as the deficiencies in the conception of these instruments in the regional regulations. The main part presents twelve characteristic urban problems in these municipalities, illustrated through different representative examples. These include the decline of rural areas and traditional construction, the inadequacy of the legal criteria for classifying Urban Land and the treatment of borders, the lack of intervention and management mechanisms in the land market, the deficiencies in the regulatory building Ordinances, the lack of attention of Non-Developable Land, etc. Finally, the paper concludes with a brief reflection pointing out some keys in order to open a proactive debate that could allow improving this situation and overcoming the problems presented.

Keywords: Small Municipalities; Rural Environment; Urban Planning; Town Planning; Land Classification.

1. Introducción

El debate urbanístico de este primer cuarto del siglo XXI en España ha estado centrado, primero, en los efectos territoriales y económicos de la burbuja inmobiliaria y, después, en los de su estallido. Más adelante, se han puesto sobre la mesa la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas (Ley 8/2013) como posibles palancas para la reconversión del sector inmobiliario tras la crisis y, al mismo tiempo, como instrumentos para abordar la necesaria reestructuración de nuestras ciudades existentes en términos de sostenibilidad ambiental, social y económica (Declaración de Toledo, 2010).

En los últimos años ha adquirido especial relevancia mediática –y, más recientemente, política– la reflexión sobre los problemas de la "España Vacía" (Del Molino, 2016) o "Vaciada"[1]. No obstante, en la mayoría de las ocasiones, los análisis se han centrado en el declive sociodemográfico y económico de estos territorios rurales, por lo que se echa en falta una reflexión paralela desde la perspectiva urbanística, actualizando los trabajos que se realizaron en la década de los años 80 del siglo pasado (Fernández Criado, 1983; García Bellido, 1986 y 2002; Núñez Maroto, 1985; Porto Rey, 1983; 1995).

Este artículo pretende apuntar en esta dirección. Tras un primer análisis general sobre la penosa situación actual del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios rurales españoles, en el cuerpo principal del texto se presentan doce problemas urbanísticos característicos de estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Finalmente, se concluye con una breve reflexión señalando algunas propuestas con el objeto de abrir un debate que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

2. La situación del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios rurales españoles: carencias, obsolescencia e inadecuación

2.1. La ausencia de instrumentos de planeamiento

A pesar de haber transcurrido más de 60 años desde la primera Ley de Suelo de 1956, de los 8119 municipios españoles todavía hay 1502 (nada menos que un 18,5%) que siguen sin tener planeamiento urbanístico propio, y otros

[1] No se entra aquí en este debate, terminológico y de fondo. Véase *El País* 10/06/2019 o *Público* 2/11/2018.

MUNICIPIOS MENORES 2000 HAB	Sin Plto		PDSU		NNSS o PG post LS 2008		NNSS o PG pre LS 1998		NNSS o PG 1998-2008		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Municipios 0-100 hab	744	60,9	268	21,9	80	6,6	48	3,9	81	6,6	1221
Municipios 100-500 hab	640	24,0	682	25,6	398	15,0	350	13,1	592	22,2	2662
Municipios 500-1.000 hab	68	6,7	173	16,9	174	17,0	284	27,8	323	31,6	1022
Municipios 1-2.000 hab	27	3,1	66	7,7	132	15,4	318	37,1	315	36,7	858
Total General	1479	25,7	1189	20,6	784	13,6	1000	17,4	1311	22,7	5763

Fig. 1 / Estado del planeamiento urbanístico en los municipios españoles menores de 2000 habitantes según población

Fuente: Elaboración propia a partir del Visor de Planeamiento Urbanístico Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (MITMA) (2021)

1212 (un 14,9%) que cuentan tan sólo con un simple Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Entre ambos suman el 33,4% de todos los municipios españoles. Si bien en términos de población sólo acogen al 2,1% del total nacional, ocupan el 23,4% de la superficie, lo que significa que casi una cuarta parte de todo el territorio español continúa sin un verdadero instrumento de planeamiento y por tanto sujeto a normas genéricas de aplicación directa o, en el mejor de los casos, a las determinaciones de las viejas Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) (De Santiago & González, 2021 a).

El problema es especialmente acusado en los pequeños municipios rurales[2], donde se concentra el 98% de los que se encuentran en alguna de estas dos situaciones.

Analizando en detalle los 5763 municipios españoles menores de 2000 habitantes, objeto de este artículo, los datos de la Fig. 1 muestran cómo casi el 50% de ellos o bien no tiene ninguna figura de planeamiento (1479 municipios, el 25,7%) o bien cuenta sólo con un PDSU (1189, el 20,6%). Esto significa que, en los primeros, no existe ni siquiera una delimitación gráfica del Suelo Urbano y del No Urbanizable, aplicándose *ad hoc* unos simples criterios –de carácter paliativo, que no atajan la raíz del mal– contenidos en la legislación urbanística autonómica correspondiente[3] para poder considerar el suelo como urbano y que las normas para edificar se reducen a las genéricas determinaciones que puedan contener las NSP[4] o la normativa autonómica[5]. En los que tienen PDSU, aunque ya habrá una sencilla delimitación del Suelo Urbano, y puede que incluso existan unas ordenanzas de edificación propias, el principal problema será la desprotección del Suelo No Urbanizable[6], ya que –en esta figura– dicha clase de suelo se delimita por exclusión, y por tanto no es posible dibujar ámbitos especialmente protegidos ni establecer en ellos las correspondientes determinaciones urbanísticas[7].

[2] Se toman como referencia las definiciones de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En su artículo 3 se define medio rural como "el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²" y municipio rural de pequeño tamaño como "el que posea una población residente inferior a los 5000 habitantes y esté integrado en el medio rural". Aquí, además nos centraremos en los menores de 2000.

[3] Como después analizaremos y también puede verse en detalle en De Santiago & González (2020 a), además estos criterios suelen ser bastante inapropiados para los municipios rurales.

[4] En las provincias donde existan. Por ejemplo, carecen de ellas Cáceres, Badajoz y Ciudad Real, donde todavía hay municipios sin planeamiento.

[5] Por ejemplo, como normas de aplicación directa cabe citar: en Andalucía el art. 6 Ley 7/2021, o, en Madrid, el art. 30 de la Ley 9/2001.
En Galicia, lo que se establece es un Régimen transitorio para los municipios sin planeamiento (Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2016).

[6] Salvo que se trate de suelos protegidos por instrumentos de rango superior, derivados de políticas sectoriales o territoriales. Por ejemplo, pueden existir Planes de Ordenación de Recursos Naturales, por tratarse de espacios protegidos de la Red Natura u otras figuras de protección; legislación de montes; o directrices de ordenación del territorio con las que cuentan algunas CC AA.

[7] De nuevo, sólo regirán determinaciones genéricas, como las establecidas en la normativa autonómica mediante el régimen de usos excepcionales en Suelo Rústico (o No Urbanizable, en sus diferentes denominaciones), aplicables con independencia de las categorías de SNU que contenga el instrumento de planeamiento general o aunque éste no exista.
En estos casos, a falta de una regulación específica municipal del SNU, en el momento en que se quiere promover cualquier actividad sobre esta clase de suelo, se suelen exigir una cantidad de estudios e informes que disuade muchas iniciativas, al tiempo que tampoco se garantiza un control preventivo de las actuaciones verdaderamente efectivo (Véase el caso de las implantaciones de granjas, parques eólicos o fotovoltaicos en el punto 10).

MUNICIPIOS MENORES 2000 HAB	Sin Plto		PDSU		NNSS o PG post LS 2008		NNSS o PG pre LS 1998		NNSS o PG 1998-2008		Total municipios < 2000 hab		Total municipios
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total municipios
Andalucía	56	17,8	98	31,2	18	5,7	77	24,5	65	20,7	314	40,6	773
Aragón	252	37,6	157	23,4	75	11,2	43	6,4	143	21,3	670	91,7	731
Asturias (Principado de)	-	-	-	-	10	30,3	8	24,2	15	45,5	33	42,3	78
Balears (Illes)	-	-	3	27,3	-	-	3	27,3	5	45,5	11	16,4	67
Canarias	-	-	-	-	1	11,1	3	33,3	5	55,6	9	10,2	88
Cantabria	2	3,6	22	40,0	6	10,9	20	36,4	5	9,1	55	53,9	102
Castilla - La Mancha	295	40,3	208	28,4	11	1,5	173	23,6	45	6,1	732	79,7	919
Castilla y León	810	38,3	475	22,5	267	12,6	163	7,7	398	18,8	2113	94,0	2248
Cataluña	-	-	-	-	214	38,1	110	19,6	238	42,3	562	59,3	947
Comunitat Valenciana	2	0,7	67	22,7	19	6,4	127	43,1	80	27,1	295	54,4	542
Extremadura	4	1,4	119	41,6	29	10,1	58	20,3	76	26,6	286	73,9	387
Galicia	3	2,8	10	9,2	22	20,2	44	40,4	30	27,5	109	34,7	314
Madrid (Comunidad de)	-	-	1	1,5	1	1,5	59	86,8	7	10,3	68	38,0	179
Murcia (Región de)	-	-	-	-	2	40,0	-	-	3	60,0	5	11,1	45
Navarra (Comunidad Foral de)	23	11,0	11	5,3	56	26,8	52	24,9	67	32,1	209	76,8	272
País Vasco	-	-	-	-	26	18,7	47	33,8	66	47,5	139	55,4	251
Rioja (La)	32	20,9	18	11,8	27	17,6	13	8,5	63	41,2	153	87,9	174
Total España	1479	25,7	1189	20,6	784	13,6	1000	17,4	1311	22,7	5763	71,0	8119

Fig. 2 / Estado del planeamiento urbanístico en los municipios españoles menores de 2000 habitantes por CC AA

Fuente: Elaboración propia a partir del Visor de Planeamiento Urbanístico Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, MITMA (2021)

La problemática más grave se da en los municipios menores de 100 habitantes: el 60,9% carece de cualquier figura de planeamiento y el 21,9% sólo tiene un PDSU. En los rangos de población superiores, la situación va mejorando: de forma que entre 100 y 500 habitantes ya son sólo el 24% los que no tienen planeamiento, y por encima entre 500 y 2000, apenas el 5%.

Desde el punto de vista territorial (Fig. 2), entre las tres Comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, concentran el 91,8% de los municipios españoles menores de 2000 habitantes sin planeamiento, y –añadiendo Extremadura–, el 80,7% de los que tan sólo tienen un PDSU[8]. El problema es de notable importancia en estas 4 Comunidades Autónomas (CC AA) y también en Andalucía, ya que el porcentaje de municipios sin planeamiento o con un simple PDSU ronda o supera el 50%, llegando a alcanzar el 68,7% en Castilla-La Mancha. El porcentaje más alto de municipios sin planeamiento se da en las 2 Castillas, donde se sitúa sobre el 40%, cifra similar a la que alcanzan los que sólo tienen PDSU en Cantabria o Extremadura, una figura ya obsoleta que ni siquiera recoge la actual legislación extremeña.

Cumplidos ya 40 años desde los últimos Estatutos de Autonomía, cabe preguntarse cómo es posible que se mantenga aún esta escandalosa situación a ojos vista, a lo que García Moreno (2023) responde denunciando, por un lado, el desinterés, la incapacidad y la falta de recursos económicos y humanos de las administraciones municipales y, por otro, la dejadez,

[8] Junto con La Rioja -menos relevante cuantitativamente por su tamaño-, estas Comunidades que conforman el mapa de la ausencia de planeamiento urbanístico coinciden con la corona interior peninsular de la denominada España Vacía o Vaciada. Más allá de los problemas urbanísticos, también comparten otra serie de retos comunes de naturaleza social, demográfica y económica (crisis de las estructuras productivas tradicionales vinculadas a las actividades agropecuarias, despoblación, envejecimiento y baja natalidad, dependencia, falta de servicios, etc.).

el conformismo y el derrotismo de las Comunidades Autónomas.

2.2. Obsolescencia e inadecuación de los instrumentos vigentes

Como también puede verse en la tabla anterior, tan sólo el 13,6% de los municipios españoles menores de 2000 habitantes cuenta con una figura de planeamiento adaptada a la legislación estatal vigente (entendiendo por tal –para simplificar– que sea posterior a 2008), siendo Murcia y Cataluña las regiones donde el planeamiento es más reciente (en torno al 40%). Por el contrario, hay otras CC AA donde el problema no es tanto la ausencia de planeamiento, sino su obsolescencia, por ser los instrumentos vigentes anteriores incluso al primer marco normativo autonómico, a la STC de 1997 o a la liberalizadora ley estatal de 1998: Madrid (86,8%), Galicia, Comunitat Valenciana, Cantabria (en torno al 40%), País Vasco, Canarias, etc.

En el mejor de los casos, las figuras de planeamiento vigentes están escasamente adaptadas a los pequeños municipios rurales, porque la legislación autonómica apenas ha profundizado o establecido matices específicos para ellos (Martínez Ruiz & Sánchez Aguilera, 2021). García Moreno (2023) recuerda la responsabilidad y falta de interés que han mostrado las Comunidades Autónomas en este sentido, manteniendo la "sinrazón y desafuero" de un único sistema urbanístico para regular dos realidades –los municipios grandes y de carácter urbano, y los pequeños y rurales– diametralmente opuestas. Por el contrario, frente a la variedad de figuras de planeamiento que se contemplaba en la legislación estatal de 1976 o de 1992, la tendencia tras la plena asunción de las competencias en materia de urbanismo por las Comunidades Autónomas ha sido la imposición del Plan General para todos municipios, con independencia de su tamaño y problemática. A los problemas genéricos de esta figura (rigidez en su concepción y falta de flexibilidad en sus determinaciones, complejidad de su tramitación y ahogamiento en una maraña de informes sectoriales, anulaciones por defectos formales, etc.) (Baño León, 2020; De la Cruz, 2020), se unen las deficiencias concretas que se presentan para el tratamiento específico de los problemas característicos de los pequeños municipios rurales, tanto en el propio instrumento del Plan General

	Figuras de Planeamiento			Régimen urbanístico simplificado
	PG	NNSS/ Otros	PDSU	
Andalucía	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Aragón	PG de Ordenación Urbanística PGOU		x	x
Asturias (Principado de)	PG de Ordenación PGO			
Balears (Illes)	Plan General PG		x	
Canarias	PG de Ordenación PGO			
Cantabria	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Castilla - La Mancha	Plan de Ordenación Municipal POM		x	x
Castilla y León	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x		
Cataluña	Plan de Ordenación Urbanística Municipal POUM			
Comunitat Valenciana	PG Estructural PGE			
Extremadura	PG Municipal PGM			
Galicia	PG de Ordenación Municipal PGOM	PBM		x
Madrid (Comunidad de)	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Murcia (Región de)	Plan Municipal General de Ordenación PMGO			
Navarra (Comunidad Foral de)	PG Municipal PGM			
País Vasco	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Rioja (La)	PG Municipal PGM			
España (TR LS 1976 y Rgto 1978)	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x	x	

Fig. 3 / Figuras de planeamiento urbanístico municipal contempladas en la normativa autonómica vigente

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa autonómica vigente

(PG) como en determinados criterios de la normativa urbanística autonómica –por ejemplo, y como se analizará más adelante, en los de clasificación del suelo–.

Como puede verse en la tabla de la Fig. 3, el PG está presente en todas las CC AA (con diversos nombres, y algunos matices en sus contenidos), y además es la única figura existente en 13 de ellas. Por el contrario, la figura de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) ya sólo está presente en Castilla y León, donde se denominan Normas Urbanísticas Municipales (NUM) y en Cataluña, donde se conocen como Normas de Planeamiento Urbanístico (NPU), mientras que sólo Baleares, Aragón y Castilla-La Mancha mantienen los PDSU (denominados en estas dos últimas, Delimitación del Suelo Urbano y Planes de Delimitación de Suelo Urbano)[9].

Entre las pocas novedades adicionales reseñables, cabe destacar que en Galicia hay un régimen específico para municipios menores de 5000 habitantes, que permite la existencia de Planes Básicos Municipales (PBM), que desarrollan el Plan Básico Autonómico (PBA), en municipios menores de 5000 habitantes y sin Plan General de Ordenación Municipal (PGOM). También en Aragón existe un Régimen Urbanístico Simplificado, aplicable en los municipios menores de 2000 habitantes, según el cual éstos pueden redactar un Plan General de Ordenación Urbana Simplificado. En Extremadura existió también un régimen simplificado[10], que permitía la redacción de Planes Generales Municipales simplificados en municipios menores de 5000 habitantes, con algunas otras medidas facilitadoras de la gestión para los menores de 2000.

Son escasos también los intentos de innovación en estos regímenes simplificados o específicos para los municipios pequeños y/o sin planeamiento (De Santiago & González, 2019) e inexistentes las propuestas para resolver los problemas de gestión urbanística y administrativa[11]. Las novedades reales que se han aportado han sido bien pocas o han apuntado hacia una "flexibilización" desreguladora: en Aragón, básicamente la figura del PG simplificado y el régimen de zona de borde; en Extremadura, un régimen de actuaciones simplificadas de urbanización o reforma de dudosa utilidad práctica en los pequeños municipios; en Castilla La Mancha, poco más que la rebaja de las condiciones para implantar viviendas unifamiliares en suelo rústico (mediante la "flexibilización" del concepto de núcleo de población) y la reducción de las exigencias de reservas dotacionales.

En realidad, las novedades más significativas que se han ido introduciendo en las diferentes normativas autonómicas y que tienen un mayor impacto real sobre el urbanismo cotidiano de los pequeños municipios apuntan todas en la misma dirección (Jiménez Barrado & al, 2017): una mayor "flexibilización" de la oferta de suelo, mediante la introducción de diversas excepciones que permiten configurar una suerte de "urbanismo a la carta" en el entorno de los pequeños municipios. Como hemos analizado en De Santiago & González (2019), conceptos como el "régimen de zona de borde" que contempla la normativa de Aragón y varias NSP (además de las 3 NSP aragonesas, las de León, Segovia o Zamora), el "suelo urbano de reserva" en Castilla La Mancha, las denominadas "zonas de edificación colindantes con el Suelo Urbano" en La Rioja, el margen de 50 m en la disposición de servicios urbanísticos en Castilla y León, etc. han terminado por dar forma a un modelo urbanístico completamente ajeno al medio rural que consiste en rodear los núcleos tradicionales con una corona potencial de nuevas edificaciones unifamiliares aisladas: el cinturón o la corona de chalets.

De forma paralela, la desregulación ha ido también calando en el –ya de por sí, desvalido– Suelo No Urbanizable. Además de la perniciosa supervivencia de la autorización de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico mediante el concepto de "evitar la formación de núcleo de población" –que hemos analizado en otro lugar (De Santiago & González, 2018)–, se han producido diversas modificaciones legales –como han estudiado Jiménez Barrado & al, 2017– que "flexibilizan" aún más estas implantaciones, favoreciendo "la tendencia, cada

[9] En Baleares, aunque la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/2017 de Urbanismo de las Illes Balears marca un plazo de dos años para que los municipios sin planeamiento redacten un PG, la Disposición Transitoria Decimosegunda, permite aprobar un PDSU para concretar la aplicación del régimen urbanístico de los municipios sin planeamiento definido en la Disposición Decimosexta de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (Ley 6/1999).

[10] Estaba contenido en la Disposición Adicional Tercera (Planeamiento y ejecución urbanísticos en pequeños Municipios) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, derogada por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

[11] Que son especialmente graves en estos pequeños municipios, donde apenas hay técnicos ni recursos. En este sentido, sería muy interesante profundizar en los servicios urbanísticos mancomunados.

vez más consolidada, de urbanizar y edificar el medio rural, apoyándose en la hipótesis de que la transformación de esos entornos alimentará su economía" (op. cit, p. 89).

3. El declive de los cascos rurales y la edificación tradicional

3.1. Declive y abandono de la edificación tradicional. Falta de incentivos a la rehabilitación. Villarroya, La Rioja

España es uno de los países europeos donde, a pesar de no haberse sufrido los efectos de ninguna de las dos Guerras Mundiales, se ha destruido un mayor porcentaje del parque de viviendas tradicionales en los cascos históricos o rurales. Según los datos del EU *Building Stock Observatory* (2017), en los principales países de la UE (Alemania, Reino Unido, Francia, Suecia, Austria, Dinamarca, Bélgica, Eslovenia) las viviendas anteriores a 1945 superan el 25% (llegando incluso al 36,5% en el Reino Unido), mientras que España forma parte del grupo de 5 países donde este porcentaje es menor, alcanzando sólo el 12,8%.

Según el último Censo con datos disponibles (2011), existirían en España 1 041 855 viviendas anteriores a 1900, el 50% de las cuales se sitúa en los cascos rurales de los municipios menores de 5000 habitantes (y la mitad de ellas en núcleos con menos de 1000 habitantes), frente a tan sólo un 25% ubicadas en los cascos urbanos de las ciudades mayores de 50 000 habitantes. Por tanto, frente a la percepción que suele ser habitual, la mayor parte de nuestro patrimonio tradicional se ubica en los pequeños cascos rurales, que son objeto de mucha menor atención –estudio, planificación y financiación– que los conjuntos históricos urbanos.

El problema es que este parque se encuentra generalmente en muy mal estado y sometido a una rápida destrucción y abandono (Fig. 4): las cifras de los Censos de 2001 y 2011 indican que entre estos años se produjo la desaparición de 282 867 viviendas anteriores a 1900, es decir más de un 21%. Las viviendas en estado ruinoso, deficiente o malo en los municipios pequeños duplican la media nacional (9,7%): en los menores de 100 habitantes llegan al 17,2%, y al 14% en los de entre 100 y 500 habitantes. De la falta de uso y/o abandono dan testimonio las cifras de viviendas secundarias y vacías, que suman casi el 70% en los pueblos menores de 100 habitantes y el 57% en los de población entre 100 y 500, frente al 16% en las ciudades mayores de 500 000.

El caso de Villarroya (Fig. 5), en La Rioja, ilustra bien el abandono y ruina de la edificación tradicional: el número de parcelas en ruinas llega a ser más de un tercio del total, y, de las 32

Fig. 4 / El pueblo abandonado de Turruncún, (municipio de Arnedo, La Rioja; a 5 km de Villarroya).

Fuente: Miguel Ángel García. Licencia Creative Commons Atribución 2.0 Genérica
https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Turrunc%C3%BAn._La_Rioja._%2817871810285%29.jpg

Fig. 5 / Plano de información indicando las parcelas consolidadas por la edificación (sombreadas en verde) y en ruinas (trama de rayas)

Fuente: Plan de Ordenación de Suelo Urbano de Villarroya, La Rioja

viviendas que aún siguen contabilizadas, sólo 5 permanecen abiertas todo el año, correspondiendo otras 15 a desocupadas y 12 a viviendas secundarias de fin de semana o de veraneo. Su Plan de Ordenación de Suelo Urbano (POSU)[12] de 2000 propone algunas medidas urgentes para la prevención de riesgos en las edificaciones en ruinas (consolidación) o de limpieza, saneamiento y desescombrado, procurando con ello evitar no sólo los riesgos de seguridad sino también la imagen de abandono.

Pero más allá de estas acciones de urgencia en la escala local, serían necesaria una batería de medidas para impulsar la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio que aún pervive: tanto

[12] Esta figura se creó en la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, pero se suprimió después en la vigente Ley 5/2006, en cuya Exposición de Motivos se dice de ella que *"al limitarse únicamente al desarrollo de la ordenación del suelo urbano de un municipio, presentaban importantes problemas al desarrollo industrial y residencial de los municipios que optaron por este instrumento de planificación general, sin ofrecer a cambio mejoras ni en los plazos y procedimientos de tramitación del Plan de Ordenación del Suelo Urbano ni en la gestión del suelo urbano, que se reconducía al régimen general común para los suelos urbanos de los municipios que disponen de Plan General Municipal".* La nueva Ley de 2006 optó por la eliminación del POSU configurando el Plan General Municipal como única opción.

de carácter coercitivo[13], como de fomento y culturales[14]. Las medidas de protección de la edificación patrimonial han sido generalmente muy poco efectivas en los cascos rurales españoles. Como hemos visto, son mayoría los municipios donde no existe ni siquiera planeamiento urbanístico, por lo que en ellos la protección del patrimonio es sólo una quimera. En muchos lugares las medidas llegaron tarde, cuando los cascos estaban ya muy alterados y no supieron instrumentarse medidas para conjugar la integración de lo nuevo y lo existente (Álvarez Mora & Pérez Eguiluz, 2016, 2017). En otros, siguen sin aprobarse los Planes Especiales que la legislación de patrimonio exige para los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural (Ibídem).

En el mejor de los casos, cuando existe alguna figura de planeamiento (bien sea un Plan Especial o el propio planeamiento municipal) y ésta incluye algún tipo de Catálogo, la protección suele ser incluso contraproducente, sentenciando a muerte a los edificios protegidos, pues se limita simplemente a imponer condiciones o restricciones a la hora de intervenir en las edificaciones, sin establecer contrapartidas a cambio. En este sentido, resulta sorprendente cómo los planes de ayudas a la rehabilitación (empezando por el Plan Estatal de Vivienda) siguen sin realizar esta imprescindible conexión que debería llevara a reforzar la subvención concedida a las edificaciones que cuentan con algún grado de protección o están incluidas en Catálogos de patrimonio o en perímetros delimitados como Bien de Interés Cultural (BIC) Conjunto Histórico[15], con lo que se revertiría el carácter exclusivamente negativo que hoy tiene la protección y el rechazo que provoca entre los propietarios.

3.2. La competencia entre la clasificación de nuevos suelos y la rehabilitación de los cascos. Correpoco, Cantabria

Frenar el declive de la edificación tradicional y plantear simultáneamente crecimientos de vivienda de nueva construcción son opciones que se intentan conjugar en muchos municipios, pero que –en contextos de declive demográfico y poca demanda residencial– suelen ser alternativas contradictorias y que entran en competencia entre sí, como ilustra el ejemplo de Correpoco, perteneciente al Ayuntamiento de Los Tojos, en Cantabria.

Se trata de un municipio con un territorio montañoso, que ocupa las cabeceras de los valles de los ríos Saja y Argoza, en torno a los cuales se organiza una estructura territorial formada por corredores discurriendo por los fondos de valle que articulan los espacios libres y las comunicaciones con el exterior: por un lado, hacia los puertos de Castilla y, por otro, hacia la costa y las cabeceras de servicios terciarios. A lo largo de estos ejes principales discurren las carreteras que organizan el territorio municipal, enlazando 6 pequeños núcleos de población: Bárcena Mayor, Correpoco, El Tojo, Los Tojos, Colsa y Saja. Todos ellos se han ubicado en las vertientes de las laderas que dan a los ríos, a una cierta altura sobre estos, buscando una buena orientación y soleamiento, espacios de menor pendiente y más favorables para el cultivo, y, en cualquier caso, huyendo de las partes más sombrías y frías del fondo del valle.

En el caso de Correpoco (40 habitantes en 2022), el núcleo original estaba dividido en dos partes, siendo cada una de ellas un pequeño aglutinamiento en torno a un espacio central de unas pocas agrupaciones o hileras de viviendas con tipologías montañesas tradicionales –entre medianeras, con balconadas–. El trazado del perímetro urbano que hizo la Delimitación de Suelo Urbano (DSU) de 1983 (Fig. 6) añadió otro tercer núcleo al sur, junto a la carretera que discurre junto al curso del río Argoza (que lleva a Bárcena Mayor, de gran afluencia turística) seguramente pensando que –dado que la carretera no pasaba por el pueblo– era un buen lugar para el asentamiento de algún negocio que aprovechase el paso de turistas. En efecto,

[13] Entre ellas, urge repensar el "deber de conservación" (ligado a la herramienta del IEE "Informe de Evaluación del Edificio") así como la "declaración de ruina", en conexión con medidas de fomento.

[14] Por encima de la falta de recursos económicos, la principal causa del abandono y la ruina de las edificaciones tradicionales es su escasa valoración por parte de sus propietarios y de la sociedad, en general.

[15] Poniendo de manifiesto que la sociedad, que impone ciertas condiciones a un privado para la preservación del patrimonio entendido como parte de la memoria colectiva, está también dispuesta a contribuir en esa tarea de conservación. En el último Plan Estatal 2018-2021 (Real Decreto 106/2018) sólo se añadían 1000 € de ayuda unitaria complementaria por vivienda, y sólo en los casos de edificios o viviendas unifamiliares declaradas BIC, catalogados o que contasen exclusivamente con protección integral en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente. Quedaban fuera los casos más frecuentes, como los edificios residenciales no protegidos como BIC, los Cascos Históricos, las viviendas recogidas en otros tipos de catálogos, todo el patrimonio en municipios sin planeamiento, las viviendas con protección estructural, ambiental o de elementos parciales, etc.

Fig. 6 / Delimitación de Suelo Urbano en el núcleo de Correpoco (Los Tojos, Cantabria)

Fuente: Delimitación del Suelo Urbano de Los Tojos (1983). AUCAN Archivo Urbanístico de Cantabria

allí se ha instalado un restaurante, así como un alojamiento turístico, pero lo más relevante es que, en las grandes parcelas existentes, también han surgido algunas edificaciones de vivienda unifamiliar aislada, que nada tienen que ver con las tipologías ni con el modo de ocupación tradicional del territorio.

Además, el problema reside en que estas nuevas edificaciones ajenas en situación y tipología son simultáneas al abandono y ruina de otras muchas edificaciones en los dos pequeños núcleos históricos de Correpoco (Fig. 7). Aunque –como después se comenta en detalle– los mercados locales de vivienda y suelo en las zonas rurales son muy peculiares y tienen un funcionamiento enrarecido, sin duda la existencia de una oferta de suelo abundante como la derivada de clasificar el tercer núcleo de Correpoco junto a la carretera, desincentiva la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio tradicional. Un planteamiento alternativo hubiese sido no clasificar este tercer núcleo, o limitarlo exclusivamente a usos vinculados al turismo, reconduciendo la posible demanda de vivienda hacia los núcleos existentes para incentivar en ellos la rehabilitación.

Fig. 7 / Las 3 situaciones de la vivienda en Correpoco (Los Tojos): Izquierda: Tipología tradicional usada como vivienda principal en el núcleo, con buena conservación. Centro: Tipología tradicional en el núcleo, en ruinas (izquierda) y semiabandonada (centro). Derecha: Vivienda de nueva construcción junto a la carretera

Fuente: Sede Electrónica de Catastro

4. La inadecuación de los criterios reglados para la clasificación del Suelo Urbano

4.1. La tiranía del carácter reglado del Suelo Urbano y el peso de lo fáctico

En España, la delimitación del suelo como urbano se realiza aplicando estrictamente los criterios recogidos en las distintas legislaciones urbanísticas vigentes, que son de carácter reglado. Como ha señalado la jurisprudencia en numerosas ocasiones, esto significa que

> "[...] En la clasificación de un suelo como urbano la Administración no efectúa una potestad discrecional, sino reglada, pues ha de definirlo [en] función de la realidad de los hechos, de manera que, en base a [la] situación fáctica que ofrece la realidad en el momento [de] planificar, debe asignar el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en los que concurran las circunstancias determinadas al efecto en la normativa urbanística [...]", (Sentencia del Tribunal Supremo, STS, 9 de diciembre de 2015STS 5572/2015 - ECLI: ES:TS:2015:5572).

Siguiendo en esta línea, la jurisprudencia ha entronizado lo fáctico por encima de la racionalidad urbanística:

> "[...] La afortunada expresión de la fuerza normativa de lo fáctico no significa otra cosa que la sumisión del planificador a la realidad existente, que no puede desconocer, porque el suelo urbano es reglado y no puede prescindirse de su clasificación como tal". (STS, 9 de diciembre de 2015STS 5572/2015 - ECLI: ES:TS:2015:5572).

> "[...] La clasificación de un terreno como suelo urbano en el que concurran las circunstancias señaladas por la normativa urbanística [...], es de obligado acatamiento para la Administración, la que no puede dejar de clasificarlo como tal, ni clasificarlo de otra forma, a diferencia de la potestad discrecional que ostenta para las otras clases de suelos contemplados en la Ley, según el modelo de planeamiento y en función siempre del interés público más legítimo". (STS de 3 de febrero de 2003 (STS 616/2003 - ECLI: ES:TS:2003: 616).

Como es sabido (De Santiago & González, 2020a, 2021a), los criterios clásicos para la clasificación del suelo como urbano mediante el planeamiento urbanístico son básicamente el de dotación efectiva de servicios urbanísticos y el de consolidación por la edificación en un determinado grado, a los que se suma la exigencia de integración en la malla urbana.

En los municipios sin planeamiento municipal propio, la cuestión se resuelve mediante la inclusión en la legislación urbanística autonómica y/o en las Normas Provinciales de unos criterios (que suelen ser los mismos citados arriba), que permiten a los terrenos –aun sin estar formalmente "clasificados"- tener la "consideración de Suelo Urbano" y, por tanto, asimilarles su correspondiente régimen urbanístico lo que finalmente permite otorgar licencias de edificación directas sobre las parcelas que –siendo urbanas– merezcan la consideración de solar. Si bien esta previsión soluciona formalmente el problema desde el punto de vista legal (de otro modo sería imposible conceder de forma reglada las licencias), su aplicación práctica queda abierta en muchos casos a un amplio margen de discrecionalidad difícilmente gestionable de forma correcta por los pequeños ayuntamientos afectados.

4.2. Deficiencias e imprecisiones en los criterios reglados

El problema planteado se agrava porque –como hemos analizado pormenorizadamente en otros trabajos (De Santiago & González, 2020a, 2021a) y a continuación ilustraremos a través de algunos ejemplos concretos– existen numerosas deficiencias e imprecisiones en los criterios reglados por la normativa, que dejan la puerta abierta a que se haga un uso espurio de ellos. En los municipios en que existe una figura de planeamiento (aunque sea un simple PDSU), al menos esta opera como filtro intermedio entre las insuficiencias y lagunas de los criterios legales y su aplicación en la práctica, proponiendo una interpretación más o menos coherente y unitaria formalizada en la delimitación del Suelo Urbano propuesta. Pero cuando no existe una figura mínima de planeamiento, dado que los criterios legales se aplican de forma automática –de acuerdo con el carácter reglado del Suelo Urbano– en el momento de resolver cada solicitud de licencia, se corre el riesgo de la discrecionalidad en la interpretación, dando lugar a la consideración como urbanos de determinados terrenos que –desde una aproximación urbanística más detallada (como la que realizaría un verdadero instrumento urbanístico municipal)– no deberían serlo. Como veremos, la cuestión es especialmente acusada en los bordes de los núcleos.

4.2.1. El desmesurado resultado de una delimitación ajena a la morfología: el núcleo de Castro en Verea, Ourense

La delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro (Figs. 8 y 9), en el municipio orensano de Verea, pone claramente de manifiesto las insuficiencias de los planteamientos reduccionistas al uso que consideran que la ordenación de un pequeño núcleo es un problema sencillo que puede abordarse simplemente mediante el trazado de una línea perimetral que indique dónde se puede edificar y dónde no, aplicando de forma objetiva los criterios de la normativa urbanística.

En este caso, puede ser razonable la delimitación de la zona más compacta y consolidada del núcleo en torno a la Capilla de San Roque y al lavadero (rotuladas en la Fig. 8 como 1a), así como la del pequeño conjunto de 4 edificaciones (1b) junto a la carretera de acceso OU-207 –a las que se asigna el Grado 1 de la ordenanza–, pero es muy discutible la delimitación de la parte correspondiente al Grado 2. En efecto, en esta parte con Grado 2 se incluyen un par de "manzanas" interiores (rotuladas como 2b) que han quedado rodeadas por vías pavimentadas de forma sobrevenida, pero donde el grano parcelario nada tiene que ver con el del tejido tradicional existente. Para poder integrar adecuadamente estas "manzanas" sería necesario un proceso de parcelación, e incluso de apertura de pequeñas "calles", que queda más allá de la mera delimitación del perímetro que es lo único que hacen las NNSS. Por otra parte, la consideración de estas mismas vías como generadoras de "urbanización", lleva a que se incluya dentro del perímetro del núcleo también a su banda exterior (2c), dando lugar a la aparición de un anillo completamente ajeno al núcleo original. Finalmente, también es cuestionable la clasificación de toda la banda a lo largo de la carretera (rotulada como 2a), considerando ésta

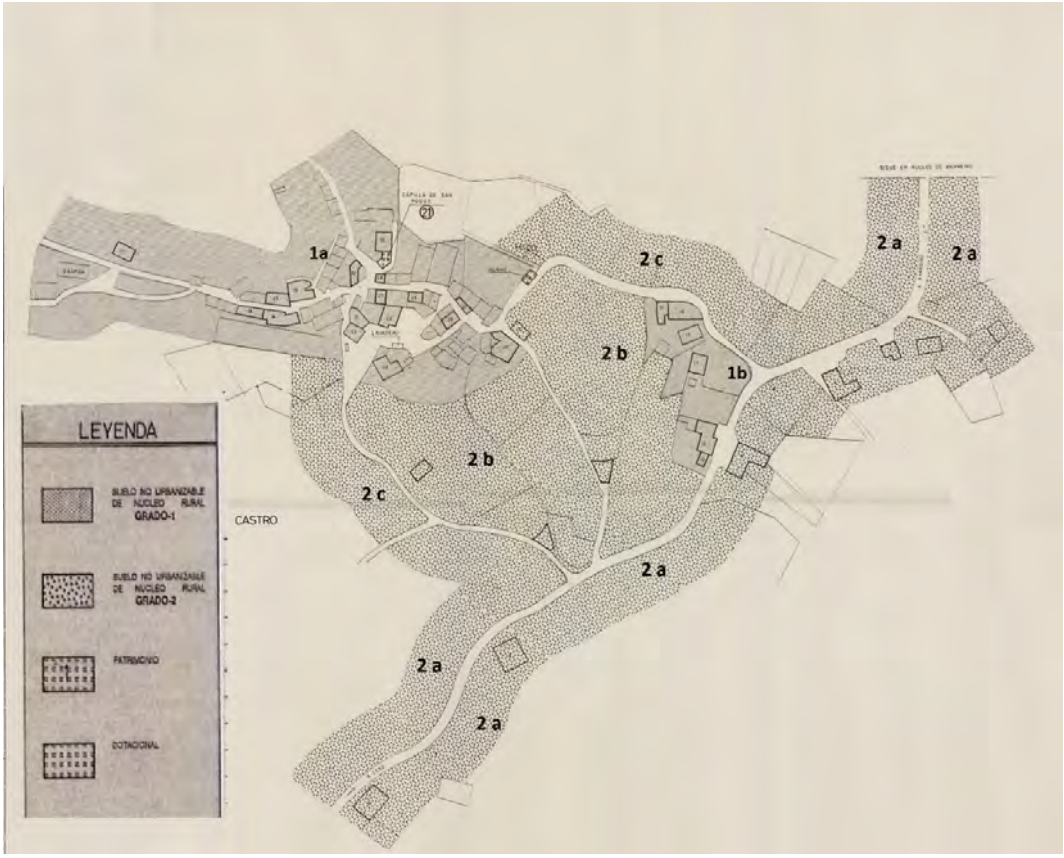


Fig. 8 / Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro, en Verea (Ourense)

Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) del Concello de Verea del año 1996. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia, SIOTUGA

Fig. 9 / Ortofoto del Castro, en Verea (Ourense)

Fuente: Vuelo Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

como provisora de acceso y servicios urbanísticos, lo que lleva a desfigurar completamente la morfología del asentamiento tradicional, de carácter compacto –no lineal o tentacular– y retirado de la carretera.

4.2.2. La ceguera del carácter reglado ante la urbanización sobrevenida: Peraltilla, Huesca

Peraltilla es una pequeña población oscense situada en el corazón del Somontano cuya población actual es de 224 habitantes (2021). Su configuración urbana es medieval, con una morfología lineal no muy diferente a la de algunas fundaciones o villas nuevas, definida –como se aprecia en la Fig. 10– por la calle Mayor como directriz de crecimiento y eje principal del asentamiento de la población, alineándose a ambos lados de ella las fachadas de las viviendas –que se sitúan en parcelas largas y estrechas, transversales al eje–, y en cuya parte posterior se ubican las dependencias agrícolas y el huerto de cada solar familiar.

En el lado oeste del núcleo original se fueron desarrollando algunas pequeñas edificaciones agrícolas alrededor de los caminos, en especial en torno a una segunda vía perimetral (hoy Avenida de la Virgen del Pilar) que permite la comunicación directa desde el actual acceso desde la carretera con la parte alta del pueblo, proporcionando un acceso alternativo al del eje principal. En la ortofoto adjunta puede verse cómo este espacio oeste permaneció vacante hasta los años 80-90, pero a partir de entonces fue ocupado rápidamente y de forma desordenada por naves agrícolas de construcción muy precaria. La pavimentación de esta vía y la progresiva dotación de servicios para abastecer a las construcciones irregulares que se fueron levantando en toda la zona oeste dio lugar a su progresiva consolidación, ejemplificando un proceso de urbanización espontánea o sobrevenida consentida por el propio Ayuntamiento.

De este modo, cuando llegó el momento de realizar la delimitación del Suelo Urbano con motivo de la redacción del PDSU en la primera década del siglo XXI (aprobado definitivamente en 2010), en aplicación directa de los criterios legales para clasificar el suelo, toda la zona oeste del núcleo hubo de ser clasificada como urbana, a pesar de la precariedad de su urbanización y de sus construcciones, y, sobre todo, de su incoherencia desde el punto de vista urbanístico con la traza de la estructura urbana histórica.

La desmesura de la clasificación realizada por el PDSU se ilustra expresivamente en el contraste entre las 2,3 Ha calificadas como casco antiguo y manzana cerrada y la previsión de 6 Ha de suelo calificado para vivienda unifamiliar extensiva (es decir, triplicando el casco). Pero

Fig. 10 / Izquierda: Ortofoto histórica del Vuelo Interministerial 1976-1986. Derecha: Plano Parcelario actual. Peraltilla (Huesca)

Fuentes: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) y Sede Electrónica de Catastro

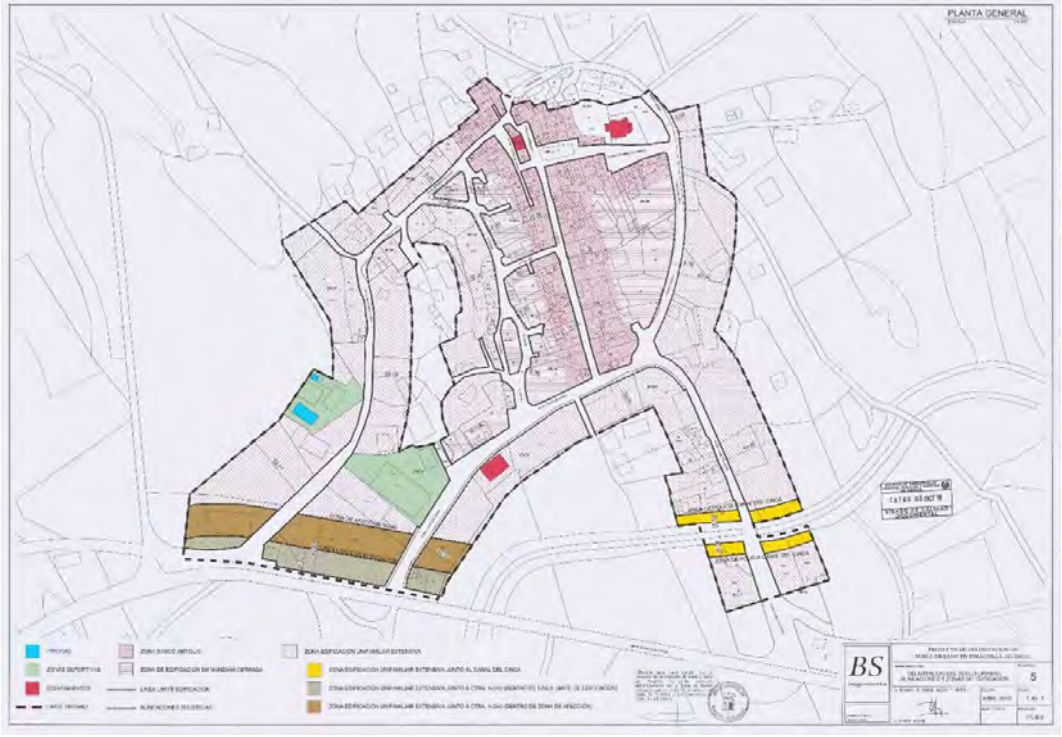


Fig. 11 / Plano de Delimitación del Suelo Urbano, Alineaciones y Zonas de Edificación. Peraltilla (Huesca)

Fuente: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Peraltilla, 2010. Sistema de Información Urbanística de Aragón

lo más significativo del plano de clasificación que puede verse en la Fig. 11 es cómo la urbanización sobrevenida ha condicionado la delimitación como urbanos de todos los terrenos situados en bandas de anchura variable (entre 30 e incluso 50 m) alrededor de todos los viales perimetrales, que se han considerado como dotados de servicios urbanísticos. Estas franjas urbanas se llevan incluso hasta la carretera por el suroeste, y por el sureste llegan a atravesar

el canal del Cinca, incorporando dos parcelas al otro lado de éste; cuando al mismo tiempo no se incluyen como urbanos los terrenos interiores a la gran manzana del centro de la zona oeste, que se deja como un alveolo residual.

En definitiva, de la delimitación resulta una estructura urbana que –además de su desmesura en comparación con el suelo ocupado por la edificación tradicional– destaca por su falta de coherencia con la trama histórica, que queda desdibujada y desnaturalizada. No obstante, y en descargo del propio PDSU, hay que recordar que este infeliz resultado no es más que la consecuencia directa del carácter (mal) reglado del Suelo Urbano, en aplicación ciega de unos criterios legales que no discriminan las situaciones de urbanización sobrevenida como la que se da en Peraltilla.

4.2.3. Las carreteras como vectores del crecimiento. Ledime, Ourense

La consideración de las carreteras como vector inductor de crecimiento es otro problema recurrente en los pequeños municipios rurales. Este sencillo ejemplo de Ledime (Fig. 12), también en el concejo de Verea (Ourense), permite ilustrar dos cuestiones: el caso omiso que se consiente hacer a un instrumento de planeamiento, en este caso unas Normas Subsidiarias[16], a todo un principio clásico[17] como el establecido en el apartado 22 de la Instrucción nº 12 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) de 1979 según el cual "la existencia de carreteras, caminos y otras vías de acceso al núcleo urbano, dotadas de servicios, no podrá servir de base para incluir terrenos dentro de la delimitación de Suelo Urbano"[18]. Y, la segunda, el brutal desvirtuamiento

Fig. 12 / Izquierda: Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Ledime, Verea (Ourense). Derecha: Ortofoto

Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) del Concello de Verea. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia, SIOTUGA (Izquierda). Vuelo Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Derecha)

[16] El hecho de que en general se trate de documentos de planeamiento antiguos, aprobados en un pasado donde los controles administrativos eran mucho más laxos, no es un eximente, pues hay que recordar que -a pesar de su antigüedad- estos documentos siguen todavía plenamente vigentes.
En este caso, además, las NNSS son de 1996 y, por tanto, tampoco cabe excusarlas simplemente por su antigüedad.

[17] Previsión que posteriormente se incorporó a gran parte de legislación urbanística autonómica y a algunas NSP, como las de Palencia (art. 2.3) o las de Zamora (art.15.1). Actualmente se recoge también en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, en cuyo art. 21.3.b, sobre las situaciones básicas del suelo, se dice que "el hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado".

[18] En realidad, en este caso se trata de la delimitación de Núcleos Rurales en Suelo No Urbanizable, pero por ello aún resulta más inconveniente.

que resulta de la consideración de las carreteras como provisoras de "urbanización" en sus márgenes, proponiéndose una delimitación lineal a lo largo de ésta que rompe con el carácter concentrado que tiene el núcleo tradicional existente.

4.3. La desatención a los aspectos morfológicos y a la parcelación

Como hemos estudiado en De Santiago & González (2021b), en los núcleos rurales son comunes una serie de situaciones o patrones "morfológicos" (como las manzanas de grandes dimensiones, las formaciones lineales, las semi-manzanas, etc.) que quedan desatendidas por los criterios legales tradicionales para la clasificación del suelo.

4.3.1. El inconveniente resultado de la aplicación ciega de los criterios reglados: el núcleo de Escuadro en Almeida de Sayago, Zamora

El caso del núcleo de Escuadro (24 habitantes en 2022), en el municipio de Almeida de Sayago (Zamora) ilustra el pernicioso resultado de la aplicación ciega de los criterios reglados en un asentamiento de carácter tradicional con unos rasgos morfotipológicos muy acusados, que el planeamiento urbanístico no sólo ha sido incapaz de conservar, sino que ha contribuido a desfigurar.

Como se aprecia en las imágenes de la Fig. 13, la estructura urbanística de Escuadro es un ejemplo característico de asentamiento tradicional ganadero sayagués (Prada Llorente, 2001), caracterizado por la presencia de espacios abiertos no edificados –cortinos y huertos– vinculados a las edificaciones e íntimamente imbricados en la trama urbana.

Dado que en el momento de redacción de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM, aprobadas definitivamente en 2009) la red viaria del núcleo de Escuadro se encontraba pavimentada en su mayor parte y todas las calles contaban con buen nivel de dotación de servicios (alumbrado, agua, alcantarillado), a la hora de aplicar los criterios legales de clasificación del suelo –sobre los que, al ser reglados, no cabe discusión y por tanto deben ser aplicados de forma automática–, la práctica totalidad de sus calles debieron ser consideradas como completamente dotadas de servicios y, por tanto, las parcelas que daban su frente a ellas consideradas como solares e incluidas dentro del Suelo Urbano. De este modo, al revés de lo que suele ser habitual, la mayor parte de la trama incluida como Suelo Urbano en Escuadro, aunque cumple el criterio de dotación (extendiéndose además al

Fig. 13 / Izquierda: Parcelas incluidas en el parcelario de urbana de Catastro anterior a las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de 2009. Derecha: Gráfico 4.1.3.c Tipologías tradicionales según las NUM (en azul). Escuadro, Almeida de Sayago (Zamora)

Fuente: NUM de Almeida de Sayago, 2009. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León

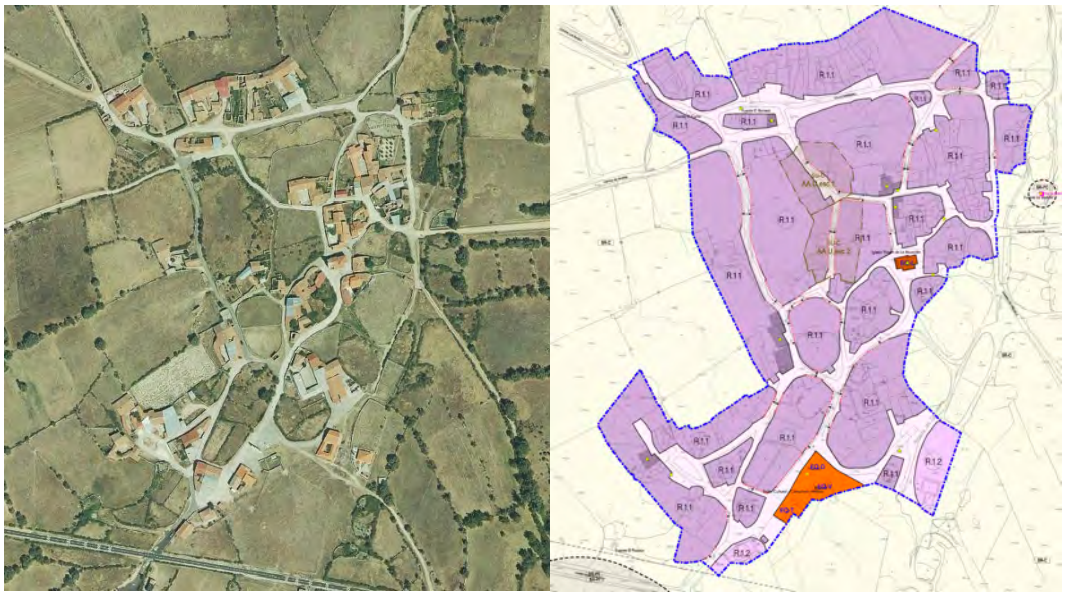


Fig. 14 / Izquierda: Ortofoto del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) de 2018. Derecha: Clasificación del suelo de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de 2009. Escuadro, Almeida de Sayago (Zamora)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Izquierda). NUM de Almeida de Sayago, 2009. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León (Derecha)

margen de disponibilidad en los servicios de 50 m que permite la normativa castellanoleonesa), no llega a cumplir el de consolidación.

El resultado final de la aplicación de los criterios legales se muestra en la Fig. 14, alcanzando una superficie total de 10,2 Ha de Suelo Urbano y contrasta fuertemente con el suelo incluido dentro del parcelario de urbana de Catastro antes de redactarse las NUM, donde sólo aparecían como urbanas a efectos catastrales las parcelas realmente edificadas, agrupadas en pequeños barrios compactos que aglutinan los conjuntos edificados formados por las viviendas familiares y sus espacios anejos. A pesar de ser sólo una delimitación catastral, se observa una fiel correspondencia con el levantamiento de las tipologías tradicionales que hicieron las propias NUM y su pertinencia desde el punto de vista morfológico.

Por el contrario, la comparación entre estos planos o la ortofoto con la clasificación del suelo realizada por las NUM permite apreciar el sinsentido de la delimitación de suelo propuesta por éstas en aplicación estricta de los criterios legales vigentes: la aplicación ciega del carácter reglado del Suelo Urbano en Escuadro conduce a clasificar como urbanas las parcelas sin edificar correspondientes a los cortinos y huertos tradicionales –íntimamente imbricadas como vacíos con las edificaciones–, cuya urbanización es claramente sobrevenida y si bien es obvio que su situación de facto es la de “suelo urbanizado”, es más que dudoso que deban ser consideradas como “Suelo Urbano”[19]. Porque en última instancia, hay que recordar que, aunque la consideración de los terrenos como urbanos es sólo potencial –dependiendo finalmente de los propietarios la posibilidad de edificar– en el fondo lo que se está dibujando es un urbanismo a la carta completamente ajeno a los modelos y morfologías de los asentamientos tradicionales.

[19] Aquí hay otros dos debates de fondo, en los que no se va a entrar en este artículo:
Uno es el de las diferencias entre situación y clase del suelo, en relación con los cambios introducidos sobre la Ley de Suelo estatal de 2007 por el TR de la LS de 2015. Estos aspectos ya han sido tratados por Vaquer (2019) a quien nos remitimos: “entre la clase de Suelo Urbano y la situación de suelo urbanizado hay una conexión lógica pero no tiene porqué existir un paralelismo perfecto: son conceptos distintos establecidos por leyes distintas a efectos distintos”.
Otro es la crítica a la prevalencia de lo fáctico sobre cualquier otro tipo de consideración de naturaleza urbanística, ambiental, paisajística, social, etc. que está relacionada con la idea de “integración en el territorio” o “en el medio rural”. (De Santiago & González, 2020a, 2021a).

4.3.2. Problemas morfológicos en torno a la manzana de grandes dimensiones del Charcón, Bohonal de Ibor, Cáceres

El ejemplo que se presenta a continuación ilustra la importancia de determinados formaciones o patrones morfológicos en la ordenación urbanística de los pequeños municipios rurales, que habitualmente no suelen tener un tratamiento adecuado. La manzana del Charcón en Bohonal de Ibor (Cáceres) es una manzana de grandes dimensiones prototípica (Fig. 15). Originalmente correspondía a un polígono rústico de herrenales definido por caminos, cuyo lado norte se fue consolidando como urbano de forma espontánea durante todo el siglo XX, al ser la prolongación natural del casco según el camino que comunica éste con el pueblo de Mesas de Ibor. Dicha consolidación llevó consigo una profunda transformación parcelaria mediante subdivisiones de las parcelas originales y la urbanización (pavimentación y dotación de servicios) de la calle Hernán Cortés. Sin embargo, en su límite sur, la urbanización de la calle Portugal fue claramente sobrevenida, primero mediante su pavimentación para facilitar el tráfico entre el casco y la salida a la carretera de Mesas, y después mediante la construcción de las infraestructuras urbanísticas básicas para dar servicio a algunas edificaciones puntuales surgidas en sus bordes; esto convirtió en manzana urbana *de facto* a una semimanzana cuyo tamaño y parcelación no eran absoluto urbanos, pues las transformaciones parcelarias en ella se habían limitado a la segregación de pequeñas parcelas para edificar en una estrecha banda en su borde norte, sin apenas alterar las fincas originales restantes. El propio PGOU de 2006 ya adelantaba esta discordancia entre su grano y el de las manzanas tradicionales del pueblo:

"Cuya futura clasificación urbana, como la correspondiente al entorno [de la] prolongación de la calle Portugal hasta la carretera de Mesas de Ibor, provocará que existan grandes vacíos de fondos de parcelas que sean objeto de estudio para ordenaciones urbanas en el planeamiento municipal que se elabore". (Memoria Justificativa, p. 12).

El problema de la clasificación como urbanas –por la simple urbanización sobrevenida de todo su perímetro– de este tipo de manzanas de grandes dimensiones es que, habitualmente, el planeamiento urbanístico no suele ir más allá de su clasificación y deja sin tratar el complejo problema morfológico de su interior. En algunos casos, es simple desidia; pero en los PDSU la ordenación de una manzana de grandes dimensiones es una cuestión insalvable, pues las atribuciones de esta figura les impiden ir más allá de la simple delimitación del suelo.

En el ejemplo de Bohonal, la figura empleada es un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que, consciente del problema morfológico planteado, clasifica el ámbito como Suelo Urbano No Consolidado y propone sobre él la Unidad de Actuación nº 1, sujeta a una sencilla reparcelación y equidistribución de cargas y beneficios. A pesar de la corrección y el interés del planteamiento de la reparcelación como instrumento, la solución concreta planteada –aunque sólo es indicativa– muestra la simpleza con que se ha abordado una situación urbanística tan compleja: se limita a proponer una calle por el fondo de las traseras de las parcelas que permite el acceso al interior de la manzana pero que da como resultado un grano parcelario absolutamente incoherente con respecto al tradicional. Con esta base no es de extrañar que las parcelas y tipologías resultantes sólo puedan profundizar aún más dicha incoherencia, y que ni siquiera una hipotéticamente buena ordenanza

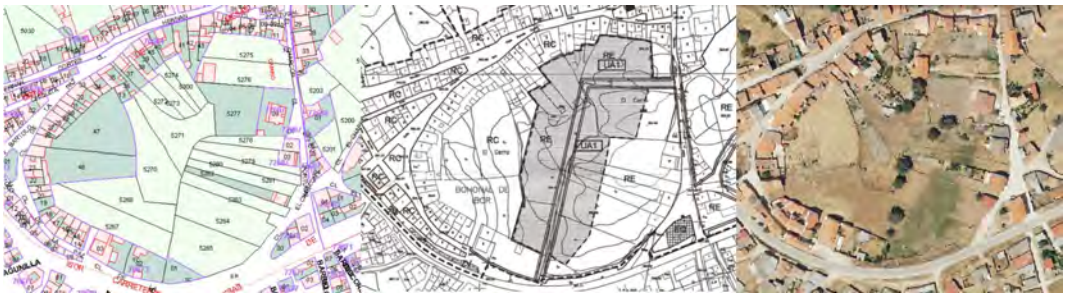


Fig. 15 / Manzana del Charcón. Plano Parcelario, Ortofoto y Planta de la Ficha de la UA-1 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Bohonal de Ibor (Cáceres)

Fuentes: Catastro Virtual, Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017 y Sistema de Información Territorial de Extremadura

–de la que además el PGOU carece– pudiera ser capaz de garantizar esta coherencia de la nueva edificación que se levante en el futuro.

Por otra parte, y como se observa en la ortofoto, la incapacidad municipal para la gestión urbanística cotidiana ha permitido la aparición de edificaciones en el interior de la manzana al margen de las previsiones del PGOU que impiden la materialización de la ordenación prevista por éste.

4.4. Interpretaciones forzadas y perversiones de los criterios reglados

El hecho de que existan lagunas e imprecisiones en los criterios reglados permite forzar interesadamente su interpretación, generalmente siempre con el objeto de ampliar el suelo clasificado como urbano. Como se ha visto en el ejemplo de Ledime y veremos ahora en el de Almócita, no son infrecuentes los planes que consiguen aprobarse contradiciendo con cierto descaro los criterios legales.

4.4.1. Almócita, Almería: una delimitación "a ojo" tensada por el arco de la variante de la carretera

Almócita (Fig. 16) es un pequeño municipio de la Alpujarra almeriense, situado dentro de los límites del Parque Natural de Sierra Nevada. Su población viene experimentado un declive constante desde los 556 habitantes que tenía en 1900 a los 169 de 2021. A pesar de su pequeño tamaño y su demografía regresiva, Almócita tuvo muy tempranamente un PDSU en el año 1978. Se trataba de una delimitación muy contenida, limitándose a incluir estrictamente dentro de su perímetro los terrenos que en aquel momento estaban completamente consolidados por la edificación.

Transcurridos más de 20 años sin apenas crecimiento urbanístico alguno, en paralelo a la construcción de la nueva carretera de la Alpujarra A-348 –que desviaría el tráfico de paso que hasta entonces discurría por el borde del pueblo–, el Ayuntamiento propuso en 2001 una modificación del PDSU de 1978, considerando oportuna la ocupación íntegra de los terrenos de cultivo comprendidos entre el núcleo consolidado y la antigua carretera, justificándolo con una simple Memoria de tan sólo una página. La superficie de Suelo Urbano que se proponía ampliar era notable (Fig. 17). Aunque la Memoria no cuantificaba la extensión del casco consolidado, los nuevos suelos a delimitar como urbanos ascendían a más de 2,3 Ha.

Por el contrario, son muy significativas las consideraciones que hacía la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el Acuerdo aprobación de esta Modificación, fechado el 20 de diciembre de 2001, en el que se

Fig. 16 / Vista aérea de Almócita (Almería)

Fuente: https://guiajoseantonio.files.wordpress.com/2014/09/aerea-almocita.jpg

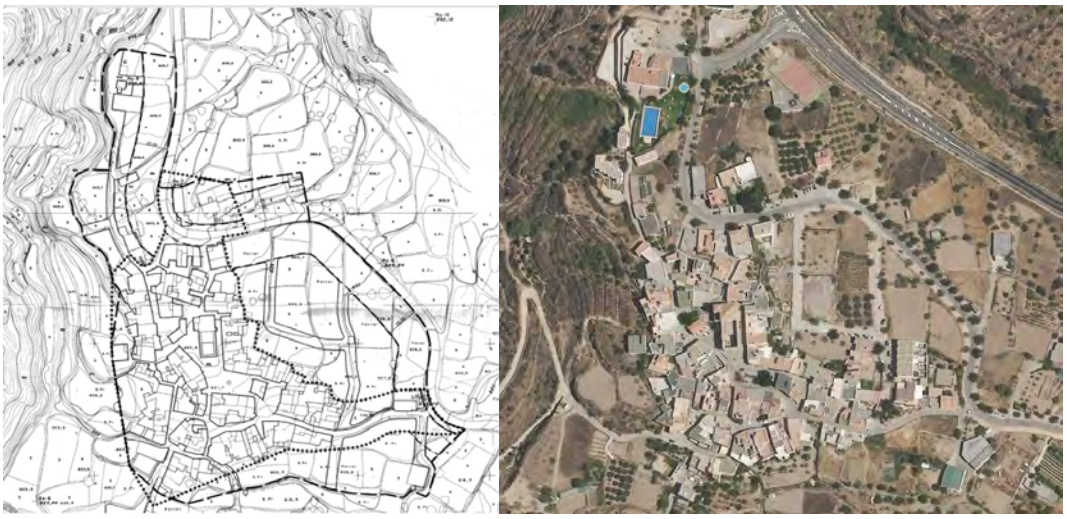


Fig. 17 / Izquierda: Plano de delimitación del suelo indicando el perímetro del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de 1978 y la ampliación propuesta por el PDSU de 2010. Derecha: Ortofoto actual. Almócita (Almería)

Fuentes: PDSU de Almócita de 1978. SITUA@ Consulta Planeamiento Urbanístico de Andalucía. (Izquierda). Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), 2016. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Derecha)

justifica –más que la propia Memoria del PDSU- la singularidad de la delimitación:

> "[...] La delimitación del Suelo Urbano deberá contener el perímetro de aquellos terrenos que o están urbanizados o conforman un área colmatada por la edificación en un cincuenta por ciento. Dada la singularidad y el carácter del pueblo, en el que la edificación colmata en su totalidad el núcleo, sin que exista solución de continuidad, se podría justificar el hecho de que se incorporen terrenos adyacentes en su periferia, interpretando que la colmatación de la edificación se extiende a todo el núcleo. Aunque en el expediente no se cuantifica la superficie que se amplía, se puede apreciar que ésta es prácticamente del mismo orden de magnitud que la formada por el núcleo colmatado" (Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Acuerdo aprobación la Modificación del PDSU de Almócita, fechada el 20 de diciembre de 2001).

Así pues, la propia Comisión Provincial, aunque criticaba que no se justificase con detalle el requisito de consolidación exigido legalmente, se conformaba con que "se puede apreciar" (es decir, verse simplemente... a "ojo") su cumplimiento. Estando el área de ampliación de Suelo Urbano propuesta vacante de edificación en su totalidad, daba por buena la interpretación de computar el grado de consolidación conjuntamente con el núcleo ya consolidado, permitiendo una extensión de éste "prácticamente del mismo orden de magnitud que la formada por el núcleo colmatado", contraviniendo el tradicional criterio que lo prohibía expresamente en la Instrucción nº 12 de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Ministerio de 1979[20].

Sin cuestionar esta injustificada ampliación del suelo en un municipio tan pequeño, la Comisión Provincial aprobó la Modificación del PDSU, limitándose a condicionar su eficacia y publicación[21] a que en el plazo de tres meses se cumplieran algunas otras condiciones menores[22]. En definitiva, este ejemplo de Almócita ilustra una generosa ampliación del Suelo Urbano que, aprovechando la confusa redacción del criterio reglado de consolidación por la edificación, lo interpreta de forma sui generis y permite una extensión –no cuantificada más que "a ojo"– del mismo orden de magnitud que la del núcleo existente, definida mediante la

[20] En los apartados 28 y 33 de la Instrucción se decía expresamente que "en ningún caso podrá entenderse que un PDSU permite automáticamente la duplicación de la superficie ocupada por la edificación existente o la duplicación de la superficie que pueda considerarse como núcleo actual".

[21] Ignoramos lo que ocurrió entre esta aprobación condicionada y la publicación oficial del Acuerdo, que se demoró nada menos que 9 años (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del 5 de febrero 2010), quizá porque el Ayuntamiento se retrasó en el cumplimiento de las condiciones impuestas.

[22] Referidos al establecimiento de alineaciones en la ampliación propuesta y a los retranqueos de las edificaciones respecto a la carretera.

simple colmatación entre el perímetro edificado y la carretera como tensora del crecimiento urbanístico.

5. El problema del borde y la omnipresente corona de chalets

El resultado de la aplicación práctica de los criterios legales para la clasificación del Suelo Urbano suele ser la ampliación más que generosa del perímetro existente, rodeando el casco consolidado con una corona para el desarrollo de viviendas unifamiliares aisladas o adosadas, que termina configurando un modelo prototípico presente en muchos municipios españoles, como los dos ejemplos que se incluyen a continuación.

5.1. Una bastida medieval rodeada por una corona de adosados: Sajazarra, La Rioja

Sajazarra es un pequeño municipio de la Rioja Alta, en la comarca de Haro, situado en la confluencia de los ríos Aguanal y Ea. Su fundación se remonta al establecimiento como puebla dentro de la segunda línea defensiva frente a Navarra en el siglo XIII. Esta fundación dio lugar a una bastida medieval rodeada de una cerca –de la cual aún se conservan restos– y urbanizada con un trazado regular. Con los años perdió su importancia defensiva y se convirtió en lugar de señorío, construyéndose un castillo palacio en la segunda mitad del S. XV. Como puede verse en las imágenes adjuntas (Fig. 18), el trazado urbano y muchas edificaciones aún conservaban este carácter medieval hasta los años 70.

En la actualidad, cuenta con un Plan de Ordenación de Suelo Urbano (POSU) aprobado en 2002. A pesar de que el municipio viene experimentando un fuerte declive demográfico desde hace más de 100 años (al haberse reducido su población desde el máximo de 644 habitantes que tuvo en 1900 a 124 en 2022), el POSU argumentaba la necesidad de clasificar suelo para la construcción de nuevas viviendas secundarias de tipología unifamiliar de baja densidad, marcándose como objetivo básico la necesidad de dotarse de un instrumento eficaz de planeamiento para satisfacer las supuestas expectativas de desarrollo del municipio.

La enumeración de los objetivos del POSU deja nítidamente clara su sujeción al carácter reglado de la clasificación de suelo y a la necesidad de ampliarlo. Así en la página 5 de la Memoria se dice que “se contempla una ampliación del “Suelo Urbano”, con el objeto de completar tramas ya existentes, así como de reconocer el innegable derecho a ser Suelo Urbano de aquellas parcelas que cumplen con los requisitos [legalmente] exigidos [...]”. La estimación final del número de habitantes y viviendas previstas (Memoria Justificativa, p. 7), considera que

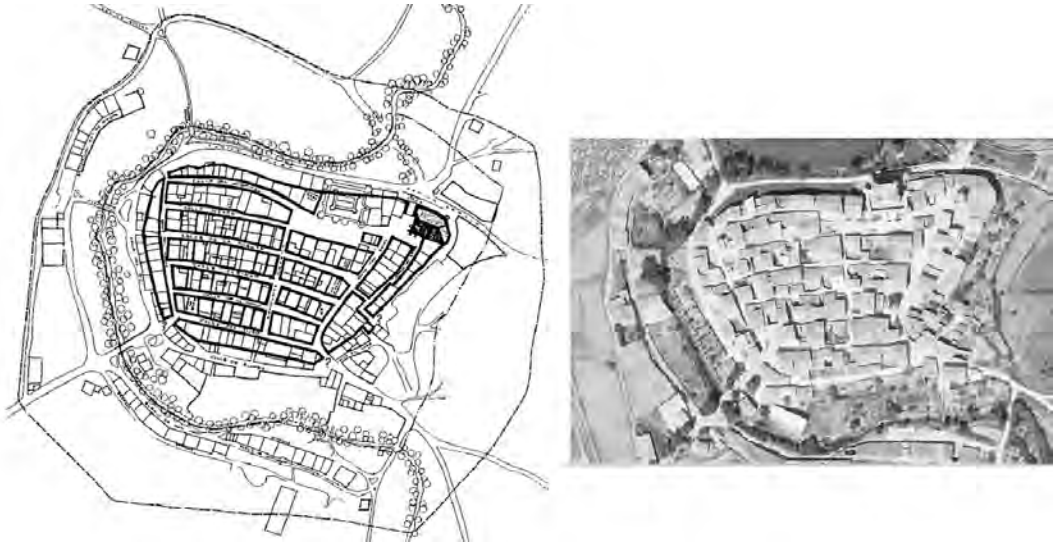


Fig. 18 / Izquierda: Reconstrucción teórica del trazado de la muralla y del parcelario medieval (dibujo de J. Sandoval). Derecha: Ortofoto del vuelo interministerial de 1973-1986. Sajazarra (La Rioja)

Fuentes: Izquierda: J. G. Moya Valgañón (1990) p.129. Derecha: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

el número de viviendas nuevas sería de 166, frente a 175 existentes; y que el número de habitantes pasaría de 143 a 724 (581 nuevos habitantes; a 3,5 por vivienda).

Con estos escenarios, el POSU planteaba tres zonas de ordenación. La primera, el Casco Urbano Tradicional. La segunda, una zona de Extensión del Casco hacia al oeste, entre el meandro del río Ea y la carretera de acceso, donde se configuraba una corona de adosados mediante Unidades de Ejecución concebidas como fragmentos de pequeño tamaño, en muchos casos coincidiendo con cada hilera de adosados, "para evitar seguras desigualdades en la distribución de cargas y beneficios derivados de la ejecución del planeamiento". Por último, en la zona este, donde el impacto visual sobre el conjunto se consideraba menor, se propusieron tres Unidades de Ejecución (UE1, UE2 y UE11) con ordenanza de Edificación de Baja Densidad, aunque también se permitían otras tipologías compatibles dentro de una misma intensidad edificatoria máxima.

La ortofoto de 2017 (Fig. 19) muestra la evolución que han tenido las previsiones del POSU 20 años después de su aprobación: la corona de adosados propuesta ha tenido un desarrollo muy desigual, habiéndose realizado sólo dos de las Unidades de Ejecución propuestas, lo que –en lugar de la corona– ha terminado por configurar dos conjuntos agregados de adosados completamente descontextualizados, igual que la otra Unidad de Ejecución desarrollada al este (UE 1), con una promoción unitaria de unifamiliares compactas. En definitiva, si el modelo de la corona propuesta por el POSU ya estaba fuera de contexto, su desarrollo fragmentario ha terminado por desdibujar la identidad de un conjunto medieval que había conseguido preservarla relativamente intacta hasta fechas no muy lejanas.

5.2. La corona potencialmente edificable configurada por la flexibilidad en la disponibilidad de servicios urbanísticos a una distancia de 50 metros en Castilla y León: El Barrio, Navaescurial, Ávila

La legislación urbanística de Castilla y León ha sido la primera en eliminar el criterio de consolidación por la edificación para la clasificación del Suelo Urbano mediante la Ley 4/2008, en cuya Exposición de Motivos se justificaba esta decisión del siguiente modo: "en los artículos 11 y 30 se unifican los criterios para clasificar el

Fig. 19 / Ortofoto Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Sajazarra (La Rioja)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

Suelo Urbano en torno al requisito inexcusable de la dotación de los servicios adecuados, pues hoy en día es inconcebible que un Suelo Urbano carezca de ellos. [...]"[23]. Aunque pueda parecer modesto, este es un paso excepcional. Ninguna otra CC AA se ha atrevido a enunciar esta obviedad: en efecto, puede que en una España pretérita donde el planeamiento debía regularizar zonas edificadas sin urbanización tuviera cierto sentido el criterio de consolidación por la edificación, pero –por el contrario– el requisito de suficiencia en la dotación de servicios urbanísticos básicos parece hoy inexcusable.

No obstante, aunque esta eliminación del criterio de consolidación por la edificación en la normativa castellano-leonesa haya sido sin duda un paso valiente, en la práctica no ha supuesto un cambio tan radical, pues ha estado acompañada de la introducción paralela de un margen de flexibilidad en la disposición de servicios urbanísticos de hasta 50 metros de distancia[24], que garantiza una vía de flexibilidad alternativa sustituyendo a la que antiguamente ofrecía el criterio de consolidación por la edificación y que puede dar lugar a efectos indeseados, o incluso peores (De Santiago & González, 2020 a y b, 2021a).

El riesgo estriba en que la nueva previsión de una distancia máxima para los servicios urbanísticos supone de facto la posibilidad de ampliación del suelo "delimitado", o –en los municipios sin planeamiento- "con la consideración como" o "con la condición de" urbano, mucho más allá del suelo efectivamente urbanizado o dotado de servicios, que constituiría el "casco consolidado" indiscutible. En la práctica, para los municipios que redacten nuevo planeamiento, supone la posibilidad de extender el Suelo Urbano efectivamente urbanizado incluyendo las parcelas que cumplan la condición de disponer de servicios a 50 metros; para los municipios sin planeamiento, la posibilidad de considerar como Suelo Urbano una corona de terrenos, a modo de banda colchón, a esa distancia de 50 metros, dentro de la cual pueden potencialmente surgir algunas edificaciones. De forma más precisa, en la mayoría de los casos no se trataría tanto de una corona completa propiamente dicha, como de la posibilidad de edificar en las parcelas que (con independencia de su forma y tamaño) cuenten con acceso rodado y se sitúen a 50 m de otras ya consolidadas por la urbanización, lo que generalmente supondría extensiones de hasta 50 metros a lo largo de las vías radiales o los caminos de acceso existentes.

Es cierto que esta es una corona o banda sólo potencial, y que por tanto no se prevé expresamente su edificación completa, sino solamente a iniciativa de los propietarios en aquellas parcelas donde, existiendo voluntad de edificar, se cumpla la condición de disponer de servicios a esa distancia máxima. Sin embargo, esta potencialidad no excusa la inadecuación del modelo urbanístico que subyace en ella, que es el de permitir una corona de nuevas edificaciones rodeando los terrenos efectivamente ya urbanizados –los cascos consolidados, podríamos decir-, garantizando –eso sí- la "urbanización" (en particular costeando –a cargo de los interesados- esas conexiones de hasta 50 metros) de esos terrenos en los que se pretende edificar, sin cuestionarse si dicha "urbanización" es necesaria en el medio rural[25] o, más importante aún, si tiene sentido permitir la edificación en el borde urbano (De Santiago & González, 2019). Con toda la buena intención y el propósito de dejar un margen de flexibilidad para el crecimiento en estos municipios, lo que subyace en definitiva es un modelo abstracto –alejado de las circunstancias del territorio concreto– donde no se plantea la pertinencia de la edificación en cada caso puntual, sino que en base a la simple oportunidad de la disponibilidad de los servicios a una cierta distancia se propone un urbanismo a la carta para los propietarios de los terrenos.

En la imagen adjunta (Fig. 20) se representa la aplicación del requisito exigible de distancia –tanto al acceso como a los servicios urbanos– para poder clasificar el suelo como urbano –en el caso en que se estuviese redactando una nueva figura de planeamiento (art. 11 de Ley

[23] Sobre este particular puede verse De Santiago & González 2020 a y 2021a.

[24] El requisito de distancia apareció en el Reglamento de Urbanismo de 2004, cuyo art.23 dice que "a tal efecto deben clasificarse como Suelo Urbano los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población, y que por tanto cuenten con acceso público integrado en la malla urbana, y servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica", formulando a continuación los requisitos complementarios de suficiencia y distancia exigibles -tanto al acceso como a los servicios urbanos- en los siguientes términos:
"a) Contar con condiciones suficientes y adecuadas para servir tanto a las construcciones e instalaciones existentes como a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que hayan existido en el pasado o de que se prevea su existencia futura.
b) Estar disponibles a una distancia máxima de 50 metros de la parcela, y en el caso del acceso, en forma de vía abierta al uso público y transitable por vehículos automóviles.
[…]".

[25] Véase el epígrafe 8.

Fig. 20 / Izquierda: Orfototo. Derecha: Aplicación de los criterios la Ley 5/1999 (art. 11 y 30) y del Reglamento de Urbanismo (art.23 y 67) de Castilla y León sobre el estado del núcleo en 2019, con las construcciones levantadas entre 1997 y 2019, en naranja; y las posibles, en amarillo. El Barrio, Navaescurial (Ávila)

Fuente: Izquierda: Fototeca CNIG. Derecha: Elaboración propia

5/1999 y del art. 23 del Reglamento de Urbanismo)– o para considerarlo directamente como tal (arts. 30 y 67, respectivamente) en un municipio sin planeamiento urbanístico propio, ejemplificado en el núcleo de El Barrio (30 vecinos), en el término municipal de Navaescurial, Ávila. Para ello se ha trazado la envolvente de los círculos de 50 m desde el último punto dotado con servicios que puede considerarse indiscutiblemente como "trama urbana" y se han representado en color salmón las parcelas que resultarían susceptibles de considerarse directamente como urbanas y rayadas las que, resultándolo, se podrían excluir por formar parte de las Eras (espacio de uso tradicional y abierto). Aunque también se han excluido algunos caminos con urbanización sobrevenida (algunos incluso hormigonados, y con servicios para dotar a corrales) que –estrictamente– podrían haberse considerado para trazar los círculos, el resultado muestra una importante ampliación de la superficie ocupada actualmente y de la incluida en el plano catastral. Como puede observarse, lo de menos es que la ejecución de los servicios para completar la condición de solar de esas parcelas sea o no a costa de los propietarios; lo importante es que el margen de 50 m permite consolidar un modelo –la corona de unifamiliares– completamente ajeno al contexto y en clara contradicción con las pautas espaciales del asentamiento tradicional.

6. El enrarecimiento de los mercados de suelo y vivienda y la falta de mecanismos de intervención y gestión

La corona de chalets rodeando los pequeños núcleos rurales o la proliferación de viviendas aisladas –legales o no– en Suelo Rústico, en paralelo al declive y abandono de la edificación tradicional, son las dos caras de un mismo fenómeno que no sólo responde a las insuficiencias del planeamiento urbanístico –o a la ausencia de éste–, sino que es fundamentalmente consecuencia del mal funcionamiento del mercado de suelo y vivienda en estos pequeños municipios, así como de la falta de instrumentos adecuados de intervención y gestión.

En efecto, en estos pueblos no puede hablarse de un mercado inmobiliario más o menos normalizado, con una información transparente, y capaz de encontrar ese supuesto equilibrio libre entre la oferta y la demanda idealizado por el credo neoliberal, sino de un mercado muy enrarecido donde apenas hay oferta y donde la demanda ha de buscarse sus propias alternativas, que generalmente encuentran más fácil acomodo en la corona exterior de los núcleos o en el Suelo Rústico. De las Rivas & al. (2020) lo describen de este modo:

> "Por un lado, la falta de dinamismo del patrimonio residencial infrautilizado responde en muchos casos a la voluntad expresa de sus propietarios, por ejemplo, de quienes emplean las viviendas

> en períodos vacacionales (y no tienen por tanto interés en alquilarlas o venderlas), o incluso de quienes, aun no usándolas nunca, se resisten a su venta (identificada en muchos casos como una ruptura con el vínculo familiar). Respecto a los solares o viviendas en ruinas, es habitual que se encuentren en situación prolongada de abandono (habitualmente desde hace décadas) y que se desconozca su propietario actual, habiendo pasado por una o más transmisiones y perteneciendo presumiblemente a una diversidad de herederos que hace tiempo que perdieron el contacto con el pueblo de sus ascendientes. Por otro lado, quienes sí están dispuesto a poner sus viviendas en alquiler o a la venta se enfrentan entre otras cosas a esa inexistencia de un mercado local efectivo, lo que conduce muy habitualmente a una inadecuación en los precios. En ausencia de referencias, los precios tienden al alza, [...]".

En ocasiones, el enrarecimiento es tal, que directamente no existe mercado. Este fue el caso del municipio de Los Tojos, en Cantabria, donde el Ayuntamiento estaba interesado en promover vivienda pública para fijar población joven y combatir el despoblamiento, y –a pesar de la abundancia de suelo clasificado por el planeamiento urbanístico vigente, una DSU– no encontraba ningún solar ni ninguna vivienda en venta a un precio razonable. Ante ello, tuvo que recurrirse a una modificación de planeamiento en 2017 para reclasificar como urbana una parcela municipal en Suelo Rústico. En la Memoria de la Modificación se relata así:

> "El Ayuntamiento de Los Tojos, impulsa la fijación de población joven rural, en el término municipal. [...] Los esfuerzos por obtener un suelo clasificado como urbano, en diferentes emplazamientos, pero haciendo especial hincapié para su obtención en el núcleo de El Tojo, tampoco han dado resultado. Simplificando mucho, el precio para facilitar la puesta en el mercado de una superficie de Suelo Urbano, con todos los accesos y servicios, es demasiado alto, legal e irracionalmente alto, dado que el precio, obviamente, lo fija el vendedor del bien, influyendo poco en él los deseos del comprador. Por último, la posibilidad de obtener alguna edificación ya preexistente, que pudiera rehabilitarse o acondicionarse para alojar al menos un par de viviendas, sujetas a algún tipo de protección, no ha dado fruto alguno".

Lo habitual es que estas disfunciones del mercado inmobiliario local se usen para justificar una generosa clasificación de suelo que consiga romper estos monopolios y agilizar la oferta de vivienda, generalmente limitada a la reserva de suelo periférico para vivienda nueva.

Es el caso del Ayuntamiento de Bocigas, en la provincia de Valladolid, donde la situación de partida era la siguiente:

> "Dentro del casco urbano se produce[n] una serie de fenómenos habituales en estos casos. Nos encontramos con distintos solares y edificios en ruinas que sus propietarios se niegan a vender, o piden un precio desorbitado por ellos, o resultan fruto de una herencia en manos de varios hijos que viven fuera del pueblo y se despreocupan de ello. Ante ello las personas que quieren hacerse una casa tienen que buscar terreno en los alrededores del casco y así surge la necesidad de convertir las eras en Suelo Urbano, con los costes urbanísticos que conlleva.
>
> A la par se produce otro fenómeno cual es el que los propietarios de terrenos o eras colindantes con el casco urbano y que quieren hacerse una vivienda se niegan a comprar un solar dentro del casco. Prefieren edificar en su propiedad sin coste alguno de terreno, aunque tengan que llevar por su cuenta todos o algún servicio urbanístico". (Memoria de las NUM de 2017, p.13).

Tras la puesta en funcionamiento en los años 90 de un campo de golf de 9 hoyos[26], Bocigas se convirtió en un foco de cierta atracción turística, acogiendo numerosos aficionados, sobre todo del entorno metropolitano de Valladolid, lo que disparó la demanda de vivienda, en ese contexto de restricción absoluta de la oferta.

Esta nueva demanda foránea, sumada a la de los veraneantes o residentes de fin de semana vinculados al pueblo, añadía nuevas condiciones al enrarecimiento del mercado inmobiliario local, frente a lo cual la única respuesta que se propuso fue la de aumentar nuevamente la oferta de suelo disponible para viviendas unifamiliares, articulada mediante la redacción de unas Normas Urbanísticas Municipales (NUM) en sustitución del PDSU previo, que fueron finalmente aprobadas en 2017, con capacidad para añadir hasta 43 viviendas a las 85 entonces existentes: 10 en el casco urbano y otras 33 en la corona prevista por las NUM como Suelo Urbanizable (Fig. 21).

Más exagerado aún el caso del municipio de Piedrahita (1822 hab), en Ávila. Las NNSS aprobadas en el año 2000 partían en el momento de su redacción de una población en regresión de 2000 habitantes y un total de 840 viviendas. Suponiendo una demanda anual de 50 viviendas para primera residencia y de 30 para secundaria, con un horizonte de 12 años, estimaban necesario cubrir un volumen de unas 1000 viviendas. Sin embargo, en la Memoria (NNSS 2000, p.8) se

[26] El campo de golf se ubica en la parte este del pueblo, sobre terrenos de titularidad pública, en una zona donde antes había varios bodones, que fueron acondicionados como lagunas.

Fig. 21 / Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Bocigas de 1985 (izquierda), Modificación del PDSU de 1994 (centro) y Normas Urbanísticas Municipales de 2017 (derecha). Bocigas (Valladolid)

Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León

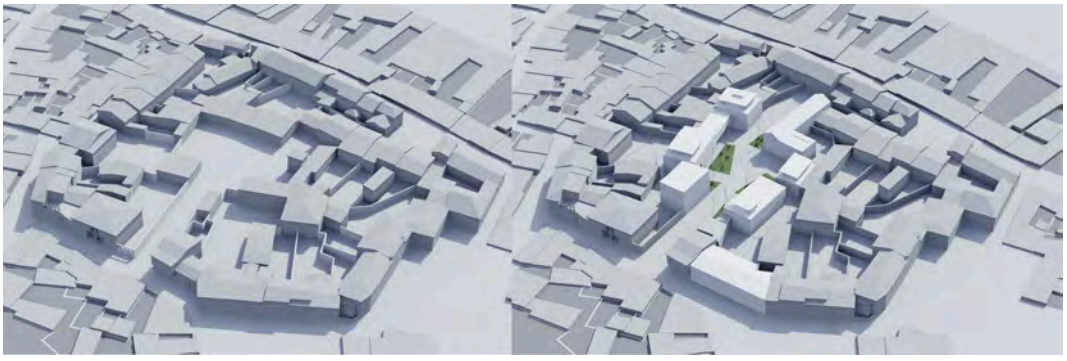


Fig. 22 / Propuesta ilustrativa de intervención sobre 5 parcelas de una manzana interior en Paredes de Nava (Palencia), conservando 3 edificaciones y dando lugar a otras 7 nuevas, un nuevo espacio público y un equipamiento

Fuente: De las Rivas & al, 2022

afirmaba que "Con el fin de evitar fenómenos de sobrevaloración y enrarecimiento del mercado de suelo y vivienda, se contempla un margen de amplitud y flexibilidad del suelo que es preciso esté clasificado para uso residencial, del orden de 2 veces el estrictamente necesario", con lo cual el dimensionado final que se hacía era nada menos que de 2400 viviendas. Es decir, en un contexto de retroceso demográfico, pero en pleno boom inmobiliario, se usaba el argumento del enrarecimiento para justificar la necesidad de clasificar suelo multiplicando casi por 3 las viviendas existentes. Como veremos más adelante, este afán por el crecimiento enlaza ya directamente con el apartado 9.

En definitiva, para hacer frente a este enrarecimiento no existen mecanismos de intervención ni gestión apropiados, y aunque existieran en la teoría, los pequeños Ayuntamientos suelen carecer de soporte o verdadera capacidad administrativa para llevarlos a cabo.

En relación con la agilización de los procesos de reestructuración de la propiedad y reparcelación que son necesarios en el Suelo Urbano Consolidado, con objeto de incorporar éste a las dinámicas inmobiliarias, hay que destacar reciente la puesta en marcha del Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (RMSER) en la Comunitat Valenciana[27]

[27] Ligando declaración de ruina, y los regímenes de Edificación o Rehabilitación forzosa, con objeto de poner en juego en el mercado inmobiliario los solares vacíos. El RMSER se complementa con una Guía para la Edificación y Rehabilitación Forzosa.

o la propuesta han realizado De las Rivas & al. (2020, 2022), que consistiría en desarrollar –partiendo de la normativa urbanística y de gestión actualmente vigente– herramientas de intervención a escala de manzana (Fig. 22) empleando sencillos mecanismos de reparcelación a modo de micro Planes Especiales de Reforma Interior (PERI).

7. La escasa calidad técnica de las ordenanzas para la formalización arquitectónica final

Además de la pregunta del ¿dónde edificar?, que –como hemos visto– se responde desde la clasificación del suelo y la regulación del concepto de solar, resulta también de extraordinaria importancia la cuestión del ¿cómo edificar?, es decir, el conjunto de reglas que finalmente define la configuración y materialización arquitectónica de las nuevas edificaciones. Este es el objeto de las clásicas ordenanzas de la edificación contenidas en los documentos de planeamiento urbanístico municipal[28], o, en su defecto, en las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP). El problema es que, en la mayor parte de los casos, se trata de documentos excesivamente genéricos, obsoletos y/o de baja calidad técnica[29], que dejan sin regular adecuadamente muchos aspectos, como a continuación expondremos a través de algunos ejemplos.

La primera deficiencia apreciable en la mayoría de las ordenanzas es una mala lectura morfotipológica de los núcleos a ordenar (Fig. 23). En muchos casos no hay una verdadera lectura de las tipologías tradicionales, condición indispensable para que una ordenanza pueda sentar las bases reguladoras para que la nueva edificación consiga armonizar e integrarse con la tradicional.

En otras muchas ocasiones, las áreas morfológica y tipológicamente homogéneas en base a las cuales se definen las claves de ordenanza se reducen al modelo hipersimplificado del casco rural rodeado de la omnipresente corona de chalets. Aunque la seña de identidad de los tejidos tradicionales rurales suele ser la edificación entre medianeras alineada a vial y con espacios privados interiores a la manzana (corrales, patios, jardines)[30], son excepcionales los ejemplos innovadores donde las propuestas de ordenación intentan formular otros nuevos tejidos rodeando los cascos que no sean los de unifamiliares aisladas o adosadas[31]. En el mejor

Fig. 23 / Izquierda: Vivienda de tipología tradicional en los Santos de la Humosa (Madrid). Derecha: Nuevas tipologías residenciales en el mismo municipio

Fuente: Elaboración propia

En realidad, esta es una idea antigua, que viene de la Ley de 1956, y que, aunque se desarrolló reglamentariamente en 1964 (Real Decreto 635/1964, por el que se aprobó el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares) ha tenido poca aplicación en España, y aún menos, en los pequeños municipios rurales.

[28] En los PDSU no son obligatorias. Cuando no las contienen, evidentemente también se aplican las NSP.

[29] Las ordenanzas municipales muchas veces son simples copias de las de otros pueblos, en parte como consecuencia de los escasos recursos dedicados a la redacción del planeamiento y los honorarios que finalmente cobran los redactores. Por su parte, las provinciales tienen un problema de concepto: es imposible que cubran la diversidad edificatoria de una provincia sin caer en generalizaciones o simplificaciones para poder abarcar tal variedad de situaciones. En cualquier caso, estas deficiencias en la regulación son -en general- bien acogidas socialmente, en tanto suponen una amplia flexibilidad y libertad edificatoria para los propietarios.

[30] Con ciertas excepciones, por ejemplo, en los modelos dispersos del norte de España.

[31] Las posibilidades de las Normas Subsidiarias Provinciales son aún mucho menores: suelen limitarse a una Ordenanza "de Casco" y otra de "Extensión".

Fig. 24 / Izquierda: Tipología tradicional de casa montañesa entre medianeras, en Villayandre (León). Derecha: Reinterpretación de la tipología tradicional en una edificación aislada en el mismo municipio

Fuente: Elaboración propia

de los casos –como ilustran las imágenes de la Fig. 24– se limitan a proponer una formalización epidérmica similar a la tradicional, aunque la tipología, el funcionamiento y la relación de la edificación y la parcela con la calle sean radicalmente distintos.

Quizá esta permisividad con la vivienda unifamiliar aislada en parcela explique la desatención a la regulación de aspectos tan importantes como las alineaciones obligatorias y los retranqueos, que llegan a consentir –como se observa en las fotografías adjuntas (Fig. 25)– la implantación en los cascos rurales de tipologías de chalet propias de parcelas suburbanas.

La definición volumétrica es otro tema clave (Fig. 26). Tradicionalmente, el principio de la economía de medios buscaba la maximización del aprovechamiento en el mínimo volumen posible, resolviendo las volumetrías edificatorias –y, con ello, las cubiertas, siempre problemáticas constructivamente– de forma sencilla, dando como resultado una gran rotundidad formal y una fácil lectura de conjunto. En la actualidad, frecuentemente se busca llevar al máximo el aprovechamiento que permiten las ordenanzas, con independencia de la verdadera necesidad de agotarlo para resolver el programa. En este sentido es especialmente pernicioso el hecho de que las ordenanzas suelan consentir por sistema 3 plantas de altura, alterando con ello la escala de las edificaciones tradicionales y provocando un fuerte impacto visual en los perfiles de conjunto. Además, frente a la tradicional austeridad y compacidad volumétrica de las edificaciones históricas, es frecuente que las ordenanzas permitan en las nuevas una mayor complejidad y fragmentación volumétrica –retranqueos, entrantes, salientes, cuerpos volados etc.– completamente ajenas al contexto.

La inadecuada lectura de las tipologías tradicionales dificulta la formulación de unas reglas claras y eficaces para la formalización de las fachadas como elemento exterior más característico de las construcciones. Frente a la sencillez y claridad compositiva y a la austeridad en el uso de los materiales de la edificación tradicional, muchas ordenanzas todavía permiten el collage de materiales en fachada y son incapaces de establecer unos mínimos patrones compositivos básicos en aras de una supuesta flexibilidad o libertad arquitectónica mal entendidas (Fig. 27).

Por último, hay que destacar la importancia de los materiales y de los detalles constructivos en la configuración arquitectónica final. Como puede verse en los ejemplos adjuntos (Figs. 28, 29 y 30) hay muchos aspectos que se escapan a las ordenanzas habituales, quizá porque su formulación como textos legales impida una regulación efectiva de estos aspectos, que podrían tratarse mejor mediante ordenanzas gráficas, esquemas interpretativos, catálogos de soluciones tipo, etc.

Fig. 25 / Resultados de la desatención a las alineaciones y los retranqueos en las ordenanzas en un casco rural. Bohonal de Ibor (Cáceres)

Fuente: Elaboración propia

Fig. 26 / Contrastes de escala entre edificaciones tradicionales y nueva edificación. Piedrahita (Ávila)

Fuente: Elaboración propia

Fig. 27 / Izquierda: Collage de materiales y uso de estructuras compositivas y formas no tradicionales en las fachadas de las nuevas edificaciones, Bohonal de Ibor (Cáceres). Derecha: Continuidad material y compositiva en las fachadas nuevas, en armonía con las edificaciones tradicionales. Piedrahita (Ávila)

Fuente: Elaboración propia

Fig. 28 / Izquierda: Revestimiento tradicional exterior del entramado de madera, La Alberca (Salamanca). Centro: Vivienda nueva con piedra y entramado de madera visto, La Alberca (Salamanca). Derecha: Falso entramado, Hervás (Cáceres)

Fuentes: Izquierda: Archivo Pando, Fototeca Patrimonio Histórico. Ministerio de Cultura. Centro y Derecha: Elaboración propia

Fig. 29 / La importancia de los despieces materiales, pátinas y texturas. Izquierda: Contraste entre el despiece y acabado de la madera de revestimiento en una fachada nueva y en otra tradicional en Valverde de la Vera (Cáceres). Derecha: Contraste entre 3 tipos de tejas de pizarra: lascas con corte a mano artesanal tradicional (casa de la izquierda), corte irregular contemporáneo (centro) y teja de pizarra industrializada con corte regular (derecha). Puebla de Sanabria (Zamora)

Fuente: Elaboración propia

Fig. 30 / La importancia de los detalles constructivos. Izquierda: Balconada con canto de forjado de hormigón chapado en piedra y con sofito chapado falso de madera, Mogarraz (Salamanca). Derecha: Tres formas de construcción de una balconada: Construcción tradicional (centro); a la izquierda, canto de forjado tapado con madera, sofito enfoscado y balaustres industrializados de madera; a la derecha, canto de forjado y sofito chapados en madera imitando la tradicional, balaustres según diseño tradicional. Villanueva de la Vera (Cáceres)

Fuentes: Elaboración propia

8. El dogma de la urbanización "urbana"

Como se ha comentado, la existencia de "urbanización" –entendida como la dotación de servicios urbanísticos básicos: "contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica"– es uno de los criterios clásicos para la clasificación del suelo como urbano. Remitiéndonos a otro trabajo anterior (De Santiago & González, 2020 a) sobre la inconveniencia de este criterio para los pequeños municipios rurales, interesa recordar aquí algunas de las cuestiones allí planteadas. Por ejemplo, ¿no es exagerado exigir –en todo caso, como se hace en Castilla La Mancha– acceso por vía pavimentada, encintado de aceras y alumbrado público para la clasificación del suelo como urbano? ¿Es realmente imprescindible que los coches deban acceder –¿hasta un garaje?– por una vía pavimentada al estilo urbano y con aceras encintadas? ¿No se estará imponiendo a los pequeños municipios rurales un concepto de urbanización más propio de las zonas urbanas?

En realidad, y a pesar de su arraigo en la cultura urbanística española, la exigencia a ultranza del requisito de urbanización es una cuestión heredada de las preocupaciones del siglo XIX, enunciada en su momento con el propósito de garantizar que no se repercutía a la colectividad el coste de conexión con los servicios urbanísticos básicos en los nuevos crecimientos urbanos. Pero en situaciones "rurales", y especialmente en aquellas que además son regresivas, los problemas son de índole muy diferente y la condición de urbanización previa puede no ser tan fundamental como la de una adecuada integración paisajística y ambiental en un sentido más amplio[32] (Fig. 31). Al contrario, la suficiencia en los servicios urbanísticos se puede conseguir hoy de muchas formas, no necesariamente a través de la conexión con todas las redes municipales, e incluso en ocasiones de forma autónoma y más sostenible que conectándose a éstas: autoconsumo eléctrico, sistemas de depuración de aguas in situ, pequeñas bolsas de aparcamiento desde las que acceder a "pedestrian pockets", etc.

Por el contrario, siguen pendientes de solución varias cuestiones problemáticas (De Santiago & González, 2021 b) en torno al criterio de urbanización como la discriminación de los casos de urbanización sobrevenida, las colindancias parasitarias del esfuerzo urbanizador ajeno, la colindancia con las carreteras, etc. En definitiva, se trataría de matizar el criterio clásico para así superar la actual consideración automática como urbanos de todos los terrenos

Fig. 31 / Izquierda: Ausencia de "urbanización" convencional en un núcleo tradicional a mediados del siglo pasado. Candelario (Salamanca). Derecha: Urbanización "urbana" en un núcleo rural. Los Santos de la Humosa (Madrid)

Fuentes: Izquierda: Archivo Pando, Fototeca Patrimonio Histórico. Ministerio de Cultura. Derecha: Elaboración propia

[32] Como hemos analizado en otro trabajo (De Santiago & González, 2021 b) y se ilustra en la Fig. 32, el proceso tradicional de "urbanización" en el medio rural –el paso del suelo en "situación de rural" a "situación de urbanizado" en términos legales contemporáneos– no consistía ni en la dotación de infraestructuras ni en la pavimentación de las calles –ambas inexistentes como las entendemos hoy en los núcleos rurales tradicionales–, sino en una transformación de naturaleza morfológica que era de carácter progresivo y en la que, por tanto, se dan situaciones intermedias donde la urbanización no es un absoluto sino un gradiente, lo que hace que la clasificación del suelo, como técnica, difícilmente pueda ser un proceso reglado de forma cerrada mediante simples reglas objetivas, tal y como pretende y afirma la jurisprudencia.

Fig. 32 / Formas de urbanización "blanda" tradicional. Izquierda: Calle escalonada peatonal en Villafamés (Castellón). Derecha: Calle de coexistencia y con mantenimiento de las "preexistencias naturales" (rocas, vegetación) en Patones de Arriba (Madrid)

Fuentes: Elaboración propia

estrictamente dotados de acceso y servicios, con independencia de su oportunidad desde el punto de vista urbanístico y de la génesis de la urbanización. Convendría por tanto separar conceptualmente la "inserción en la malla urbana" entendida como dotación efectiva de servicios urbanísticos –que sólo garantiza que no se repercuten a la colectividad los costes de la urbanización– y la "adecuación o inserción en el territorio o medio rural": en los pequeños municipios rurales, la una no es garantía de la otra, y viceversa.

En cuanto a la "urbanización" y el tipo de servicios urbanísticos adecuados para los pequeños municipios rurales, interesaría explorar opciones alternativas a la réplica de los sistemas urbanos como las posibilidades que hoy ofrece el autoabastecimiento energético a escala individual o colectiva, el cierre local de los ciclos de materia y agua, y la urbanización "blanda" sin diferenciación de aceras, introduciendo zonas de coexistencia y restricciones al acceso rodado, uso de materiales naturales, mayor presencia de la vegetación, etc. (Fig. 32). En este sentido, se echan de menos guías y manuales técnicos adaptados al contexto rural.

9. El Suelo Urbanizable: ese oscuro objeto de deseo

Aunque no haya recibido tanta atención mediática, el medio rural también ha experimentado los efectos de la burbuja inmobiliaria reciente, siendo objeto de generosas clasificaciones de Suelo Urbanizable completamente ajenas a las dinámicas internas de los municipios, y de muchas operaciones especulativas, algunas de ellas ostentosamente fallidas tras el estallido de la crisis. Pero, en realidad y como ilustran los ejemplos que se presentan a continuación, los megaproyectos de desarrollo urbanístico en el medio rural como alternativa de negocio a las actividades agropecuarias tradicionales tienen una larga tradición en nuestro país, que en muchos casos se remonta a los años del franquismo, y constituyen uno de los rasgos definitorios de nuestro urbanismo rural.

9.1. La resurrección de un viejo proyecto desarrollista: Villanueva de Gómez, Ávila

Villanueva de Gómez es un municipio abulense de la Comarca de La Moraña, que pesar de contar sólo con 116 habitantes en 2021, en los últimos años ha adquirido una gran notoriedad, al constituir –junto con Las Navas del Marqués y Santa María del Cubillo– el trío de municipios con mayores escándalos urbanísticos de la provincia. La singularidad del caso de Villanueva de Gómez con respecto a los otros dos mencionados es que –aunque su reactivación también coincidiera con el calor del boom inmobiliario de los primeros años 2000– la concepción del proyecto es bastante más antigua, remontándose a los estertores del desarrollismo de los años 70.

En efecto, por aquel entonces se comenzaron a redactar unas Normas Subsidiarias que finalmente se aprobaron en 1980. Constituyen un claro ejemplo de propuesta tardodesarrollista que planteaba como salida a la crisis del mundo rural las dos alternativas clásicas de aquellos tiempos: el desarrollo de nueva agricultura a través de la concentración parcelaria y la transformación de la zona en regadío, o el desarrollo turístico para segunda residencia, eligiendo finalmente esta última opción:

> "El deseo manifiesto y legítimo de pervivencia como entidad social de Villanueva de Gómez y de mejora en las condiciones de vida junto a la carencia de los medios necesarios para otro tipo de soluciones que serían siempre a medio o largo plazo, impone como necesaria la calificación de suelo como urbanizable destinado a segunda residencia". (Memoria Justificativa, p. 8).

El dimensionado del Suelo Urbanizable de las NNSS de Villanueva de Gómez constituye un ejemplo paradigmático de desfachatez y arbitrariedad, al margen de toda previsión racional:

> "No siendo cuantificable con exactitud [...] la demanda existente de segunda residencia para la delimitación del urbanizable [...] se ha seguido el criterio de calificar aquellos terrenos que poseen o que son susceptibles de poseer un menor valor agrícola o forestal" (Memoria Justificativa, p.18).

Y lo sorprendente es que los terrenos elegidos no fueran las extensas tierras de secano del municipio, sino los pinares de alto paisajístico y ecológico donde anidaban especies como el águila imperial.

Finalmente, el Suelo Urbanizable propuesto incluía 7 sectores: un Sector A1, de 3,6 Ha y con capacidad para 87 viviendas, que se planteaba como una pequeña extensión colindante con el casco existente, donde el Suelo Urbano clasificado ocupaba 11,4 Ha; y otros 6 sectores (sectores B2 a B7), en la denominada "zona B" de los pinares, con una superficie total de 412,4 Ha y capacidad para 3959 viviendas. Además, el resto de zona de los pinares se clasificaba como Suelo Protegido, pero con la peculiaridad de permitir también su desarrollo mediante sendos Planes Especiales (PE 1 y PE 2): "su finalidad será conservar los valores naturales existentes, realzar las bellezas naturales y paisaje de la zona, facilitar los contactos del hombre con la naturaleza y, en consecuencia, fomentar los atractivos turísticos del entorno", permitiéndose por ejemplo (en la zona B correspondiente al PE-1) "Albergues, refugios, unidades de vacaciones, restaurantes y similares" [...] "centros de estudio de la naturaleza, seminarios artesanales, exposiciones, etc.", "instalaciones para "día de campo": áreas de pic-nic, zonas de pradera, superficies o curos de agua, circuitos panorámicos para automóvil, etc.".

Más allá de toda previsión racional, se dejaba a la mano libre del mercado el ajuste final de la propuesta:

> "La imposibilidad de una cuantificación exacta de la demanda que previsiblemente ha de absorber el término de Villanueva de Gómez, por carecerse de planeamiento de nivel superior y por ser el estudio de este punto inabordable a nivel de Normas Subsidiarias por su complejidad y costo, impiden saber a priori si la superficie de 412,40 Ha de suelo correspondiente al primer nivel de adecuación, son suficientes, excesivos o escasos. En caso de ser excesivas será el propio mercado el que regule su extensión real, así como la cláusula de revisión de las normas a partir de ciertos umbrales de desarrollo; pero parece lógico en principio calificar el total de esos terrenos toda vez que su grado de adecuación es idéntico". (Memoria Justificativa, p11-p12).

Como otros municipios con planes sobredimensionados propios del desarrollismo, las propuestas previstas por las NNSS de Villanueva de Gómez de 1980 (Fig. 33) permanecieron latentes en incubación durante años, hasta que –al calor del boom inmobiliario– una empresa salmantina compró unas 800 hectáreas de pinares, antes propiedad de Unión Resinera, e inició los trámites para materializar las propuestas de las NNSS, mediante una macrourbanización con 3 campos de golf e hípica, que se comenzó a publicitar con el nombre de "La Favera".

Así, el 27 de septiembre de 2001 se publicó la aprobación definitiva de la Modificación Puntual nº 4 de las NNSS que cambiaba el Sistema General viario previsto para los sectores urbanizables (S2 a S7) y algunos de los parámetros urbanísticos establecidos para estos sectores en las NNSS de 1980, entre otros el número de viviendas previstas, que se multiplicaba por 3 hasta casi alcanzar las 12 000 unidades (Fig. 33).

Amparado en el paraguas de la Modificación aprobada, en 2002 se hizo pública la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), de Evaluación Simplificada, sobre el proyecto del Plan Parcial del Sector S3[33], la primera de las 6 piezas sobre las que se proponía actuar. Superado el trámite de la DIA, el Plan Parcial (PP) Sector 3 fue aprobado definitivamente el 25 de julio de 2003. Y en 2006 comenzó la construcción de los viales de la urbanización y de la red de saneamiento

[33] Sin duda, lo que más llama la atención de esta DIA es que entre las medidas compensatorias se propusiera realizar una repoblación de más de 50 Ha en la zona protegida C, pretendiendo compensar a modo de transvase la tala del pinar necesaria para poder acometer este Sector 3.

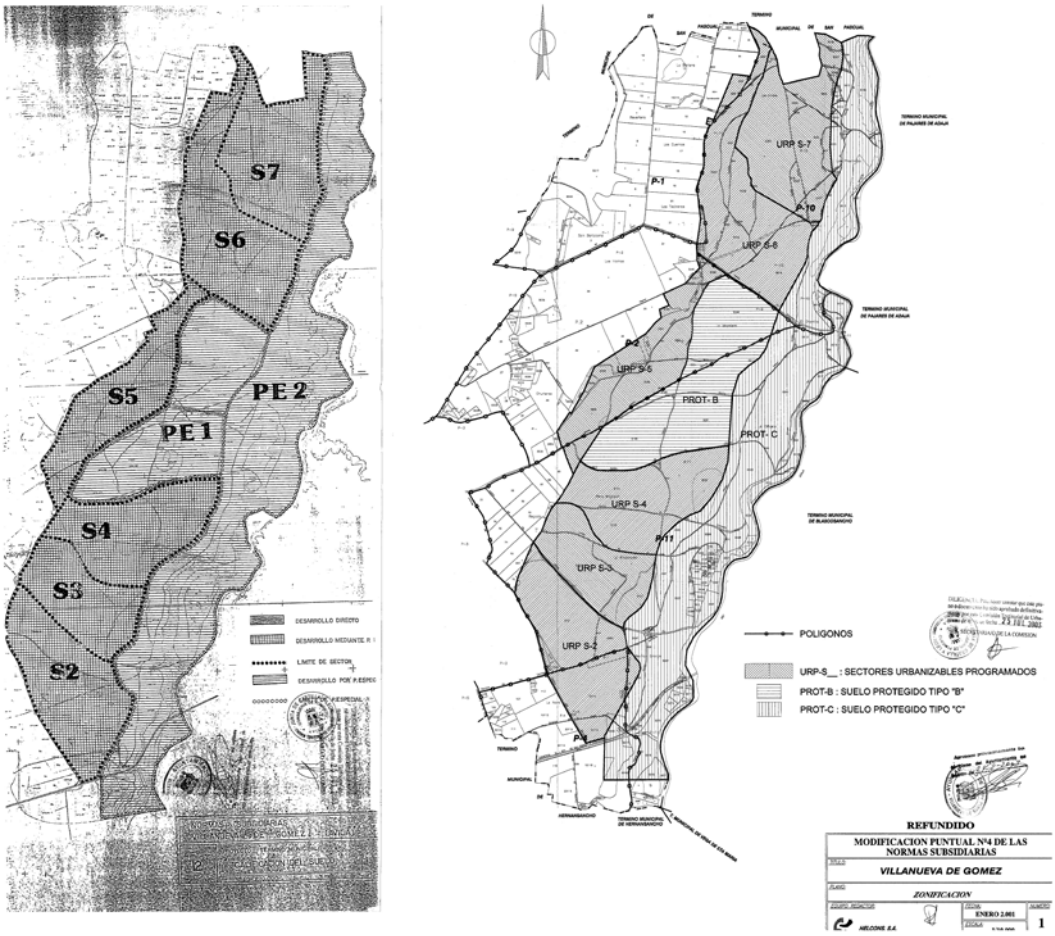


Fig. 33 / Izquierda: Clasificación de Suelo de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) de Villanueva de Gómez (Ávila) de 1980. Derecha: Modificación Puntual de las NNSS aprobada en 2001

Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Catastro Virtual

(incluidas dos enormes balsas para la acumulación del agua depurada que luego se utilizaría para regar los campos del golf), para lo cual se talaron más de 6000 pinos y se construyeron 25 km. de viales, con sus correspondientes rotondas, atravesando los pinares.

En paralelo a este rápido proceso de hechos consumados, se produjo otro –mucho más lento– de oposición a los nuevos desarrollos urbanísticos, que terminó con la denuncia ante los Tribunales de la Modificación Puntual de las NNSS. En 2010, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Ávila dictaba Sentencia, declarando la nulidad del procedimiento[34] de la Modificación Puntual, y la "de todos los actos que se hayan ejecutado en aplicación de la resolución que en esta sentencia se declara su nulidad, ordenando el desmantelamiento de las instalaciones y obras realizadas, devolviendo a la zona al estado preexistente al inicio de los trabajos que se hayan realizado". Aunque la Sentencia fue recurrida en casación ante el TSJ de Castilla y León, éste ratificó[35] la nulidad de los actos realizados, por

[34] El fundamento formal para ello fue que la Modificación Puntual y el posterior desarrollo de las obras del viario se habían amparado en una simple licencia, sin que mediara ningún Plan Especial de Infraestructuras o similar.

[35] Sentencia de 15 de abril de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 3050/2011 - ECLI: ES: TSJCL:2011:3050.

Fig. 34 / Vista de las obras de urbanización ejecutadas en el Sector 3. Villanueva de Gómez (Ávila)

Fuente: Carlos de Miguel
https://avilared.com/art/8620/los-responsables-de-la-urbanizacion-de-villanueva-de-gomez-iran-a-juicio

la vulneración del procedimiento legalmente establecido.

El último paso en la costosa recuperación de esta deriva de irracionalidad desarrollista iniciada en 1980 ha sido la desclasificación en el año 2016, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley castellanoleonesa 7/2014, de los sectores S1 (o zona A), y S2, S4, S5, S6 y S7 en la zona "B", con una superficie total de 268 Ha y una capacidad de 11 040 viviendas. (Fig. 35).

En este sentido, hay que destacar el carácter pionero de la Ley castellano-leonesa 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, al proponer medidas no sólo ya para evitar nuevos desmanes urbanísticos, sino para reconducir los ya cometidos. En efecto, esta ley se atrevió a proponer por primera vez en España el mecanismo "de la goma de borrar" para hacer frente a los excesos del urbanismo del "pinta y colorea" de los años precedentes: de la alegría en la clasificación expansiva de suelo se pasaba a la desclasificación masiva, mediante un calendario reglado de aplicación en todo el territorio regional[36]. Mediante su Disposición Transitoria Tercera se introdujo la obligación de aprobar definitivamente la ordenación detallada de los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable antes de que transcurrieran determinados plazos, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor (19 de octubre de 2014), incumplidos los cuales los terrenos afectados quedarían clasificados de forma automática y a todos los efectos como Suelo Rústico Común.

En la primera ronda del año 2016, y en aplicación del apartado a) de la Disposición Transitoria Tercera, quedaron desclasificados automáticamente

[36] Como relata A. Marinero (2018), a pesar de lo que podía pensarse a priori, la desclasificación apenas encontró más oposición que la de algunos propietarios de suelo y, por el contrario, "en la esfera pública y a nivel regional, las reacciones fueron unánimemente favorables. Hay que considerar que, en 2016, aunque técnicamente España ya no estaba en situación de crisis económica, aún estaba muy extendida la sensación de que el "estallido de la burbuja inmobiliaria" había tenido mucho que ver en la intensidad del declive socioeconómico sufrido, de modo que cualquier iniciativa que se orientara a combatir sus causas, aunque fuera a posteriori, tenía muchas posibilidades de ser bien recibida".

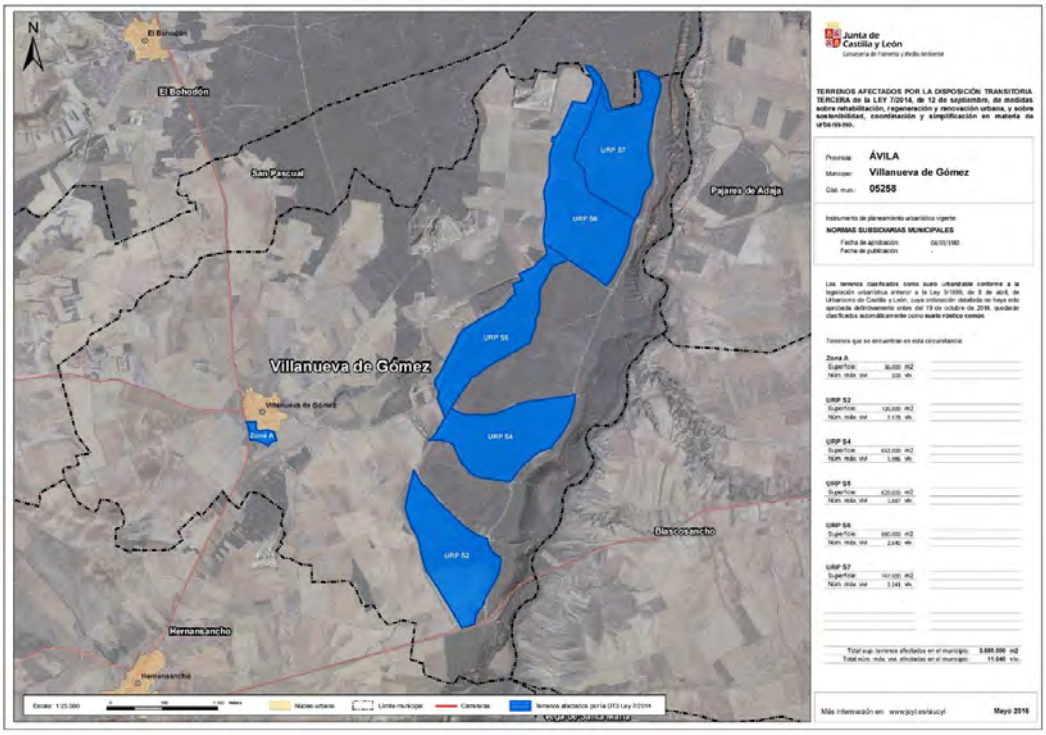


Fig. 35 / Ficha de los terrenos afectados por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014 en Villanueva de Gómez (Ávila)

Fuente: www.jcyl.es/siucyl

como Suelo Urbanizable –pasando a ser Suelo Rústico Común– los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, cuya ordenación detallada no hubiese sido aprobada definitivamente con anterioridad. En toda la Comunidad Autónoma esta ronda supuso la desclasificación de 521 sectores en 153 municipios, afectando a una superficie total de suelo desclasificado de 11 389 Ha.

Dos años después, tuvo lugar la segunda ronda de desclasificación, en aplicación del apartado b) de la Disposición Transitoria Tercera. En virtud de ella, el 19 de octubre de 2018, quedaron desclasificados, pasando a ser Suelo Rústico Común, los terrenos que estuvieran clasificados como Suelo Urbanizable No Delimitado en el marco de la Ley 5/1999 y no tuvieran aprobada en esa fecha la ordenación detallada, lo que implicaba la delimitación o sectorización previa y la aprobación del correspondiente Plan Parcial.

Esta ronda afectó a 270 paquetes de suelo en 95 municipios de toda la Comunidad, con una superficie total desclasificada de 28 131 Ha.

En octubre de 2024 tendrá lugar la tercera ronda, en la que se desclasificarán los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable Delimitado en el marco de la Ley 5/1999.[37]

Como reconocía el que fuera Director General de Urbanismo entre 2007 y 2019, A. Marinero (2018), la experiencia en esta Comunidad Autónoma

> "Lleva fácilmente a la conclusión de que el proceso de clasificación de Suelo Urbanizable No Delimitado fue, en lo esencial, un error; no solo visto con una perspectiva ambientalista o aplicando criterios desarrollo sostenible, sino incluso con una visión propia de la promoción inmobiliaria: porque no se desarrolló nada o casi nada. Es más, si se piensa en que la intención del legislador de 1998 era actuar sobre los precios del

[37] En principio, la fecha era 2022, pero se amplió el plazo mediante el Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (Boletín Oficial de Castilla y León, BOCyL 24/06/2022).

> suelo y la vivienda mediante el simple juego de la ley de la oferta y la demanda, el fracaso fue también total. En suma, puede decirse que el Suelo Urbanizable No Delimitado fue un error en su mismo concepto. Y la desclasificación de 2018 simplemente corrigió, una docena de años más tarde, un proceso esencialmente erróneo"

Pero en urbanismo, los errores tienen serias consecuencias. Es el caso del Sector 3 de Villanueva de Gómez, que no fue afectado por la desclasificación, por estar aprobado su planeamiento de desarrollo y tener ejecutada su urbanización, aunque sí por la declaración de nulidad de la Sentencia judicial. A pesar de que ésta ordena el desmantelamiento de lo ejecutado y la devolución de la zona al estado inicial, el destrozo ambiental no es fácilmente reversible (Fig. 34).

9.2. La desmesura neodesarrollista sostenida en el tiempo y los límites de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad del planeamiento: Aledo, Murcia

La localidad murciana de Aledo merece un lugar propio en la historia del urbanismo español dentro del largo listado de ejemplos de desmesura que asoló este país durante la década del boom inmobiliario (1997-2007).

Se trata de un municipio situado entre las sierras de Tercia y de Espuña, en la cuenca hidrográfica y comarca del Bajo Guadalentín. Tiene un carácter fundamentalmente agrícola y ha mantenido su población bastante estable en el último siglo, oscilando en torno a los 1000 habitantes, sin variaciones significativas.

A finales de los años 90 contaba con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS) aprobadas en 1991, sustituyendo a un PDSU anterior (Fig. 36). Su dimensionado de suelo para usos urbanos era bastante comedido, ya que clasificaban la mayor parte del territorio del término como No Urbanizable, diferenciando entre SNU de secano (en blanco en el plano adjunto de la Fig. 37) y SNU de regadío existente (amarillo) y SNU de regadío futuro (azul). Como consecuencia de la singularidad de la topografía del núcleo, la delimitación del Suelo Urbano en el casco (en el plano, con color rojizo) se ceñía prácticamente al perímetro existente y a una urbanización desarrollada en los años 70 y 80, mientras que el suelo propuesto como Apto para Urbanizar (SAU, en el plano de color anaranjado) sólo ocupaba 6,76 Ha –aproximadamente la mitad del Suelo Urbano del casco existente–.

A principios de los años 2000, ya en plena cresta de la ola del boom inmobiliario, se comenzó a redactar un nuevo Plan General Municipal de Ordenación Urbana (PGMOU) que se aprobó definitivamente en 2004 (Fig. 36). Como era frecuente en aquellos tiempos, el plan era claramente neodesarrollista, apostando por el sector inmobiliario como motor del crecimiento local. Así, siguiendo la Ley de Suelo de 1998, que había trasladado el carácter residual al Suelo Urbanizable, tras clasificar como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido las zonas Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de las Sierras que ya estaban protegidas por los correspondientes instrumentos de carácter supramunicipal (unas 2597 Ha), y delimitar como Suelo Urbano otras 200 Ha, se dejaba como Suelo Urbanizable el resto de la superficie del término municipal: nada menos que unas 2155 Ha (que suponían el 47,55% del total), divididas en Suelo Urbanizable Sectorizado y No Sectorizado[38]. Esta enorme superficie de suelo propuesta para usos urbanos suponía que el Suelo Urbanizable multiplicase por 10 el Suelo Urbano clasificado y que la población (que, en aquel momento, era de unos 1050 habitantes) pudiera pasar a unos 240 000 habitantes; es decir, se proponía multiplicarla casi por 240.

Con ello se pretendía –y siguiendo la estela de otros muchos municipios de la región, como el de Torrepacheco– impulsar un nuevo modelo de desarrollo económico local basado en el turismo y la segunda residencia:

> "Albergar complejos turísticos residenciales de alta calidad, vinculados a las actividades de turismo, deporte, ocio y cultura [...]. El Ayuntamiento de Aledo, pretende un tipo de urbanización de alta calidad ambiental y paisajística, que aproveche los recursos naturales y el estupendo clima de la Región de Murcia, y que acompañe una serie de instalaciones tipo campos de golf [...], centros termales [...] y hoteles".

Sin embargo, esta desmesura en la clasificación de suelo del PGMOU fue recurrida ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia[39], cuya Sección

[38] Dado que el PGMO no está accesible en URBMurcia (http://portaleslr.carm.es/web/urbmurcia/en) , se han realizado estimaciones a partir de los datos disponibles.

[39] Curiosamente en este caso el recurso no vino de ninguna asociación ecologista o de defensa del territorio -como fue habitual en otros lugares-, sino una sociedad propietaria de terrenos que habían quedado fuera del suelo bendecido con la clase de Urbanizable, y que -en un claro ejercicio de

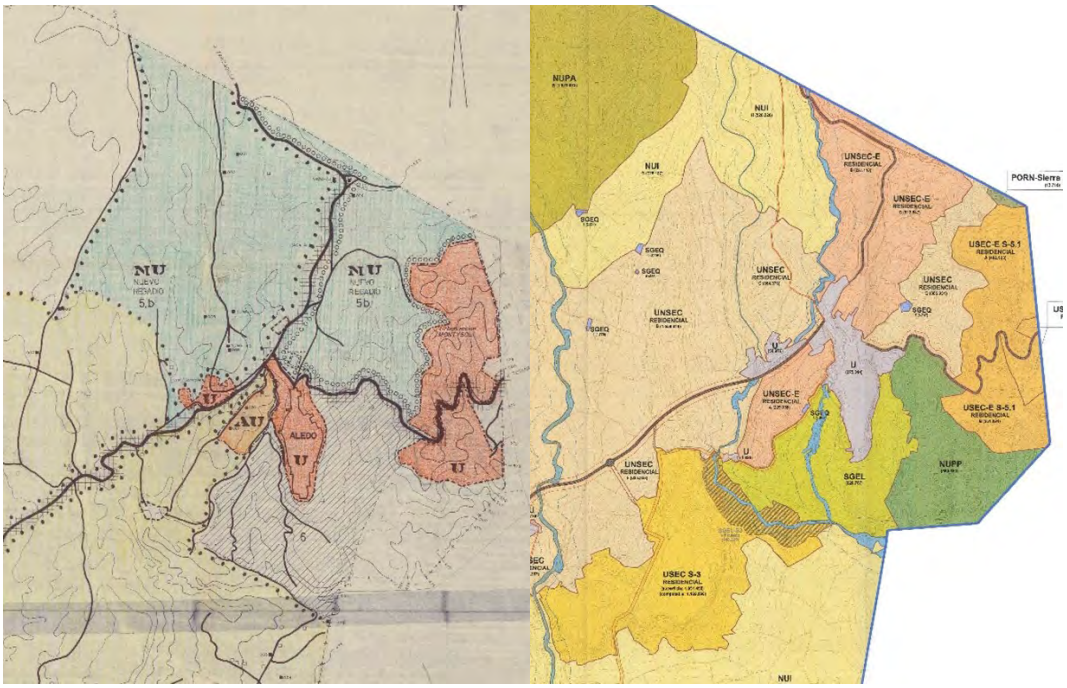


Fig. 36 / Comparación entre la clasificación del suelo de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) de 1991 (izquierda) y el Plan General Municipal de Ordenación (PGMO) de Aledo (Murcia) de 2004 (derecha)

Fuente: SIT Murcia: Sistema de Información Territorial de la Región de Murcia: Planeamiento Urbanístico

Primera falló con fecha de 26 de marzo de 2010 declarando la nulidad del PGMOU. La sentencia se apoyaba en 2 rotundos argumentos: por un lado, en la falta de atención a los valores objetivos de carácter agrícola y ambiental de los suelos clasificados como Urbanizables, y, por otro, en la insuficiente justificación de la disponibilidad de recursos hídricos imprescindibles para satisfacer las necesidades de los nuevos desarrollos propuestos[40]. Y todo ello, aun reconociendo expresamente la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, que –no obstante, y como recordaba la propia sentencia– no es infinita y tiene también unos ciertos límites que la acotan:

> "[...] Es evidente que en el presente caso, y en atención a todo lo expuesto con anterioridad, las soluciones adoptadas por la Administración han de considerarse irracionales y arbitrarias, y además no sólo no vienen impuestas por la realidad del terreno, sino que por el contrario ésta demandaba la necesidad de conjugar la protección de los valores agrícolas, ambientales y paisajísticos con esas perspectivas de crecimiento de la ciudad y de una actividad turística, y de establecer las adecuadas previsiones en lo que se refiere a infraestructuras concretamente la disponibilidad de agua para abastecer a la población resultante del plan". (STJ de Murcia de 26 de marzo de 2010, p. 26).

Estos demoledores argumentos no parecieron suficientes ni a la Comunidad Autónoma, ni a

egoísmo, o revanchismo- pretendía conseguir reclasificar como Urbanizables al tiempo que se desclasificaban los demás. En este sentido la Sentencia decía: "Por último, ha de señalarse que, aun cuando todo lo expuesto determina la nulidad del Plan General impugnado, la pretensión que con carácter subsidiario formula la recurrente, concretamente que se ordene clasificar como Suelo Urbanizable los terrenos de su propiedad, puesto que considera que han sido clasificados injustamente como No Urbanizables de Protección Ambiental, resulta sorprendente pues es totalmente incompatible con la formulada con carácter principal". (STJ de Murcia de 26 de marzo de 2010, p.26).

[40] Merece destacarse que, aunque el papel lo aguanta todo, los tribunales cuestionaron la justificación presentada por la propia Administración: "Por todo ello, ha de concluirse que la justificación de suficiencia de las infraestructuras de agua y saneamiento, en que tanto había insistido la Dirección General de Urbanismo, parece más bien un mero formalismo porque ninguno de los datos que se aportan, tienen la suficiente solidez y realidad como para demostrar ese suministro". (STJ de Murcia de 26 de marzo de 2010, p.18).

Ayuntamiento, que en 2010[41] interpusieron un Recurso de Casación contra la Sentencia, argumentando que ésta había vulnerado "la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad de planeamiento", que parecían entender se situaba por encima de cualquier otra consideración racional.

El fallo de Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del 11 de octubre de 2013 desestimó el recurso y ratificó la nulidad del PGMO de 2005, insistiendo en los límites de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad del planeamiento, que a todas luces había rebasado el PGMO de Aledo:

> "[...] [L]a discrecionalidad de que evidentemente dispone la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento se encuentra también sujeta a ciertos límites, porque si no se confundiría aquélla con la burda arbitrariedad.
>
> Uno de tales límites, y por muy ampliamente que pueda ser considerada la discrecionalidad administrativa, está en la necesidad de atenerse a la realidad física preexistente sobre la que la discrecionalidad ha de proyectarse y la necesidad igualmente de atender dicha realidad con reglas racionales, lógicas y coherentes". (STS de 11 de octubre de 2013, p. 10).
>
> "[...] [L]o que se concluye, más limitadamente, sobre la base de las actuaciones practicadas, es la improcedencia de las determinaciones adoptadas, a falta de suficiente justificación, por irracionales o incoherentes a respecto de una realidad de la que no cabe prescindir y a los objetivos mismos expresados en por el planificador". (STS de 11 de octubre de 2013, p. 16).

En el intermedio entre ambas Sentencias, no contento con el resultado judicial e "inasequible" al desaliento, el Ayuntamiento de Aledo volvió rápidamente a la carga con una nueva propuesta de PGMO, aprobado inicialmente por Acuerdo del 15 de mayo de 2011. Con posterioridad a la Sentencia del TS, se ha producido la Aprobación Provisional de la Revisión del PGMO de Aledo, por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 28 de abril de 2014.

En el documento de 2011, último con cifras al que se ha podido tener acceso, se clasifican como Suelo Urbano 34,6 Ha; 506,7 Ha, como Urbanizable Sectorizado; 573,5 Ha, como Urbanizable No Sectorizado; 3684,8 Ha como No Urbanizable Especialmente Protegido; y 151,9 Ha como Sistemas Generales. Es decir, aunque la nueva propuesta de 2011 reduce prácticamente a la mitad el Suelo Urbanizable de 2005, todavía implica clasificar más de 1000 Ha. Suponiendo equivalencias entre suelo y población similares a las del PGMO de 2005, la nueva propuesta estaría planteando pasar de 1000 habitantes a más de 125 000: todo un ejercicio de desmesura neodesarrollista sostenido en el tiempo e impermeable a las demoledoras Sentencias del TSJ de Murcia y del TS, ejemplificando el dicho castellano de "sostenella y no enmendalla".

10. La orfandad y el desvalimiento del Suelo Rústico o No Urbanizable

10.1. El problema de las macrogranjas ganaderas: dos ejemplos en Huesca

Uno de los usos en Suelo No Urbanizable que más polémica ha levantado en los últimos años es de las macrogranjas, especialmente las de ganado porcino, ligado al espectacular crecimiento que ha tenido este sector en España, hasta convertirse en uno de los más dinámicos y potentes de nuestra rama agropecuaria[42]. A pesar de ello, su impacto local no suele ser percibido de forma positiva localmente y son numerosos los municipios donde ha habido protestas contra la implantación de nuevas instalaciones o la ampliación de las ya existentes[43]: Dehesas de Guadix, Huesa, Cuevas del Campo o Baza (Granada); Huércal-Overa (Almería); Gamonal, Retamoso de la Jara, Los Cerralbos, Malpica de Tajo, Guadamur (Toledo); Priego, Torrejoncillo del Rey, Villanueva de la Jara (Cuenca); Pozuelo, Montealegre (Albacete); Faramontanos, Carbajales de Alba (Zamora); Riofrío de Llano, Cincovillas, Brihuega, Luzón o Querencia (Guadalajara), etc.

[41] RC nº 5161/2010.

[42] España se ha convertido en el tercer productor mundial, contando con un censo es de 30 millones de cerdos y 2,5 millones de madres reproductoras, lo que permite -en dos ciclos de engorde al año- que en nuestros se sacrifiquen anualmente 50 millones de cerdos. La industria del porcino genera 300 000 empleos directos y es el sector ganadero más importante, con un 14% de la producción final agraria, el 36,4% de la producción final ganadera y el 14% del PIB industrial ganadero. Datos de: "La 'burbuja del cerdo': la rebelión de los pueblos vacíos contra las macrogranjas". En Diario La Información, 3 de febrero de 2019: https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/la-burbuja-del-cerdo-la-rebelion-de-los-pueblos-contra-las-macros-granjas/6491497/

[43] Ibídem.

El caso de Alcubierre en Huesca ilustra bien el desvalimiento de un pequeño municipio ante las demandas de instalación de este tipo de usos en Suelo No Urbanizable. Se trata de un pueblo de 362 habitantes con nada menos que 98 698 cabezas de porcino, repartidas en 58 instalaciones.

En realidad, aunque un municipio no tenga determinaciones urbanísticas para el Suelo No Urbanizable –por contar sólo con un PDSU, como es el caso de Alcubierre, o por carecer en absoluto de planeamiento– esto no significa que no exista una regulación de los usos y actividades que pueden implantarse sobre éste. Como es sabido, siempre resultan de aplicación supletoria la normativa sectorial estatal de referencia[44] y la autonómica, siendo esta en Aragón el Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, y el posterior Decreto 94/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba la revisión de las Directrices.

El problema es que las Directrices, a pesar de su loable pretensión de compatibilizar el desarrollo del subsector ganadero y la preservación de los recursos naturales, son finalmente bastante laxas en la práctica y –quitando los casos en que exista objetivamente "sobrecarga ganadera"[45] en el municipio– consideran (art. 19) como "suelo apto para el desarrollo de la actividad ganadera, el suelo clasificado como No Urbanizable que los instrumentos de ordenación correspondientes establezcan para el desarrollo de la actividad agraria, en general, o ganadera, en particular". En estos suelos considerados como aptos (que, además del Suelo No Urbanizable Genérico, pueden incluir en ciertos supuestos el Suelo No Urbanizable Especial), los Ayuntamientos se ven obligados a conceder las licencias de las granjas que se soliciten, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos establecidos en las Directrices, que básicamente consisten en respetar una distancia mínima a los núcleos urbanos.

Conscientes de la problemática que se estaba produciendo a nivel municipal, las Directrices aragonesas fueron modificadas con bastante acierto en 2009, introduciendo la posibilidad de que el planeamiento urbanístico o territorial imponga restricciones más fuertes a la implantación de instalaciones ganaderas. Así, según el apartado 5 del art. 21

> "Las ordenanzas y normas urbanísticas municipales podrán establecer las distancias mínimas contempladas en la presente norma u otras más restrictivas, ampliando las distancias mínimas exigidas, pero nunca reduciéndolas, salvo las excepciones previstas en los apartados siguientes". Y según el apartado 6, "los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial podrán delimitar, motivadamente, áreas exentas de instalaciones ganaderas de determinadas especies".

Afortunadamente, esto abre un margen de maniobra mucho mayor a los Ayuntamientos para decidir si permiten o no este tipo de instalaciones y en qué condiciones concretas. Pero sólo a los que tienen planeamiento. Es el caso, por ejemplo, de Sabiñánigo (9245 habitantes), que ya en el año 2018 aprobó en pleno una moratoria en el otorgamiento de licencias para la instalación de nuevas granjas de ganado porcino en su término municipal, y que en 2019 tramitó una Modificación Puntual de su PGOU (aprobada finalmente por el Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca en 2020) mediante la cual se limita, en todo el término municipal, la implantación de nuevas explotaciones de animales destinadas al ganado porcino.

10.2. El despliegue de las nuevas infraestructuras energéticas renovables: parques eólicos y solares. El caso del parque fotovoltaico de Alconchel, Badajoz

Otros usos tradicionalmente polémicos –baste recordar los pantanos o las nucleares en el pasado– son las instalaciones de producción de energía.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2020-2030 ha propuesto un cambio de modelo energético en España que apuesta de forma decidida por las renovables. Así, se plantea pasar de una potencia instalada en 2015 de 22 925 MW[46] en energía eólica a 50 333 MW en 2030; y, en solar fotovoltaica, de 4854 a 39 181

[44] En la actualidad Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

[45] Definida (art. 9) cuando "la actividad ganadera, de carácter extensivo o intensivo, resulta superior a la admisible en relación con la superficie agrícola útil disponible para la aplicación de estiércoles y purines", en función de un cierto valor del índice de carga de nitrógeno.

[46] El dato más reciente es de 2021: 21 500 aerogeneradores con un total de 28 139 MW de potencia, en 1298 parques en 850 municipios. (Asociación Empresarial de Energía Eólica: https://aeeolica.org/).
En cuanto a la fotovoltaica, en 2021 la potencia es de 17 578 MW.

MW, con lo que el peso respectivo de ambas en la potencia eléctrica instalada total pasaría de cubrir el 25,9% al 55% en el escenario objetivo.

Esta apuesta implica que en los próximos años va a ser necesario un importante despliegue de parques eólicos y fotovoltaicos, a un ritmo medio de unos 2230 nuevos MW/año y de 3011 MW/año, respectivamente. Desde el punto de vista territorial, el principal problema que se plantea es el impacto paisajístico de estas infraestructuras energéticas y sus instalaciones auxiliares (líneas de evacuación, subestaciones, etc.).

Dada la concepción habitual de estos proyectos como macroparques de grandes dimensiones y la proliferación de iniciativas por toda la geografía española –con especial concentración en las zonas más despobladas–, han surgido diversas plataformas locales (Sierra de Montánchez en Cáceres, Sierra de Matarraña en Teruel, etc.) e, incluso una coordinadora nacional ALIENTE –Alianza, Energía y Territorio–, manifestando su oposición a estas propuestas en base a su fuerte impacto paisajístico y a los pocos beneficios económicos directos y la escasa creación de empleo local que conllevan[47].

Siendo el despliegue de este nuevo modelo energético una prioridad nacional, se echa de menos una reflexión sosegada sobre su materialización final e implantación concreta en el territorio-tanto a escala estatal como regional y comarcal–: tamaños máximos y mínimos de las instalaciones, zonas óptimas y prohibidas para implantarse, etc. Esta ausencia de planificación a gran escala[48], desplaza el problema a la regulación autonómica de este tipo de usos en Suelo No Urbanizable y a la autorización final de los municipios mediante la correspondiente licencia. Nuevamente, la existencia de planeamiento urbanístico puede ser un factor fundamental para la regulación de este tipo de usos.

Al menos, es evidente que –como en el caso de las granjas porcinas– la ausencia de planeamiento urbanístico municipal propio resulta un factor de debilidad, pero –como veremos a continuación– no siempre contar con un instrumento de planeamiento urbanístico es una garantía que pueda impedir este tipo de implantaciones, al estar en juego importantes volúmenes de capital, intereses y contactos que pueden incluso "pasar por encima" del planeamiento.

Alconchel es un pueblo de 1654 habitantes (2021) situado al suroeste de la provincia de Badajoz, en la comarca de los Llanos de Olivenza, una tierra marcada por su carácter fronterizo con Portugal objeto de luchas intermitentes entre ambos reinos, lo que explica la presencia del imponente Castillo de Miraflores en un cerro que domina toda la llanura de la dehesa.

Cuenta con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) aprobadas en 1994 que, aunque elemental, incluyen un tratamiento con cierto detalle del Suelo No Urbanizable, consistente en la delimitación gráfica (incorporando incluso un plano) de una serie de "Áreas de Especial Protección" en Suelo No Urbanizable sobre las que se imponen unas ciertas determinaciones y restricciones de usos. Entre estas "Áreas de Especial Protección", se recogen las de protección de la ribera del río Táliga, de la dehesa, de la zona de huertas, o de la Sierra. Dentro de éstas también se destaca como hito más representativo del paisaje rural del término el pequeño cerro donde se asienta el Castillo de Miraflores, como telón de fondo del asentamiento de Alconchel, ya que, según se reconoce en la Memoria:

> "Lo más significativo de Alconchel desde el punto de vista de sus valores patrimoniales y artísticos, lo constituye la singularidad de su ubicación, con el castillo fortaleza dominando el asentamiento urbano, así como el propio asentamiento, con un alto grado de conservación y dotado de un valor ambiental más que notable".

A pesar de estas cautelas de las NNSS y del reconocimiento expreso del valor paisajístico del cerro, todo ello no fue suficiente para impedir que en el año 2008 se implantase, en el lado oriental del Castillo de Miraflores y junto a la carretera, el Parque Fotovoltaico "Sol de Alconchel", con una potencia 10 MW.

Como puede verse en las Figs. 37 y 38, la planta fotovoltaica (que tiene una superficie de unas 25 Ha, equivalentes a más de la mitad del suelo urbano ocupado por el pueblo de Alconchel) se sitúa en las proximidades del núcleo urbano, justo a los pies del cerro del Castillo de Miraflores. Su impacto visual tiene varios aspectos especialmente negativos: en primer lugar, aparece como plano intermedio bajo el perfil lejano del cerro y el Castillo viendo por la carretera desde Olivenza; en segundo, interfiere todas las

[47] *El Diario*, 15 de octubre de 2021.

[48] Existen unos mapas denominados "Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica" elaborados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), publicados inicialmente en diciembre de 2020 y actualizados periódicamente, aunque son muy generales y sólo protegen las zonas de incuestionable o muy alto valor ambiental.

Fig. 37 / El castillo como hito sobre la llanura de la dehesa. Izquierda: El castillo desde la carretera EX107 en 1984. Derecha: El castillo y el pueblo de Alconchel (Badajoz)

Fuentes: Izquierda: De LBM1948, CC BY-SA 4.0, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=106078156
Derecha: https://www.hola.com/viajes/20201008176871/olivenza-alconchel-jerez-de-los-caballeros-ruta-templaria-badajoz/

Fig. 38 / Vista de la planta fotovoltaica a los pies del Castillo de Alconchel (Badajoz)

Fuente: https://sp.depositphotos.com/stock-photos/alconchel.html

visuales que se tienen desde el Castillo hacia el este; y, finalmente, es punto de paso obligado por la carretera EX107, a la entrada –o salida– del pueblo.

Este ejemplo evidencia los límites del planeamiento urbanístico y la gestión municipal en un pequeño municipio, frente a proyectos de esta envergadura.

10.3. La presión del uso residencial en el Suelo Rústico o No Urbanizable: la Axarquía malagueña

La Ley de Suelo de 1956 fijó un aprovechamiento urbanístico genérico para el Suelo Rústico de 1 m^3/m^2, al amparo del cual se implantaron durante 20 años todo tipo de edificaciones, sobre todo residenciales y turísticas. Aunque, afortunadamente la Ley de 1975 lo suprimió, se continuó permitiendo la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en esta clase de suelo, siempre y cuando se cumpliesen determinadas condiciones como la existencia de una parcela mínima (puesta en relación con la Unidad Mínima de Cultivo) o "la no formación de núcleo de población", artificioso concepto que dio lugar –como hemos analizado en De Santiago & González, 2018– a un complejo y alambicado sistema de reglas geométricas bastante cuestionable.

Pero lo más grave es que esta permisividad confirmó el arraigo en el imaginario español del supuesto derecho sacrosanto del propietario a edificar en los terrenos de su propiedad, con independencia de la clasificación del suelo y de lo que establezca el régimen urbanístico al respecto. De este modo, la idea que ha quedado arraigada es la del consentimiento del uso residencial en Suelo Rústico, no su sujeción a unas determinadas condiciones, de forma que el incumplimiento de éstas y/o la actuación al margen de los procedimientos reglados se entiende sólo como un pecado menor. Este factor cultural, conjugado con la ausencia de planeamiento en muchos pequeños municipios, así como con la falta de medidas preventivas, de control de la legalidad, de sanciones y otras medidas de disciplina urbanística para restablecer el orden quebrantado, explica la existencia por toda la geografía española de numerosas construcciones irregulares de vivienda unifamiliar aislada en Suelo Rústico o No Urbanizable, donde obviamente resulta mucho más barato edificar.

Este problema es especialmente acusado en Andalucía, donde la construcción clandestina de viviendas en Suelo Rústico o No Urbanizable es un fenómeno sociológico, económico y político (Olmedo Pérez 2017, p.2) surgido y plenamente consolidado bastantes años antes de la aprobación de la primera ley urbanística propia andaluza en 2002 (la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), tal y como constataron el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz de 2000 y el Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en SNU emprendido con anterioridad y terminado en 2003. En el año 2019 se cuantificaron un total de unas 500 000 edificaciones en Suelo No Urbanizable, de las cuales alrededor de 300 000 eran irregulares[49]. Esta situación no es sólo una muestra del quebranto sostenido de la legalidad urbanística y de la incapacidad de las Administraciones autonómica y local para controlarla, sino que implica graves problemas tanto ambientales como de inseguridad jurídica. Desde el punto de vista ambiental, además del fuerte impacto paisajístico, hay que destacar los problemas de salubridad derivados de la inexistencia o la precariedad de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de aguas residuales. Desde la perspectiva jurídica, además del origen ilegal, alegal o paralegal de muchas de estas edificaciones, se han generado situaciones graves de inseguridad jurídica, por la adquisición de terceros de viviendas ya construidas y por el limbo legal en que estas edificaciones se encuentran.

Una de las comarcas donde este proceso es especialmente intenso es la de la Axarquía malagueña, donde se estima que hay unas 15 000 viviendas irregulares, concentradas sobre todo en los pequeños núcleos de la parte noreste de la comarca, situados a los pies de la Sierra de Almijara y enlazados por una sinuosa carretera que discurre por la falda de ésta (uniendo Canillas de Aceituno, Sedella, Salares, Árchez, y Cómpeta, que tiene ya doble enlace con la autovía costera A7 a través de Sayalonga o de Torrox). El caserío de estos pueblos suele haber mantenido el carácter compacto propio de su génesis en la época musulmana, cuando fueron surgiendo como pequeños asentamientos agrícolas en la ladera de la Sierra, con una abigarrada morfología urbana orgánica, en la que

[49] Según el Decreto-ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se define como edificación irregular cualquier "edificación, aislada o agrupada, realizada con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones".

Fig. 39 / Detalle del plano parcelario catastral en la zona de viviendas diseminadas de La Lomilla en Cómpeta (Málaga)

Fuente: Sede Electrónica de Catastro

calles y edificaciones se van adaptando a la topografía.

Sin embargo, aprovechando que la mayoría de los pueblos carecen de un instrumento de planeamiento urbanístico propio[50], en el resto del territorio municipal exterior a los núcleos se asiste a un intenso proceso de construcción dispersa de viviendas unifamiliares aisladas, con una importante ocupación de suelo y un gran impacto ambiental y paisajístico.

En la mayoría de los casos, las viviendas se implantan de forma irregular sobre antiguas parcelas de uso agrícola hoy abandonadas y que comienzan siendo secundarias o de temporada, hasta que finalmente se convierten en primeras residencias, siendo adquiridas muchas de ellas por jubilados europeos.

Las pautas de implantación obedecen sobre todo a dos factores: la accesibilidad a través de los caminos y pistas rurales existentes, y la búsqueda de un emplazamiento con buena posición y vistas hacia el paisaje circundante; resultando un modelo de ocupación más intenso en las líneas de cumbreras, solanas y zonas más elevadas.

Este proceso de transformación residencial del espacio rural está íntimamente relacionado con la crisis de la agricultura tradicional (en este caso, el cultivo de la uva), de manera que los propietarios ven en la venta de las tierras para edificar una alternativa a la baja rentabilidad de sus cultivos, realimentando el abandono de la tierra y la entrada de las parcelas agrícolas en el mercado inmobiliario. La mejora de las comunicaciones con Málaga capital y el aeropuerto son también factores catalizadores que han impulsado estas dinámicas transformadoras.

Como puede verse en la Fig. 39, las implantaciones adoptan formas de racimo o red radicular, concentrando la edificación principal y los espacios auxiliares en una franja estrecha de la parcela íntimamente ligada a los caminos de acceso, que suelen discurrir por las cumbreras o medias laderas (Piñero & al., 2015, p. 228).

La reconducción de estos procesos irregulares ha sido un quebradero de cabeza para las administraciones andaluzas, que han ensayado diferentes aproximaciones normativas intentando conjugar la disciplina urbanística con el reconocimiento de la realidad (con figuras como el Asimilado a Fuera de Ordenación) como hemos analizado detalladamente en otro texto (De Santiago & González, 2020c). Tras el reciente cambio político en esta CC AA, ha habido un viraje radical de enfoque, materializado primero en el Decreto-ley 3/2019 de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía y después en la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).

[50] A fecha de hoy (2022), según el Sistema de Información Urbana del MITMA, en la Axarquía siguen sin un mínimo instrumento de planeamiento urbanístico Salares, Sedella, Cómpeta, Canillas de Albaida, Árchez, Cútar y El Borge.

Está por ver si este nuevo enfoque funciona –como pretende– a modo de pragmática "ley de punto final" combinando la regularización efectiva de las irregularidades existentes con medidas preventivas y disciplinarias firmes para evitar que produzcan nuevas actuaciones ilegales de ahora en adelante, o, por el contrario, funciona como una "ley de amnistía" permitiendo una regularización masiva y provocando un efecto llamada.

10.4. Los problemas de la arquitectura tradicional vinculada a antiguas actividades productivas agropecuarias en Suelo No Urbanizable

En gran parte de España el desarrollo histórico del territorio se produjo mediante una constelación de pequeños asentamientos rurales dispersos, perfectamente integrados en el paisaje, gravitando en torno a algunos núcleos de mayor tamaño. Por ejemplo, en Cataluña, la Comunidad Valenciana y Aragón existe un rico patrimonio edificado en forma de "masías" o pequeñas aldeas, que conjugaban edificaciones y espacios para la vivienda y las actividades productivas (corrales, graneros, eras, pozos, etc.) y que –a pesar de su indudable valor patrimonial– vienen languideciendo desde hace años, en paralelo a la crisis estructural de las actividades agropecuarias que las justificaban.

Su revalorización y puesta en uso resultan hoy especialmente complicadas por su íntima imbricación con el territorio, ya que se trataba de asentamientos autosuficientes basados en economías de subsistencia que actualmente resulta difícil resignificar. En los casos en que no existe planeamiento urbanístico municipal o este carece de instrumentos para tratar el SNU (caso de los PDSU), es evidente el peligro de destrucción y sustitución que acecha a estas arquitecturas; pero incluso cuando existe planeamiento, son excepcionales los ejemplos en que este tipo de patrimonio recibe la atención adecuada[51].

11. La ausencia de consideración hacia las infraestructuras azul y verde como elementos articuladores del territorio y del *interface* urbano-no urbanizable

En relación con el tratamiento del Suelo No Urbanizable, hay que destacar la falta generalizada de atención a las infraestructuras verde (bosques, masas arboladas, bosques galería, huertas, etc.) y azul (cursos de agua, arroyos, etc.) como elementos vertebradores del territorio y también como conectores y articuladores de los bordes urbanos de los núcleos.

El caso de El Pedroso de la Armuña, en Salamanca, (Fig. 40), que cuenta con un PDSU aprobado definitivamente en 2002, ilustra el desafortunado tratamiento del borde del arroyo de la Recorva, que atraviesa el núcleo de norte a sur y constituye un elemento singular, no sólo por su carácter natural (desdibujado en el tramo del pueblo, donde se ha canalizado mediante un duro caz de hormigón) sino también por la vegetación que crece en sus orillas, que –a pesar de su modestia– es el único elemento verde en un paisaje tan árido como el de las llanuras de la Armuña.

La singularidad de este elemento pudo haber sido una excelente oportunidad para articular en torno suyo una zona verde pública o localizar en sus márgenes las instalaciones deportivas municipales o la piscina, pero desafortunadamente todo el debate sobre el arroyo de la Recorva en el momento de redactarse el PDSU se centró en la justificación del cumplimiento de la normativa

[51] En este sentido, cabe destacar algunas iniciativas recientes en la Comunidad Valenciana, como el Decreto Ley 4/2022 por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) introduciendo un artículo 231 bis dedicado a la "*Rehabilitación y recuperación de núcleos rurales tradicionales o de arquitectura vernácula*". Según éste, cualquier instrumento de ordenación o de planificación territorial o urbanística podrá identificar y regular *"aquellos núcleos rurales tradicionales en Suelo No Urbanizable o edificaciones aisladas de arquitectura vernácula construidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 […]y susceptibles de recuperación atendiendo a razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales".* Esto será factible mediante *"la delimitación de sus ámbitos [que] incluirá el perímetro, el parcelario y todos los elementos estructurantes que lo contextualicen, así como los elementos de urbanización originales que pudieran existir, exigiendo su mantenimiento siempre que sea posible".* Con el fin de alcanzar la recuperación de este patrimonio, se permite, además, *"exceptuar el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y de los requisitos para evitar la formación de núcleos de población, exigidos con carácter general […]",* así como la división horizontal de estas construcciones. También se simplifican los trámites, *"mediante licencia municipal cumpliendo las condiciones que se detallen en los instrumentos correspondientes, especialmente en lo referente a técnicas constructivas, autenticidad de materiales, y obras o servicios imprescindibles para lograr las condiciones ambientales y de habitabilidad necesarias para su utilización priorizando, en todo caso, su autosuficiencia".*

Fig. 40 / El arroyo de la Recorva a su paso por El Pedroso (Salamanca), en el planeamiento y en la realidad

Fuente: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de El Pedroso de 2002 y Cartografía catastral sobre ortofoto 2017. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Catastro Virtual

sectorial. En efecto, en el proceso de su aprobación por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo hubo un informe previo negativo sobre el PDSU (por no aportarse el informe de cuenca, ni justificarse la zona inundable, ni haberse sometido a información pública) y un debate sobre el cumplimiento de aspectos formales de la normativa sectorial, pero no hubo atisbo alguno de reflexión sobre el posible papel del arroyo como infraestructura verde o sobre el conflicto entre los caracteres reglados de la clasificación del Suelo Urbano y el No Urbanizable.

Algo de mejor fortuna ha corrido el riachuelo que discurre junto al casco de la Velilla de Valdoré (20 hab), en el municipio leonés de Crémenes (544 hab), dentro del Parque Regional de Picos de Europa. Este pequeño núcleo se ubica en un vallejo muy encajonado, ocupando la sección completa de éste, y precisamente en el punto donde confluyen dos pequeños arroyos que dan lugar a un riachuelo que discurre por el valle hasta afluir en el Esla un par de kilómetros más abajo (Fig. 41). Es interesante cómo las Normas Subsidiarias de Ámbito Municipal, aprobadas en 2000, reconocen todo el cauce del río a su paso por el pueblo, calificándolo con una ordenanza propia denominada de "Espacio Libre de Ribera (ELR)"[52]. También está bien planteado un pequeño espacio libre vinculado al lugar donde la carretera cruza el riachuelo con un puente, quedando a un lado la Iglesia y a otro el antiguo Teleclub, definiendo sendos espacios abiertos que funcionan como los principales lugares comunitarios de reunión[53].

Por el contrario, resulta mucho menos apropiado cómo, dada la falta de espacio para cualquier tipo de crecimiento, las NNSS han clasificado como Suelo Urbano directo con la calificación de Edificación Aislada (EA, en el plano) las parcelas de la pequeña vega existente a la salida y a la entrada del pueblo. Considerando la nula necesidad de crecimiento en un núcleo con dinámicas regresivas y numerosas edificaciones abandonadas como éste, podría haberse

[52] Dado que, en término municipal, articulado por el curso alto del río Esla y numerosos riachuelos y vallejos, son varios los núcleos con situaciones similares (Argovejo, Las Salas, Crémenes, etc.), las NNSS contemplaron una ordenanza específica para el tratamiento de los cursos de agua a su paso por los cascos urbanos, que se recoge en su apartado 7.8, como una de las 2 categorías que se establecen dentro de las Normas para Espacios Libres y Áreas Recreativas. En ella se incluye el espacio "destinado a proteger la ribera de los cauces y ríos", que se denomina Espacio Libre de Ribera (ELR) y que se supone puede ser de titularidad privada, pero que está sujeto a ciertas limitaciones de uso además de a las afecciones propias del cauce, de la zona de servidumbre de uso público de 5 m, o de la de policía de 100 m, según cada caso.

[53] Aunque, no obstante, su diseño podría haber tenido un tratamiento más naturalizado mejor integrado con el cauce y la vegetación de ribera.

Fig. 41 / Izquierda: Ortofoto del núcleo de La Velilla de Valdoré (León). Derecha: Plano de clasificación del suelo

Fuente: Izquierda: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) de Crémenes, 2000. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Derecha: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), 2017

Fig. 42 / Izquierda: Elementos que forman la secuencia de espacios en torno a la Iglesia en Corniero (León). Derecha: Vista de las huertas y la Iglesia

Fuente: Elaboración propia

valorado su mantenimiento como vega y no su clasificación como Suelo Urbano, pues también es más que cuestionable la interpretación realizada del criterio de urbanización empleada para justificarlo.

También el mismo municipio, el pequeño núcleo de Corniero (41 hab) permite ilustrar la importancia de la conservación de los espacios naturales, las masas vegetales, los prados y las huertas existentes para mantener la imagen y los valores ambientales y paisajísticos de los núcleos tradicionales (Fig. 42). Se trata de un minúsculo núcleo ganadero, constituido por la simple agrupación irregular de las parcelas de la unidad familiar (que incluyen la vivienda y espacios auxiliares para el ganado como cuadras, pajares, etc. articulados en torno a un espacio abierto o "corral"). Este modo de agrupación volcado hacia el interior de cada célula productiva familiar no propicia la formación de espacios públicos, de manera que sólo pueden considerarse como tales los pequeños ensanchamientos que hay en torno a la Iglesia (marcada en la foto como 2) y el Cementerio (3), a la entrada del pueblo, o junto al Teleclub (5), verdadero espacio de reunión comunitaria y celebraciones varias. Vinculados a estos pequeños espacios públicos aparece una zona tradicional de huertas (1), que funciona como rótula articuladora entre ambos espacios, configurando el principal y más valioso elemento de la imagen urbana de este pequeño lugar. El problema es que, al tratarse de un espacio vacío y además de titularidad privada, su protección es complicada: las vigentes NNSS

se limitan a clasificarlo como Suelo Urbano, entendiendo no sólo las huertas como posibles solares –al considerarlas plenamente dotadas de servicios por la vía de borde que discurre por su lateral– sino incluso también las parcelas situadas en su otro lado, que son praderas con importantes masas vegetales. De este modo, un espacio natural con un uso tradicional que aún sigue vivo queda destinado por el planeamiento urbanístico a convertirse en el futuro en simples solares para chalets. Lo mismo ocurre con la zona de huertas tradicionales que da hacia el río (4), clasificada como Suelo Urbano con ordenanza para edificación abierta unifamiliar.

12. Las naves y el problema de la integración de los usos no residenciales

Los usos no residenciales, y en particular las distintas actividades económicas, son un complemento necesario para la fijación de la población en el territorio. Aunque en los asentamientos tradicionales convivían los usos residenciales y los agropecuarios –e incluso era frecuente que la unidad habitacional fuese también productiva, combinando vivienda, corrales y cuadras– en la actualidad no es fácil la integración de las edificaciones para acoger estos usos (naves agropecuarias, talleres, pequeñas industrias, etc.) en los núcleos rurales: a los problemas de integración funcional y ambiental (ruidos, olores, molestias, etc.) se une su habitualmente complicada integración desde el punto de vista urbanístico, pues se trata de construcciones con requerimientos tipológicos y volumétricos de difícil acomodación, que además suelen resolverse sin proyecto arquitectónico y con los mínimos costes posibles, lo que implica el uso de materiales de baja calidad, el descuido o la ausencia de acabados en las fachadas, la falta de tratamiento y el desorden de los espacios abiertos de la parcela, etc.

Si bien no es un problema exclusivo de los bordes, sí es muy frecuente que este tipo de edificaciones termine situándose en la periferia de los cascos, desdibujando su trazado, como puede verse en las imágenes adjuntas (Fig. 43), donde son fácilmente reconocibles por el contraste entre las cubiertas de chapa de las naves y la teja de las viviendas. Esta localización periférica suele obedecer a la sustitución de antiguas edificaciones de uso agropecuario, como corrales, tinados, etc., o a la parasitación de la accesibilidad que proporcionan las vías perimetrales y, muy especialmente, las carreteras de acceso. Rara vez corresponden a implantaciones planificadas: bien porque no existe planeamiento (en cuyo caso se regulan sólo por la normativa subsidiaria de aplicación, que suele bastante genérica), o porque éste no contempla suelo para este tipo de usos. Lo que verdaderamente tendría sentido es realizar un análisis de las necesidades a nivel supramunicipal, planteando después una oferta de suelo ordenado adecuada para posibilitar el desarrollo de actividades económicas a escala comarcal.

13. El doble impacto y el condicionamiento a futuro de ciertas actuaciones sectoriales negativas de la propia Administración

El planeamiento urbanístico suele centrarse en la regulación de las actuaciones de los propietarios privados, pero en muchas ocasiones son las intervenciones de la propia Administración las que, lejos de tener un carácter ejemplarizante, tienen un impacto más negativo, llegando incluso a condicionar el futuro trazado urbano. Un caso

Fig. 43 / Implantación de naves en los bordes de la aldea de El Collado, Alpuente, Valencia (izquierda) y del casco de Cuenca de Campos, Valladolid (derecha)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG).

Fig. 44 / Vistas del Pabellón de usos múltiples junto a la carretera (izquierda), Ayuntamiento y del Local Sociocultural (centro) y vista de conjunto y calle de enlace con el casco (derecha). Torrechiva (Castellón)

Fuentes: Izquierda y centro: Sede Electrónica de Catastro. Derecha: AUG-Arquitectos SLP. Memoria del Plan General de Torrechiva

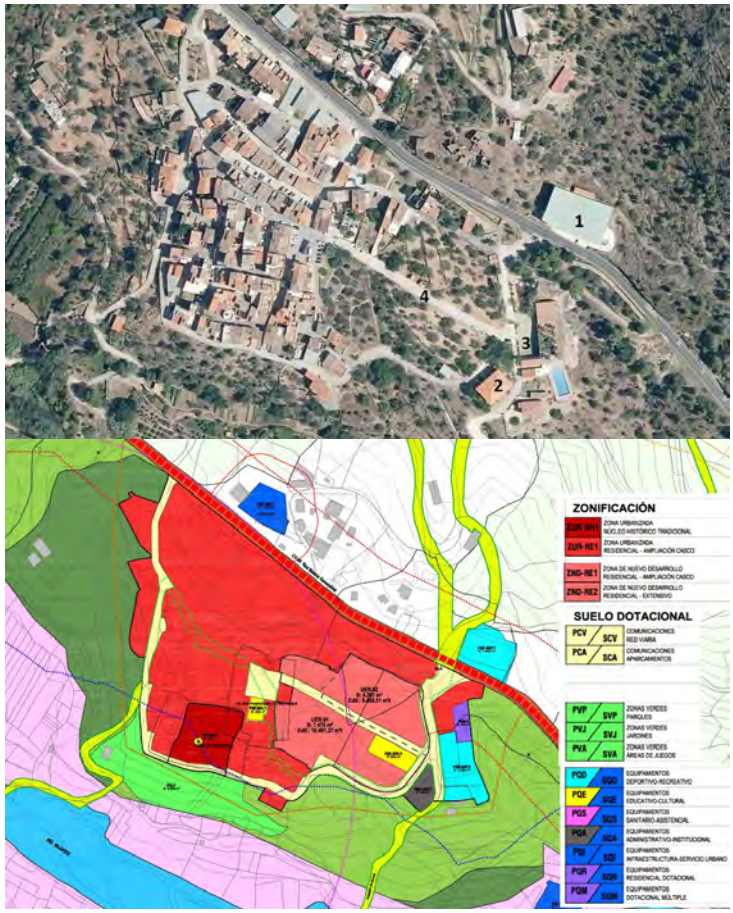


Fig. 45 / Arriba: Vista aérea de Torrechiva (Castellón). Abajo: Clasificación del suelo según el Plan General

Fuente: Arriba: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG). Abajo: PG de Torrechiva. Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Generalitat Valenciana

clásico, como hemos visto en el apartado 4.3.2, es el de las variantes de las carreteras, que tienden a tensionar el crecimiento urbano espontáneo en esa dirección. Sin embargo, nos referimos aquí a otro tipo de intervenciones sectoriales como la ejecución de grandes equipamientos públicos (residencias de ancianos, Casas de la Cultura, edificios de usos múltiples, polideportivos, piscinas, pabellones cubiertos, etc.) en parcelas situadas fuera del casco urbano, elegidas –no por su conveniencia desde el punto de vista urbanístico– sino simplemente por ser de titularidad municipal

o darse ciertas condiciones (tamaño, precio, etc.) para la adquisición del suelo. Si, como suele ser habitual, además la configuración arquitectónica final de estos equipamientos es mala, mediocre o pretenciosa, tendremos un doble efecto negativo: por un lado, será difícil convencer a los privados que la propiedad del suelo no conlleva el derecho automático a edificar, y, por otro, también será difícil hacerles entender la importancia de la calidad arquitectónica y la integración con el entorno. Implantaciones de este tipo suelen sentar precedente y marcar el camino para otras actuaciones emprendidas por los vecinos, tomando como excusa el mal ejemplo previo de la Administración.

Otras intervenciones habituales son la apertura de calles no previstas en el planeamiento, o la pavimentación –aprovechando algún tipo de subvención de las Diputaciones o de fondos europeos– de antiguos caminos rurales de dudosa necesidad o funcionalidad, que lo único que consiguen es mejorar la accesibilidad en vehículo privado a las parcelas rústicas cercanas, induciendo la aparición de edificaciones ilegales en ellas.

El caso del municipio de Torrechiva (Castellón) es muy ilustrativo de esta problemática. En la fotografía aérea (Fig.45) puede verse la situación del edificio (2) compartido por el nuevo Ayuntamiento y el Local Sociocultural, así como la piscina y pistas deportivas (3), en una zona exterior al Suelo Urbano delimitado por el PDSU de 1989 entonces vigente y bastante separada de éste, para acceder a la cual se ha terminado trazando y urbanizando –también por iniciativa municipal– una nueva calle. Para rematar el desatino, las arquitecturas de estos edificios son bastante mediocres, aunque no llegan a tener el brutal impacto en el paisaje urbano del Pabellón de usos múltiples (1), que además se sitúa casi tangente a la carretera (que pertenece a la Red Básica autonómica) contraviniendo la legislación sectorial, al invadir la zona de servidumbre de ésta. (Fig.44)

Por su relativa envergadura en contraste con el tamaño del municipio, este tipo de actuaciones suele además hipotecar las posibilidades del planeamiento urbanístico posterior a ellas. En el caso de Torrechiva, las implantaciones se hicieron conculcando, como se ha dicho, la clasificación de suelo vigente en el PDSU de 1989, implantándose sobre Suelo Rústico. La cuestión es que, cuando se procedió a la revisión del PDSU en la segunda década de los años 2000, el nuevo Plan General estuvo absolutamente condicionado por esta actuación previa, no teniendo más alternativa que incorporarla de la mejor manera posible, proponiendo una nueva calle (4) y el relleno del espacio entre los equipamientos y el casco con una zona de nuevo desarrollo, articulando los mecanismos adecuados para su gestión urbanística. (Fig.45)

14. Un problema final: la indisciplina urbanística y la incapacidad de los pequeños municipios para el control y la gestión

Muchos de los problemas de los que adolecen los pequeños municipios no sólo son de regulación y de ordenación, sino también de indisciplina urbanística y de incapacidad para el control y la gestión. En determinados lugares siguen dándose actuaciones que se llevan a cabo sin licencia, e incluso sin proyecto arquitectónico, incumpliendo la normativa autonómica y sectorial, ante la inacción o la impotencia de los Ayuntamientos. (Fig.46)

En primer lugar, debe apuntarse que –igual que en los temas de planeamiento y ordenación repasados en detalle más arriba– la normativa urbanística autonómica sobre gestión y disciplina tampoco está adaptada a las condiciones de estos municipios[54]. Pero aún es más flagrante la falta de recursos económicos, técnicos y de personal. En efecto, en el mejor de los casos, aunque se contase con figuras de planeamiento e instrumentos de gestión bien adaptados a sus necesidades, muchos Ayuntamientos no tendrían los medios técnicos ni personales para hacer el seguimiento de lo planeado, financiar y gestionar las actuaciones previstas o para velar por la disciplina urbanística.

La mayoría de los pequeños municipios españoles sigue careciendo de servicios técnicos en plantilla, contando a lo sumo con un arquitecto "visitante", que hace las labores algún día por semana. En otros casos, la situación es aún más precaria, con "arquitectos honoríficos" usurpando funciones públicas, muchas veces con conflictos de intereses –cuando no de prevaricación– por trabajar en el mismo municipio[55].

[54] Recuérdese que los temas clásicos del urbanismo derivados del TR de Ley del Suelo de 1976 (formulados en los correspondientes Reglamentos de 1978) eran: Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones, Muchas normas autonómicas han seguido esta sistemática en su estructura, o incluso, han mantenido vigentes los Reglamentos estatales.

Fig. 46 / Indisciplina urbanística e incapacidad municipal para el control y la gestión. Izquierda: Actuaciones sin proyecto: recrecido de una edificación tradicional con nueva volumetría inapropiada (Galicia). Derecha: Ocupación con edificaciones ilegales sobre una vía pecuaria (Bohonal de Ibor, Cáceres)

Fuente: Izquierda: https://twitter.com/MaltratoPaisaxe. Derecha: Elaboración propia

Para solucionar esta problemática cabría plantearse la reducción del número de municipios mediante su fusión o integración (García-Moreno (2023) así como una mejora de la financiación municipal que permitiera dotar a los Ayuntamientos de los técnicos necesarios. Otra experiencia muy positiva son las mancomunidades de servicios urbanísticos compartidos, así como las Agencias de Protección de la Legalidad Urbanística[56], que dan la posibilidad a los municipios de delegar en ellas estas competencias, resolviendo así los posibles conflictos de intereses que se suelen producir por la "cercanía" (vecinos, familiares, etc.) con el administrado en situaciones como la concesión o denegación de licencias, etc. (García Moreno (2015).

15. A modo de conclusión: apuntes breves para un debate propositivo

Como conclusión, se apuntan algunas líneas de reflexión para abrir un debate constructivo sobre la necesidad de ajustar la legislación urbanística y los instrumentos de planeamiento a los problemas expuestos en los pequeños municipios rurales.

En relación con la compleja problemática del abandono y destrucción del patrimonio, parece urgente la catalogación de los conjuntos y fragmentos que todavía hayan podido sobrevivir a tantos años de destrucción y desidia[57]. Como se ha comentado, es imprescindible vincular las restricciones impuestas mediante la protección o la catalogación con alguna ventaja para los propietarios, como beneficios fiscales y suplementos en las líneas genéricas de subvención a la rehabilitación. También se requiere el desarrollo de una batería de instrumentos para la agilización y puesta en movimiento de los mercados de suelo y vivienda (deber de conservación declaración de ruina, registro de solares, desatasco de herencias antiguas, etc.), así como de herramientas sencillas de gestión urbanística y reparcelación (González Cebrián & Ferreira, 2013; Ruiz de la Riva & al., 2020, 2022). Finalmente, es imprescindible un cambio cultural que ponga en valor las ventajas de la rehabilitación del patrimonio frente a la edificación de obra nueva.

En cuanto al planeamiento, convendría dotar a todos los Ayuntamientos de alguna sencilla figura[58] elaborada bien a nivel municipal o

[55] Aunque según el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) solo un arquitecto de la Administración puede ejercer funciones públicas, esta situación ha sido muy frecuente en toda España, hasta que, muy recientemente, ha comenzado a actuar la Fiscalía. Véase el artículo *"Fiscalía de Madrid pone en su diana miles de licencias de arquitectos de 'confianza'"* en *El Confidencial*, 15 de febrero de 2019.

[56] Cabe citar como ejemplos la gallega Axencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU) https://axenciaurbanistica.xunta.gal/es, o la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca http://adtmallorca.net/index_es.htm.

[57] Aunque sólo se ha aprobado el Marco de Criterios, el Catálogo de Núcleos Rurales en el Principado de Asturias apunta en esta dirección.

[58] Como ejemplo de propuesta para simplificar y resolver los problemas de gestión urbanística y administrativa, cabe recordar la referencia en el art. 14.4 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) valenciana que dice que *"El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley".*

supramunicipal[59] (comarcal, mediante mancomunidades[60]), que pudiera –al menos– incluir una delimitación ágil –como hacían los PDSU[61]– del Suelo Urbano–, ampliando también la posibilidad de categorización y protección al Suelo No Urbanizable. Para que estas delimitaciones sean efectivas, deben revisarse en profundidad los criterios reglados actuales, superando el de consolidación por la edificación, replanteando y adaptando al medio rural los requisitos exigidos a la urbanización, introduciendo nuevos criterios morfológicos (en particular, sobre parcelación) y transformando la exigencia de "integración en la malla urbana" en "integración en el territorio o medio rural"[62]. Las delimitaciones que se realicen[63] deberían prestar especial atención al tema de los bordes, evitando el pernicioso modelo de la "corona de chalets" y considerando el borde como lugar de transición y encuentro entre las estructuras y morfologías tradicionales de los núcleos y su entorno inmediato, donde deberían protegerse o tratarse con cuidado los valores paisajísticos y naturales de éstos (presencia de huertas, arbolado, cauces de agua, etc.).

En el tema de la regulación de las condiciones de la edificación hay un largo recorrido por hacer, comenzando por una correcta regulación de las actuaciones de rehabilitación, para lo cual es imprescindible primero conocer bien las características y los sistemas constructivos de la edificación tradicional, así como la recuperación y el impulso de materiales, técnicas y oficios que hoy corren el riesgo de desaparecer. También parece necesario tener un posicionamiento de partida –que puede ser distinto en cada contexto– sobre el papel que debe jugar la edificación de nueva planta en relación con la tradicional –repetición, mimetización, integración, etc.–, desde el cual enunciar las condiciones regulatorias que lo hagan posible. Como se ha comentado, para ello puede ser muy útil explorar la vía de las ordenanzas gráficas (Fig. 47).

El problema de la vivienda aislada en Suelo No Urbanizable debe afrontarse combinando medidas rigurosas para evitar la aparición de nuevas implantaciones, con la propuesta de medidas legales y urbanísticas para reconducir la situación de las ya existentes. En cuanto a la instalación de otros usos en Suelo No Urbanizable, en primer lugar, habría que repensar el planteamiento y la escala de muchos macroproyectos para poder insertarlos en el territorio de forma menos traumática. A partir de ahí, debería combinarse una regulación y una planificación a escala territorial con un cierto margen de maniobra para la autorización final por parte de los Ayuntamientos.

Ninguna de estas propuestas es sencilla de ejecutar. Y entre todas apuntan hacia la necesidad de un verdadero cambio de paradigma tanto en la normativa autonómica como en el planeamiento y en la práctica urbanística municipal, pasando por un profundo cambio cultural en los propietarios y los habitantes del medio rural, actores

[59] En este sentido cabe recordar el trabajo hecho por las Diputaciones de Vizcaya y Álava para los respectivos Inventarios de los Núcleos Rurales.
En la provincia de Salamanca, las NSP de 1989 idearon un sencillo instrumento para los pequeños municipios de la provincia (obligados por el TR de la LS de 1976 a disponer como mínimo de un PDSU): el denominado "Criterio Gráfico de Delimitación de Suelo Urbano" (art.4), como primer paso iniciado desde la Diputación Provincial para incentivar la redacción de PDSU por los Ayuntamientos de modo que "dichos criterios gráficos de delimitación tendrán carácter vinculante para los municipios que carezcan de plan y se constituirá elemento básico para la redacción del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano en cada municipio". En sólo 5 años, se elaboraron 135 Criterios Gráficos (sobre un total de 362 municipios).
Más recientemente, el documento para la Aprobación Inicial de las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) de Valladolid (2019) contenía la delimitación de un "perímetro urbano" en cada municipio, así como una sencilla catalogación en Suelo Urbano y el trazado de ámbitos de protección en Suelo Rústico.

[60] Por ejemplo, en la Comunitat Valenciana la legislación prevé la figura del Plan General Estructural Mancomunado entre varios municipios pequeños, aunque aún no se ha utilizado en la práctica. En Martínez Ruiz, J. & Sánchez Aguilera, D. (2022) puede verse un repaso de las figuras de planeamiento supramunicipal en las CC AA.

[61] Se valora aquí la agilidad de dichas delimitaciones, no los criterios con los que se hacían, que solían conducir a resultados finales inadecuados.

[62] Es muy destacable el apartado 1.d) del art. 95 de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (introducido por el número 19 del artículo 16 de la Ley 7/2007, y hoy ya no vigente) según el cual, además de los que resultasen por la aplicación de los criterios legales convencionales (urbanización, consolidación por la edificación, integración en malla urbana) podían tener la condición de Suelo Urbano, *"los terrenos que, no contando con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como Suelos Urbanos, sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado que merezca una consideración específica en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa".* Los terrenos así clasificados se entendían (apartado 2 del art. 95) englobados dentro de la categoría de Suelo Urbano de Núcleo Rural, que podia usarse también en las delimitaciones gráficas que se llevaran a cabo en los municipios sin planeamiento.

[63] En relación con la posibilidad de realizar delimitaciones más flexibles que las derivadas de la aplicación ciega de los criterios legales, en el art. 25.5 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) valenciana se permite que *"[..] en los núcleos urbanos tradicionales de municipios de escaso crecimiento, podrán delimitarse pequeñas zonas con la amplitud necesaria para acoger las demandas de la población residente, prolongando la morfología tradicional de calles y edificación y legitimando exigencias más sencillas de urbanización derivadas de su densidad moderada, su entorno agrario y su escasa motorización".* Estos ámbitos se deben desarrollar como actuaciones aisladas según la legislación valenciana (art. 76.3.b). La propuesta es interesante, facilitando un crecimiento urbano ágil y no sujeto a las rigideces características del Suelo Urbano convencional, aunque también tiene el peligro de que se pueda utilizar de forma perversa.

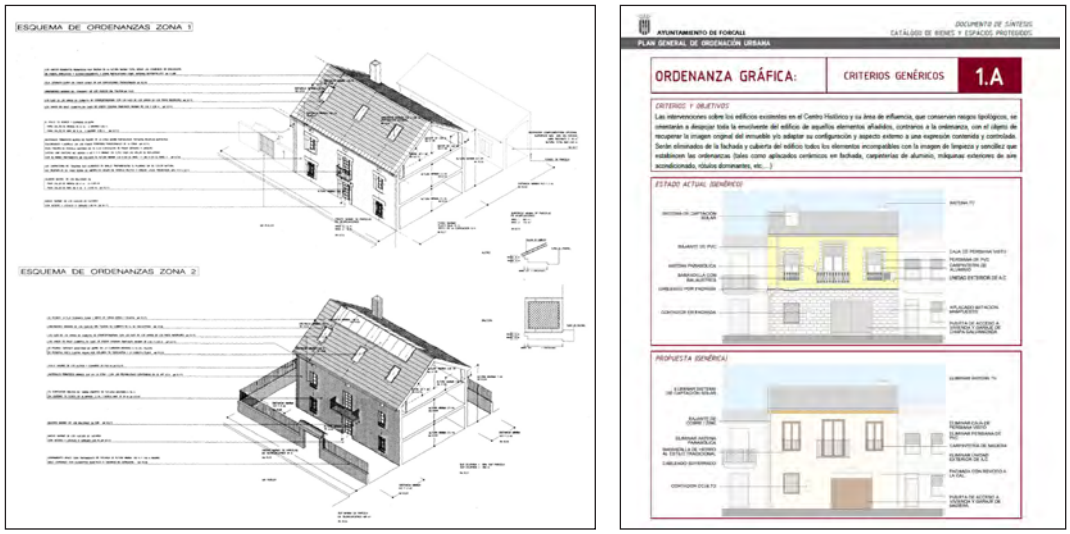


Fig. 47 / Izquierda: Ordenanza gráfica para la edificación nueva (Casco y Ampliación) del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Guarrate (Zamora). Derecha: Ordenanza Gráfica para las intervenciones en edificios existentes en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Forcall (Castellón)

Fuentes: Izquierda: Archivo de Planeamiento de Castilla y León. Derecha: Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Generalitat Valenciana

imprescindibles de todo este proceso y agentes necesarios para la conservación y protección del patrimonio que hemos heredado de las generaciones que nos precedieron, sin cuya colaboración y entendimiento cualquier propuesta estará condenada al fracaso. Esperemos que la urgencia de otras cuestiones como la despoblación o la crisis económica no oculten o se usen como excusa para soslayar la importancia de los temas urbanísticos y arquitectónicos.

16. Bibliografía

Álvarez Mora, A. (2016): Las prácticas de la conservación patrimonial como inductoras de la degradación, el abandono y la ruina. En F. Manero Miguel & J.L. García Cuesta (Coords.), *Patrimonio cultural y desarrollo territorial* (pp.159-189). Madrid, Editorial Aranzadi.

_____& Pérez Eguiluz, V. (2017): *Las áreas de rehabilitación integrada y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos: avance de resultados*. Valladolid, España, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.

Baño León, J.M. (2020): La obsolescencia de la idea de Plan General. *REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, (13), 6-21. https://doi.org/10.24965/reala.i13.10782

De la Cruz Mera, A. (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En J. Castelao Rodríguez & A. Criado Sánchez & J. Jalvo Mínguez (Coords), *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. Madrid, Editorial Wolters Kluwer, El Consultor de los Ayuntamientos.

De las Rivas Sanz, J.L. & Fernandez Maroto, M. & Castrillo Romón, M. (2020): Regeneración urbana de los pequeños municipios del medio rural: innovación morfológica y activación del mercado de vivienda. En C. Llop & M. Cervera & F. Peremiquel (Eds.), *Actas del IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: prospectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos.* Barcelona, DUOT, UPC. http://hdl.handle.net/2117/328453

____ & Castrillo-Romón, M.A. & Fernández-Maroto, M. & Jiménez-Jiménez, M. (2022): Morfología de los paisajes tradicionales en la España interior: Potencialidad de lo rural construido para un futuro más sostenible. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 54(M), 179–204. https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.M22.8

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2018): Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa. *Cuadernos de investigación urbanística*, (120), 3-79. https://doi.org/10.20868/ciur.2018.120.3827

_____ (2019): Más allá de la línea del suelo urbano: categorías o regímenes específicos para las zonas de borde de los pequeños municipios en la normativa autonómica y las normas subsidiarias provinciales. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 53 (329), 77-124.

_____ (2020 a): Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: una lectura crítica. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 54 (335), 127-191.

_____ (2020 b): Crítica a los requisitos para la clasificación del suelo urbano en Castilla y León: dos casos prácticos en pequeños municipios rurales. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, (162).

_____ (2020 c): Un repaso a la regulación andaluza sobre las viviendas en Suelo No Urbanizable: la

ordenación del hábitat rural diseminado y la lucha contra las edificaciones irregulares. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, (167).

_____ (2021 a): Las dificultades de aplicación práctica de los criterios legales para la clasificación o consideración del suelo como urbano: un repaso a los enfoques convencionales de la instrucción n. 12 del MOPU y las normas subsidiarias provinciales de la España vacía. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 55 (349), 95-160.

_____ (2021 b): Problemas morfológicos característicos de los pequeños municipios rurales: su difícil encaje en el marco del urbanismo convencional. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, ISSN 1133-6579, (24), 119-144.

Del Molino, S. (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue.* Madrid, Ed.Turner.

Fernández Criado, J. (19869): Problemática general del urbanismo rural. *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial* (León), (52), 1-18.

García-Bellido, J. (1986): La cuestión rural: Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, (69), 9-51. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82085

_____ (2002): La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 34 (132), 277-323. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75164

García-Moreno Rodríguez, F. (2015): El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: la disciplina urbanística. En particular, la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 49 (nº 302), págs. 95-180.*

_____ (2023): Municipio pequeño, infierno (urbanístico) grande. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 56 (nº 359), págs. 19-91.*

González Cebrián, J. & Ferreira Villar, M. (2013): *Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales.* Ed. Xunta de Galicia. PaisaxeGalega.

Jiménez Barrado,V. & Delgado Viñas, C. & Campesino Fernández, A.J. (2017): Desregulación urbanística del suelo rústico en España: Cantabria y Extremadura como casos de estudio. *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº. 67, 2017, págs. 73-92.

Marinero Peral, A. (2018): Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, Nº. 12.

Martínez Ruiz, J & Sánchez Aguilera, D. (2021): La diferente consideración de la planificación urbanística en los municipios pequeños. Entre la crisis del modelo y la obsolescencia. En *X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio*, 2021, págs. 885-898.

_____ (2002): *Planificación urbanística en municipios pequeños: ¿Un modelo en crisis o en camino de obsolescencia?*. En El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia. Coord. por Farinós i Dasí, J; Serrano Rodríguez, A; Latasa Zaballos, I; Prada Llorente, E.I; Rando Burgos, E. 2022, págs. 629-650.

Moya Valgañón, J.G.(1990): Notas sobre Sajazarra medieval: urbanismo, cerca, fortaleza. *Brocar: Cuadernos de investigación histórica*, Nº 16, 1990, págs. 93-144.

Núñez Maroto, H. (1984): *"El planeamiento urbanístico en los pequeños municipios: los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano".* El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.

Olmedo Pérez, S. (2017): Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción. *Práctica Urbanística*, (139). Editorial Wolters Kluwer.

Piñero Valverde, A. (Coord.) & Morales Gómez de la Torre, D. & Sainz Gutiérrez, V. & Antúnez Torres, D. (Eds.) (2015): *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el Suelo No Urbanizable de Andalucía.* Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

Porto Rey, E. (Coord.) (1983). *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios.* Servicio de Publicaciones del COAM Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.

_____ (1995): *Manual de Urbanismo Operativo en municipios sin planeamiento general*. Madrid, Editorial Montecorvo.

Prada Llorente, E.I. (2001): *Sayago: evolución histórica y proyección futura de su estructura territorial* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. https://oa.upm.es/586/

Vaquer Caballería, M. (2019): Suelo urbano, suelo urbanizado, suelo consolidado: las bases leales de la ordenación y gestión sostenibles del medio urbano. *RDU Revista de derecho urbanístico y medio ambiente,* 53 (330-331), 457-482.

17. Listado de Acrónimos/Siglas

BIC	Bien de Interés Cultural
CC AA	Comunidades Autónomas
CNIG	Centro Nacional de Información Geográfica
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DSU	Delimitación de Suelo Urbano
DL	Decreto Ley
IEE	Informe de Evaluación del Edificio
LS	Ley de Suelo
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
NPU	Normas de Planeamiento Urbanístico
NSP	Normas Subsidiarias Provinciales
NUM	Normas Urbanísticas Municipales
PBA	Plan Básico Autonómico
PBM	Plan Básico Municipal
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PERI	Planes Especiales de Reforma Interior
PG	Plan General
PGMOU	Plan General Municipal de Ordenación Urbana
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PNOA	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea
POSU	Plan de Ordenación de Suelo Urbano
PP	Plan Parcial
RMSER	Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar
SAU	Suelo Apto para Urbanizar
SIOTUGA	Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia
SNU	Suelo No Urbanizable
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TR	Texto Refundido
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 811-828
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.13

CC BY-NC-ND

Las dificultades del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios desde la experiencia en la Comunidad Valenciana

Víctor García-Gil

Arquitecto urbanista. AUG-ARQUITECTOS, SLP

Resumen: El urbanismo de los pequeños municipios de la Comunidad Valenciana, desde que existe una legislación autonómica propia, es una historia de desencuentros. El exceso y complejidad de la legislación y normativa vigentes, contribuye a hacer de los procesos urbanísticos un doloroso ejercicio de superación de dificultades que, normalmente termina con el archivo del expediente o con su aprobación tras un periodo de muchos años. Demasiados esfuerzos y recursos para un resultado muy pobre han contribuido a consolidar la idea del divorcio entre la Administración autonómica y la de los pequeños municipios. En los últimos años, sin embargo, la Administración autonómica ha implementado varios cambios legislativos orientados a la agilización de las tramitaciones y ha puesto a disposición de ayuntamientos, empresas y ciudadanos, unas eficaces herramientas de digitalización aplicadas al urbanismo.

Palabras clave: Pequeños municipios; Exceso de regulación; Inadaptación normativa; Imposible aplicación.

Recibido: 28.07.2022; Revisado: 17.04.2023
Correo electrónico: vgarciagil@aug-arquitectos.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7014-1357

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The difficulties of Urban Planning in small municipalities from the experience in the Valencian Community

Abstract: The urbanism of the small municipalities of the Valencian Community, since there is its own regional legislation, is a history of disagreements. The excess and complexity of current legislation and regulations contribute to making urban planning processes a painful exercise in overcoming difficulties that normally ends with the filing of the file or its approval after a period of many years. Too many efforts and resources for a very poor result, have contributed to consolidate the idea of divorce between the Autonomous Administration and that of the small municipalities. In recent years, however, the Autonomous Administration has implemented several legislative changes aimed at streamlining procedures and has made effective digitization tools applied to urban planning available to city councils, companies and citizens.

Keywords: Small municipalities; Excessive regulation; Regulatory maladjustment; Impossible application.

1. Introducción

El 25 de marzo de 2021 el Ayuntamiento de Torrechiva (Castellón) aprobó definitivamente su Plan de Ordenación Pormenorizada (POP), completando un proceso cuya última fase se remontaba a finales de 2019, cuando la Comisión Territorial de Urbanismo aprobó, el 29 de noviembre, el Plan General Estructural (PGE). Torrechiva tiene apenas un centenar de vecinos y fue la primera localidad de toda la Comunidad Valenciana en finalizar la tramitación de un plan general completamente adaptado a la legislación vigente, es decir a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante LOTUP), que había entrado en vigor en agosto de 2014. Para conseguir este hito, el ayuntamiento empleó veinte años y necesitó tres equipos redactores. Después de Torrechiva, muy pocas localidades de la Comunidad Valenciana han conseguido adaptar su planeamiento a la legislación urbanística valenciana, siendo la ciudad de Castellón el principal núcleo de población que lo ha logrado, tras invertir ingentes recursos durante una década.

Teniendo en cuenta que, en la Comunidad Valenciana las leyes urbanísticas suelen tener una vida útil de una década, que la LOTUP ya ha sufrido varios cambios de hondo calado y que fueron precisos siete años desde su entrada en vigor para disponer del primer plan general adaptado, es inevitable preguntarse cómo hemos llegado a este punto de ineficacia y qué horizonte le espera a esa amplia mayoría del territorio valenciano, que ocupa el 85% de su superficie, formada por pequeños municipios, normalmente poco poblados.

2. Los orígenes

A principios de los años ochenta del pasado siglo eran muy pocos los municipios rurales valencianos que contaban con un instrumento de ordenación urbanística. Desde la Administración se hizo un esfuerzo importante por recoger en algún tipo de figura, al menos la delimitación del suelo urbano y se facilitó la elaboración y aprobación de muchos Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU). Algunos ayuntamientos de localidades “medianas” para los estándares locales, es decir, de más de mil habitantes, incluso promovieron Normas Subsidiarias (NNSS), de forma que el territorio valenciano llegó a disponer de un nivel de ordenación superior al de nuestros vecinos de Aragón, Castilla La Mancha o Murcia, donde aún hoy no es difícil encontrar localidades por las que nunca ha pasado la ordenación urbanística reglada.

La redacción de aquellos primeros instrumentos de ordenación y su aprobación se realizaban en un contexto de máxima simplificación del marco normativo, en ausencia de cualquier visión supramunicipal y con unas exigencias de contenido que hoy nos parecen difíciles de entender y también nos producen una inconfesable envidia, por cuanto conseguían unos resultados no tan alejados de los actuales, destinando mucho menos tiempo y escasos recursos.

El urbanismo rural en la Comunidad Valenciana todavía a principios de los noventa disfrutaba de un estado asilvestrado que, difícilmente permitía intuir la insufrible complejidad que con los años alcanzaría, hasta llegar a una situación como la actual, en la que es virtualmente imposible lograr la aprobación de instrumentos urbanísticos

Fig. 1 / Vista panorámica de Ademuz (Valencia)

Fuente: Elaboración propia

de evaluación y aprobación autonómicas, al menos, en un plazo razonable de años. (Fig.1)

3. La aparición de la legislación autonómica

Una de las primeras leyes que aprobó el legislador valenciano, de amplio calado urbanístico, tuvo por ámbito de aplicación preferente, el medio rural. Fue la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable (LSNU), que comenzaba señalando que "la regulación legal de la edificación en esta clase de suelo sorprende por la parquedad de sus previsiones." Esta ley surgió ante la imperiosa necesidad de poner coto a la ocupación indiscriminada del territorio por viviendas dispersas e ilegales, que por millares se habían ejecutado en los años anteriores en localidades de tamaño mediano, próximas a las ciudades más populosas. Según la ley, esta situación había "dado pie, en algún caso, a intensos desarrollos residenciales de caracteres cuasi-urbanos, pero no planificados ni dotados de las infraestructuras precisas. Esto tiene consecuencias medioambientales y territoriales negativas e, incluso, un indirecto efecto desalentador en los desarrollos residenciales sujetos a procesos convencionales de urbanización."

La LSNU, además de intentar regular las viviendas en el suelo rústico, incluyó unos mecanismos y criterios de atribución de uso y aprovechamiento en esta clase de suelo que aún hoy, traspuestos a las siguientes leyes de ordenación del territorio, perduran o son claramente visibles. De aquellos tiempos es la figura de la Declaración de Interés Comunitario y una forma de ordenar los usos permitidos que, con el tiempo, ha resultado ser una de las aportaciones más longevas de la legislación urbanística valenciana. Es también destacable que, como podría suponerse, establece una relación de igualdad entre el suelo no urbanizable común y el protegido, atribuyendo a cada uno de ellos un papel en el territorio, sin que se apuntara la preponderancia de ninguna categoría de suelo. Este principio, aparentemente sustentado en el conocimiento del medio rural y en el sentido común, ha ido soslayándose con el tiempo hasta eclipsar al suelo común en los pequeños municipios en favor del suelo protegido, lo que se traduce en unos niveles de protección que, en muchos casos, afectan a más del 90% de su término municipal. (Fig.2)

Por otra parte, la aprobación a finales de 1994 de la primera ley urbanística valenciana, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU), marcó el punto de inflexión y supuso el fin de la edad de la inocencia en el urbanismo de esta parte del Levante español. Aquellos sencillos PDSU o NNSS de rápida tramitación dejaron paso a algo mucho más complejo que, en teoría, ilustraba nuestra evolución como sociedad y nos situaba como una de las comunidades autónomas con una legislación propia más avanzada.

En los pequeños municipios se observó la entrada en vigor de la LRAU con el recelo propio de la gente del campo, práctica y conservadora por instinto y que desconfía, sin quererlo, de ciertos progresos cuyos beneficios son difíciles de entender y muchas veces, también de explicar. Quienes nos encontrábamos en los primeros años de vida profesional cuando apareció la LRAU, tuvimos que emplearnos a fondo para divulgar entre los habitantes de los pueblos pequeños, el significado del "agente urbanizador", sus prerrogativas y el lugar en el que quedaba

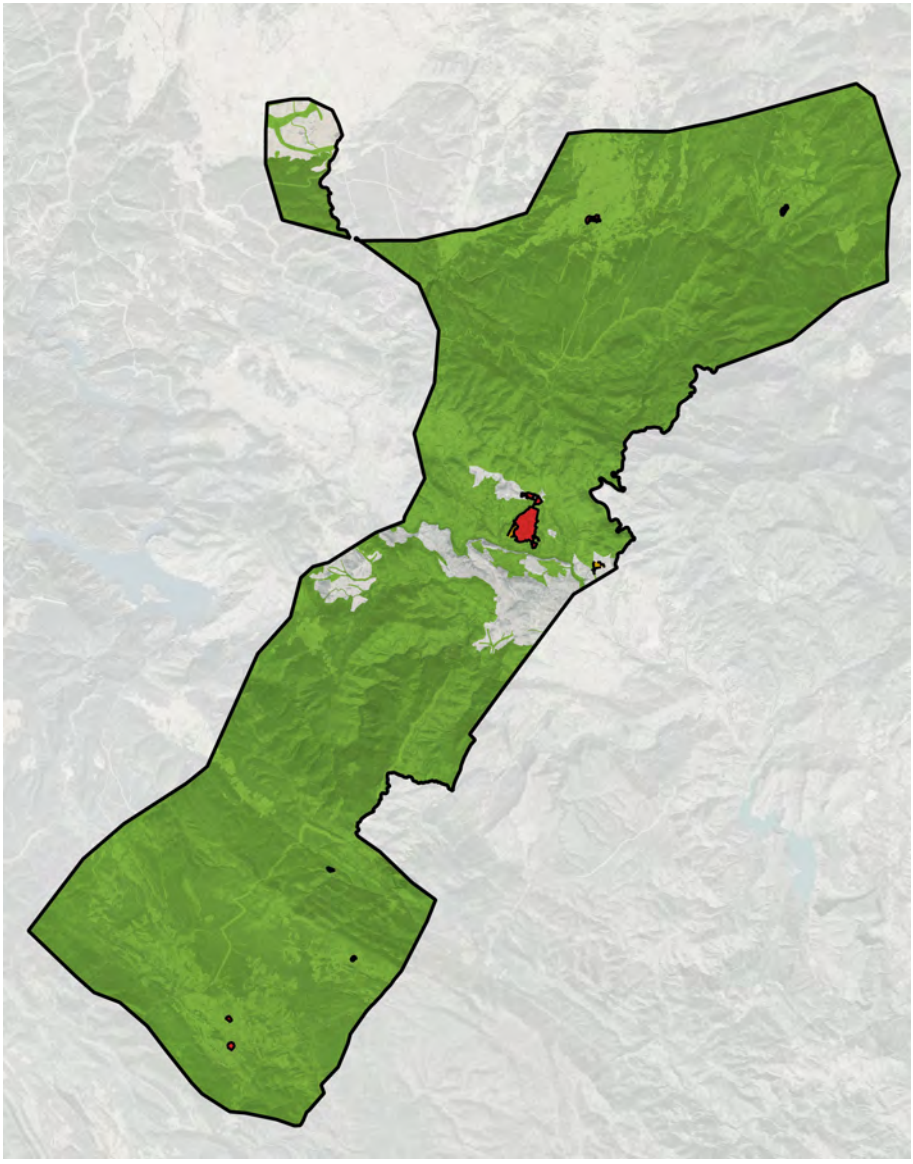


Fig. 2 / Suelo protegido en Chelva (Valencia) con una afección sobre el 95% del territorio

Fuente: Elaboración propia

la propiedad del suelo, algo profundamente enraizado en quienes viven de explotarlo con sus propias manos.

Durante una década, la Comunidad Valenciana sufrió, con el amparo de una legislación que animaba a ello, una devastación descontrolada de su territorio, especialmente acusada en el litoral. Millones de metros cuadrados de zonas de todo tipo fueron reclasificados y la especulación se instaló en el sector, hasta el punto de crear una brecha entre aquellos municipios que tenían "su PAI", como popularmente se conocía a los Programas para el Desarrollo de las Actuaciones Integradas, frente a los que no los tenían, normalmente pueblos pequeños. Los primeros eran los "elegidos", los que crearían puestos de trabajo y riqueza, mientras que los segundos parecían condenados al aislamiento y la pobreza. Esta brecha vino acompañada de un sentimiento de desconfianza hacia el entramado legal y normativo que empezaba a construirse, de forma que, poco a poco, se fue cimentando el divorcio institucional que hoy se acusa entre

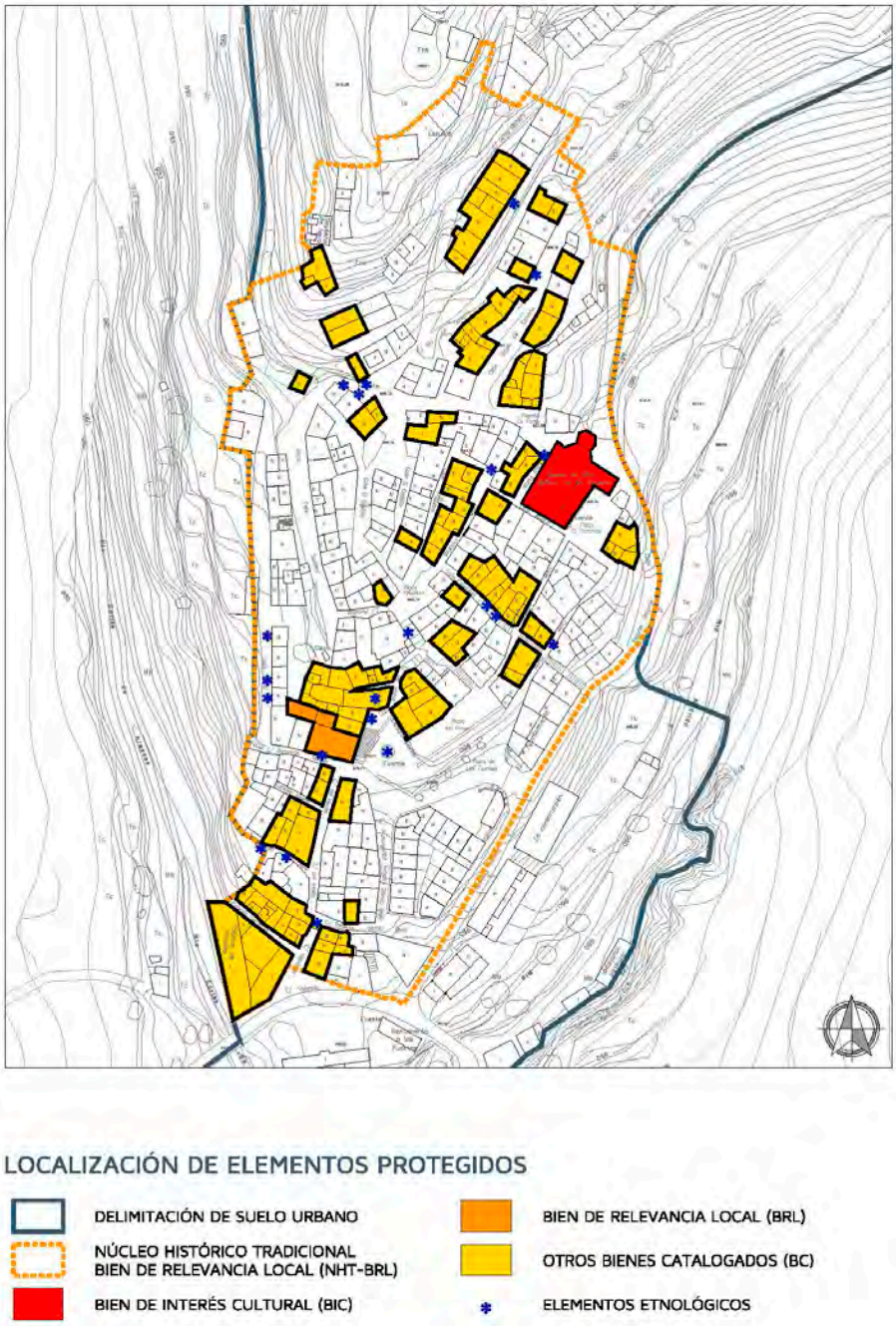


Fig. 3 / Elementos arquitectónicos protegidos en el casco urbano de Cortes de Arenoso (Castellón)

Fuente: Elaboración propia

la Administración autonómica y las Administraciones locales de los pequeños municipios.

El final de siglo coincidió con la entrada en vigor de otra ley autonómica con incidencia directa sobre el medio rural, la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (LPCV), modificada desde entonces en múltiples ocasiones. Esta ley, que con una gestión inteligente podía haber sido un pilar fundamental

del urbanismo en los pequeños municipios, donde se encuentra gran parte del patrimonio cultural, no fue transmitida de un modo acertado y tampoco contribuyó a acercar a las Administraciones local y autonómica, de modo que el distanciamiento institucional continuó implementándose, hasta el punto de crear, en todos los pueblos un recelo sistémico hacia las novedades que el legislador valenciano, cada vez más empoderado y prolífico, iba poniendo encima de la mesa. (Fig.3)

4. El entramado legal impenetrable

El desarrollo y modernidad que, según se decía, iba a llevar la LRAU a la Comunidad Valenciana, terminó, como es sabido, totalmente fuera de control y dejando un reguero de actuaciones emprendidas, pero no terminadas, paisajes destruidos, empresas arruinadas y propietarios indignados: había eclosionado la judicialización de los procesos urbanísticos en la Comunidad Valenciana y la amenaza de terminar ante los tribunales se extendió a todas las tramitaciones urbanísticas.

Los daños irreparables en el paisaje durante la época del "boom inmobiliario" provocaron una reacción institucional con la entrada del nuevo siglo y, además de asumirse la ineludible necesidad de derogar la LRAU, se introdujo una nueva variable en la ordenación del territorio que "vino para quedarse": el paisaje.

En junio de 2004 se aprobó la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), que añadía a la ecuación algo que hasta entonces había permanecido orillado y que tan importante es en cualquier territorio, y en particular en el de los pequeños municipios. La conciencia de que no se podía abundar en la senda de la especulación y de que los paisajes son un bien intangible que forma parte de nuestra vida y de nuestra cultura, obligó a mover ficha, de modo que tras esta ley, surgió poco después un reglamento que la desarrollaba y que regulaba, por primera vez en este entorno, el contenido de los instrumentos de paisaje vinculados a las figuras de ordenación urbanística.

La LOTPP introdujo también en la Comunidad Valenciana y de un modo ordenado, una visión territorial del urbanismo que hasta entonces no había calado en la Administración valenciana, a pesar del largo recorrido que esta perspectiva más amplia tenía en otros territorios españoles. Baste recordar desde los planes de acción territorial del Protectorado Español en Marruecos de principios de los años cuarenta, a las directrices territoriales de las Comunidades de Andalucía, Madrid, etc. de principios de los noventa, entre otros.

Mientras la LRAU agotaba su vigencia, la Administración central trabajaba en el desarrollo de la legislación que debía regular la evaluación ambiental y territorial de los procesos urbanísticos. Para desgracia de los valencianos, cuando la LRAU fue derogada y sustituida por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), aprobada unos meses antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, se constató que la falta de diálogo institucional no solo es descendente, sino que también puede tener un sentido ascendente. Dicho de otro modo, el legislador valenciano aprobó una ley urbanística que ignoraba por completo la necesaria articulación de un proceso que garantizara la evaluación ambiental y territorial de los planes, a pesar de que el contenido de la citada Ley 9/2006 era conocido el año 2005, cuando menos.

Para intentar corregir ciertos desajustes, en mayo de 2006 apareció el DECRETO 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobaba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), un complejo entramado de 587 artículos que no tardó en ser modificado y en convertirse en el tipo de herramienta que nadie apreciaba por su extraordinaria complejidad. Como único nexo de unión entre la evaluación ambiental y territorial y la tramitación urbanística de los planes, se recogía en el artículo 216.2 la necesidad de contar, entre otros, con "informe favorable del órgano competente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental", una referencia tan inconcreta como poco acertada en sus términos, que reflejaba el despiste que todavía dominaba a los encargados de redactar las leyes urbanísticas y reglamentos en los primeros años de este siglo, en la Comunidad Valenciana.

La entrada en vigor de la LUV y la Ley 9/2006 puso en evidencia su imposible cohabitación y dejó al órgano ambiental autonómico valenciano completamente desarmado. Así, los años previos al estallido de la "burbuja inmobiliaria" y a la aparición de los efectos de la crisis de Lehman Brothers fueron el preámbulo de una situación caótica en el urbanismo valenciano que se extendió durante un largo periodo, haciendo muy difícil la consecución de la aprobación definitiva de un plan general. Fueron tiempos en los que el

órgano ambiental parecía instalado en una postura de rebeldía institucional y podía demorarse varios años en emitir un informe, en especial si se trataba de planes generales que afectaban a pequeños municipios. De este modo y a pesar del plazo señalado en el artículo 19.3 de la Ley 9/2006 para emitir el primer informe, el órgano ambiental valenciano solo cumplió el calendario previsto en el caso del plan general de Alicante (tres meses), se extendió al doble en el plan general de Valencia (seis meses) y necesitó hasta tres años en emitir el documento de referencia de algunos planes generales de ordenación urbana de municipios del Sistema Rural, de un centenar de vecinos. Esta forma de actuar consiguió transmitir la sensación de que las posibilidades de que prosperara un instrumento de ordenación municipal eran proporcionales al tamaño de la población, lo que dejaba a un 85% del territorio en una situación precaria.

Los pueblos pequeños de la Comunidad Valenciana, como los del resto de España, empezaron a enterarse con el nuevo siglo de la necesidad de aplicar a sus territorios una serie de restricciones derivadas de la aprobación de distintos instrumentos de la Red Natura 2000. En efecto, la Directiva Hábitats obligaba a los estados miembros de la Unión Europea a delimitar una serie de ámbitos denominados Lugares de Interés Comunitario (LIC) o Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) que debían crear una red de Zonas de Especial Conservación (ZEC), esto es, lugares que albergan los tipos de hábitats naturales y taxones de fauna y flora que se consideran de especial relevancia, según se detalla en los anexos de la Directiva. De la lectura de las normas que debían regular estos espacios protegidos se deducía fácilmente la imposición de una serie de limitaciones que impedían la ejecución de determinadas actividades (incluso agropecuarias), modificando objetivamente el derecho de propiedad. Esta preocupación, por supuesto, fue negada y tachada de alarmista por la Administración autonómica, en el momento en que distintos ayuntamientos de pueblos del interior de Castellón presentaron sendas alegaciones a la propuesta de delimitación de estos espacios de la Red Natura 2000.

Cuando examinamos la propuesta de delimitación de estos lugares, en particular de las ZEPA, observamos con asombro cómo su perímetro se apoyaba en elementos de tan discutible relación con el objeto de protección como son los límites de los términos municipales, es decir, los límites de la protección los marcaba un esqueleto administrativo que se supone que las aves ignoran mientras surcan libremente nuestros cielos. También se apreciaba un acusado interés por evitar, mediante sugerentes “recortes y rodeos” zonas con ciertos intereses económicos, mientras que, en muchos territorios de la Comunidad Valenciana, especialmente de áreas poco pobladas de Castellón, la protección se extendía a la totalidad del término municipal. Según un estudio realizado en 2012, la proporción de metros cuadrados de espacios naturales protegidos por habitante era de 1792 en la Comunidad Valenciana, siendo Castellón la provincia con una ratio mayor (5003) y Alicante la que presentaba la menor (785), mientras que la provincia de Valencia se acercaba a la media, con 1795 metros cuadrados de espacio natural protegido por habitante (Aug-Arquitectos SLP, 2012, p. 11).

En desarrollo de la LOTPP e incluso por imperativo de leyes sectoriales anteriores, como la Ley 3/93 Forestal de la Comunitat Valenciana, la Administración autonómica implementó los primeros planes de acción territorial, aplicando una escala mayor de aproximación al estudio del territorio, que iba a terminar ganando terreno y consagrándose como el marco en el que inscribir el resto de los instrumentos urbanísticos. Estos primeros planes iban a tener un fuerte impacto en los pequeños municipios y, desgraciadamente, adolecieron desde un primer momento de una acusada falta de precisión en las herramientas empleadas para su elaboración.

En 2003 se aprobó el primer Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA), que delimitaba 125 000 hectáreas con riesgo de inundación en distintos grados, esto es, una superficie mucho menor que la identificada en la revisión del 2015, que elevó la cifra hasta las 290 000 hectáreas.

En 2007 fue aprobado el Inventario Forestal de la Comunitat Valenciana como trámite previo a la formulación del Plan General de Ordenación Forestal de la Comunitat Valenciana, que terminaría convirtiéndose en el Plan de Acción Territorial Forestal de 2011. Este fue elaborado empleando la cartografía del Sistema de Información y Ocupación del Suelo en España (SIOSE) porque, según sus promotores “se trataba de la fuente más actualizada, desarrollada a partir de imágenes de satélite de 2005 y la resolución de 2 ha se considera suficiente para los objetivos del Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR) y la función que debe cumplir el inventario de suelo forestal.” (PATFOR, 2011, p. 29)

Al igual que lo sucedido con los instrumentos de la Red Natura 2000, los dos planes de acción territorial anteriores tienen incidencia directa

sobre los pequeños municipios y frente a ello nada habría que objetar, si no fuera por los errores materiales que todos estos documentos presentan cuando se desciende a una escala de trabajo propia de la ordenación municipal, es decir, cuando se trabaja entre las escalas 1/5000 y 1/1000, que son las exigibles a la ordenación de los pequeños municipios. En este contexto, el carácter vinculante de todas las figuras de protección y/o ordenación supralocales obligó a los ayuntamientos de los pueblos que abordaban la, cada vez más temeraria tarea de promover un plan general, a destinar recursos y tiempo a la ingrata tarea de discutirle a la Administración autonómica sus planes de acción territorial.

Con una legislación urbanística propia, ajena a la ineludible evaluación ambiental y desarrollada con un reglamento de extensión inabarcable, una avalancha de instrumentos de ordenación autonómica, unas figuras de protección de la Red Natura 2000 con importante afección sobre las zonas menos pobladas y la incesante aprobación de leyes y normativas sectoriales, las posibilidades de conseguir la aprobación de un plan general de ordenación urbana en los pequeños municipios de la Comunidad Valenciana se empezaron a diluir. Esta impresión, confirmada por unos datos estadísticos poco alentadores, llevó a la convicción de todos los agentes implicados de que, como señaló el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, la tramitación de un plan general había "desembocado en un sin cesar de actuaciones que hacen de la aprobación definitiva de un Plan General de Ordenación Urbana una labor titánica." (STSJ CV 9348/2011. p. 7) Impresión que confirma uno de los actores de mayor prestigio en el ámbito del urbanismo valenciano, afirmando que "más bien habría que decir que en la actualidad tramitar un Plan General es una misión imposible." (Renau, 2016).

5. La consolidación de la visión territorial y el alumbramiento de la LOTUP

El impenetrable andamiaje legal que constituyeron la LUV, su reglamento y las demás leyes con incidencia en el urbanismo, determinaron que durante la primera década del siglo XXI se extendiera la idea de que era inevitable un reseteo del sistema, basado en una simplificación radical. En la extensión de este sentimiento, poco o nada tuvieron que ver las constantes quejas y lamentaciones que, desde los pequeños municipios se hicieron llegar a la Administración autonómica a propósito del calvario que suponía afrontar cualquier intento de ordenación urbanística. Una de las alegaciones más interesantes formuladas desde el mundo rural se produjo en 2010, durante la tramitación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (en adelante ETCV) y fue impulsada por una docena de pequeños pueblos del interior de Castellón.

La ETCV se enmarcaba en el desarrollo de la LOTPP e iba a permitir que, por primera vez en la Comunidad Valenciana, se dispusiera de una auténtica visión global del territorio. Otros intentos anteriores, como el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana (POTCV) que promulgaba la Ley 6/1989, de 7 de Julio, de Ordenación del Territorio, no habían llegado a cristalizar y dieron paso, a mediados de los noventa, a los Planes de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico (PDU) que promovió la Conselleria competente en territorio, con escaso impacto. No obstante, aquellos primeros intentos sirvieron para establecer la necesidad de abordar siete Planes Territoriales urbanísticos para lo que se denominó "Áreas Urbanas Integradas" y tres Planes de Acción Territorial (PAT):

- PAT de Ordenación del Litoral.
- PAT del Medio Rural.
- PAT Protección de los Espacios Naturales de Interés.

Desde la Administración autonómica se identificaron como prioritarios, antes de abordar la ETCV, los planes urbanísticos de las tres principales áreas urbanas (Valencia, Alicante-Elche y Castellón), dejando al margen a las zonas rurales, menos pobladas. En el año 2005 se sometieron a Información Pública tres PAT: el PATECAS, del entorno Metropolitano de Castellón; el PATEMAE, del entorno Metropolitano de Alicante – Elche y el PATVB, del entorno Metropolitano de la Vega Baja. Un año después se sometió a exposición pública el PAT Litoral de la Comunidad Valenciana y en el año 2008, el PAT de la Huerta de Valencia.

Cuando en el 2010 y dando cumplimiento a la necesidad de fomentar "la participación en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas" exigida por el Texto Refundido de la Ley del Suelo, apareció en escena la ETCV, ninguno de los PAT había alcanzado la aprobación definitiva y aún hoy, doce años después, no ha sido posible completar la tramitación de todos ellos, por distintas circunstancias.

La implementación de la participación ciudadana y de las distintas Administraciones, sobre todo en el caso de los pequeños municipios, requirió un gran esfuerzo por parte de la Conselleria que promovía la ETCV e incluyó la aportación de una detallada información relativa a la misma, a cada uno de los municipios de la Comunidad Valenciana. La cantidad y complejidad de la información a analizar era imposible de asimilar, no ya para los cientos de pequeños municipios, sino para cualquier ente local, si no disponía de personal muy cualificado y en condiciones de dedicarle el tiempo necesario al análisis de la ingente documentación. En pueblos donde una vez al mes llega un "técnico" que dedica unas horas a los temas más urgentes, era impensable que se le prestara la más mínima atención a algo de esta naturaleza.

Como excepción, el caso de los doce municipios de Castellón que se personaron durante el proceso y presentaron sus alegaciones a la ETCV, constituye, aun hoy, un referente difícil de encontrar en el urbanismo valenciano. El común denominador de todos ellos era la alta calidad de su territorio, la riqueza de su patrimonio natural, paisajístico y cultural y el acusado fenómeno de despoblación que presentan. Muchas de estas localidades tienen en la actualidad una población residente que apenas llega a la décima parte de la que tuvieron hace un siglo y se enfrentan no solo al envejecimiento de sus habitantes y a la falta de relevo generacional, sino a unos índices de dependencia alarmantes.

Los doce municipios estaban gobernados por partidos políticos de distinto signo, lo que no impidió que encargaran la elaboración de un "Dictamen e Informe Alegaciones sobre la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana" y juntos, representados por dos alcaldes integrados en los dos partidos mayoritarios, presentaran ante la prensa y la opinión pública, sus reclamaciones.

Entre sus propuestas, sugerían que

> "debían implementarse desde la ETCV y las políticas sectoriales, los mecanismos económico financieros que posibiliten la gestión eficaz y la preservación de las masas boscosas existentes, en la medida que la situación descrita es extremadamente frágil y vulnerable si cambiara la vegetación o se redujera sensiblemente su grado de cobertura (incendios, etc.), a la vista de los perfiles fisiográficos dominantes en los municipios integrados en el Sistema Rural valenciano." (Aug-Arquitectos SLP. 2010).

También destacaban,

> "la paradoja de que los habitantes de los pequeños municipios, al ser encuestados, muestran un grado de sensibilización igual o superior a la media de los habitantes de la Comunitat, en lo que a la preservación del paisaje se refiere y pese a ello, son los que sufren de un modo directo las consecuencias de una interpretación frecuentemente reduccionista y excesivamente simple por parte de algunos órganos administrativos. Esta situación contribuye a cimentar el enorme distanciamiento existente entre la administración autonómica, por un lado, y los ayuntamientos y ciudadanos que habitan en el Sistema Rural, por otro. Divorcio que será imposible superar, en tanto éstos no perciban que la gestión de los espacios naturales constituye algo más que una carga impuesta desde un poder foráneo, con el que habitualmente resulta imposible dialogar."

En las alegaciones presentadas, se puso el acento en denunciar que, a una población de tan solo el 1,85% del total de la Comunidad, se le responsabilizaba de la tutela del 37,32% del territorio, que es el porcentaje adscrito a lo que en la ETCV se denomina "Sistema Rural".

Con relación a la protección del patrimonio cultural que promulgaba la ETCV en el Sistema Rural, donde se conserva la mayor parte del mismo en la Comunidad Valenciana, estos doce pueblos destacaron

> "el respaldo expreso a esta línea de trabajo, siempre y cuando su desarrollo legislativo y reglamentario incorpore en sus determinaciones, los instrumentos económico financieros necesarios para su materialización, pasando de la teoría a la acción si no quiere asumirse el riesgo de que sus determinaciones queden desautorizadas por la fuerza de los hechos, como ha venido ocurriendo hasta la fecha." (Aug-Arquitectos SLP, 2010, pp. 45, 52 y 57).

Repasar, doce años después, las reivindicaciones defendidas por los representantes de aquellos pueblos, produce una extraña sensación, porque pone de manifiesto la actualidad de todas sus reivindicaciones y lo difícil que está resultando ser escuchados.

Ninguna de las alegaciones fue estimada.

La ETCV fue aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell en los mismos términos en que se expuso, lo que produjo la impresión de que las decisiones estaban tomadas de antemano y el proceso de participación no fue sino una cortina de humo.

Mientras aquel grupo de pequeños municipios no conseguía ser atendido, desde distintos ámbitos profesionales se transmitió a la Conselleria

competente en urbanismo y ordenación del territorio, la preocupación por una situación que se consideraba insostenible. Así, con motivo del anuncio de los trabajos de redacción de una nueva ley de urbanismo en la Comunidad Valenciana, el decano del Colegio Oficial de Arquitectos envió un escrito al conseller que fue recibido el 21 de abril de 2010, en el que afirmaba que

> "el urbanismo debiera formar parte del patrimonio intelectual común –al menos en sus reglas y principios básicos– de los operadores del sector, y no sólo de determinados profesionales, con tan alto grado de cualificación que les convierte en oficiantes exclusivos de esta ceremonia. Se intuye en el texto sometido a pública consideración este propósito, aunque el esfuerzo en esta línea debiera ser mayor. La precisión de la Ley –y si es posible la brevedad– debiera ser tal que la interpretación unitaria por los lectores y estudiosos, no sea una quimera, a fin de que pueda cumplirse el principio clásico de que una Ley es más justa cuantas menos interpretaciones suscita." (Monfort, 2010, p. 1).

El mismo escrito, después de desarrollar sus argumentos y propuestas, concluía diciendo que

> "sobre sus tres objetivos fundamentales relativos a la agilización de las tramitaciones urbanísticas, la adecuación de la legislación valenciana a la normativa estatal y comunitaria, y la armonización del desarrollo urbanístico con la sostenibilidad ambiental (que habría que hacer extensivo a las actuales políticas del Paisaje y al resto de cuestiones contenidas en el informe), y que calificamos como imprescindibles para corregir la inadecuada regulación que en estos momentos está vigente en nuestra Comunidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio, entendemos que si bien ha habido un claro cumplimiento de uno de ellos –la adecuación de la legislación urbanística valenciana a la normativa estatal y comunitaria, especialmente en materia de contratación–, no ocurre lo mismo con los otros dos –tanto el de la agilización, simplificación y flexibilización de las tramitaciones urbanísticas, como el de la armonización del desarrollo urbanístico con la sostenibilidad ambiental– que por los motivos expuestos en el contenido del escrito, a nuestro juicio, requerirían de otra regulación para su mejor planteamiento." (Monfort, 2010, p. 9).

Finalmente, después de un intenso y sorprendente proceso de tramitación (con la inclusión de enmiendas transaccionales ajenas al control técnico, en la última fase del debate en la Cortes), en el diario oficial del 31 de julio de 2014 aparecía publicada la LOTUP, un instrumento con demasiados "padres intelectuales" y dispersión de estilos, que no tardaría en empezar a sufrir modificaciones de calado, pero que incorporaba notables avances y mejoras con respecto a la LUV.

6. Nuevas sensibilidades y urbanismo en los pequeños municipios

La entrada en vigor de la LOTUP tuvo lugar cuando la visión territorial o supramunicipal se había instalado en el urbanismo valenciano, hasta el punto de que la misma ley permitía la elaboración de planes generales mancomunados, algo que, si bien tiene sentido en los pequeños municipios, todavía no ha cristalizado en ninguna iniciativa aprobada definitivamente.

Entre las novedades recogidas en la nueva ley, la definición del concepto de "infraestructura verde" destaca por tratarse de un "sistema territorial" que venía manejándose –al menos– desde que en 2011 se presentara la propuesta de Plan de Acción Territorial de Infraestructura Verde de la Comunidad Valenciana. Un plan que lleva once años tramitándose, pero cuyas determinaciones se han consagrado sin alcanzar la aprobación definitiva. La huella de este "sistema" en los pequeños municipios es especialmente notable, pues muchos de ellos son abrigados por este manto protector en el 100% de su término municipal. (Figs.4 y 5)

La LOTUP nació sin atender, una vez más, la mayor parte de las demandas de los pequeños municipios en lo concerniente a la deseable proporcionalidad entre la carga documental exigida en los instrumentos de ordenación urbanística y el tamaño de estas localidades, sus limitados recursos y escasa población; es decir, era un texto elaborado con perspectiva exclusivamente urbanita, como todos sus antecesores. Esta tendencia empezó a corregirse con la primera modificación de calado, que tuvo lugar cinco años después, en 2019.

Durante los primeros años de vigencia de la LOTUP, las distintas leyes que concurren en el urbanismo y la misma ley, fueron añadiendo a su contenido toda la ideología que hay detrás de las nuevas "sensibilidades", lo que en la práctica supone añadir más carga y tramitación a los procesos urbanísticos, frente a la necesidad de adelgazar los procedimientos, reclamada desde todos los foros y en especial por los pequeños municipios, el planeamiento urbanístico añade tejido adiposo hasta convertirse en un cuerpo difícil de mover y con riesgo serio de colapso.

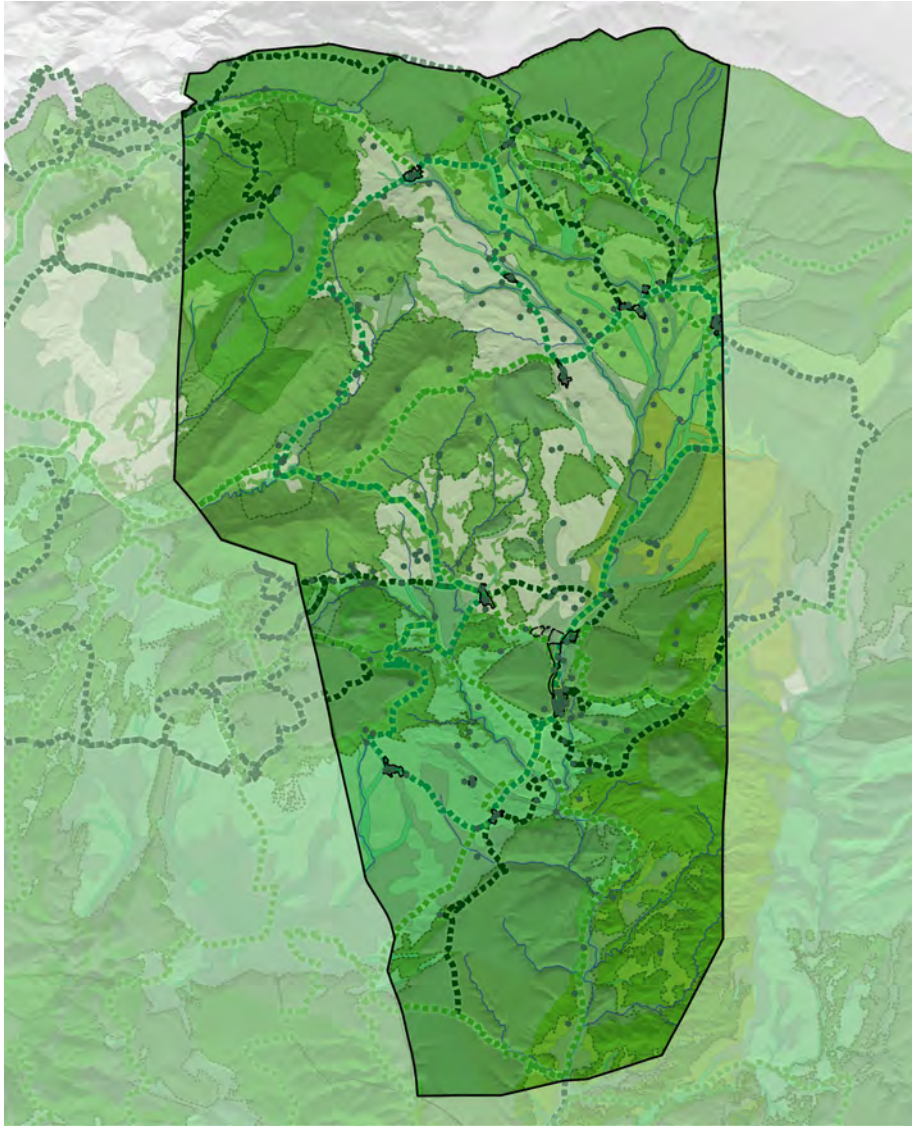


Fig. 4 / Infraestructura Verde en el término municipal de Alpuente (Valencia), antes de elaborar el Plan General Estructural (PGE) - Plan de Ordenación Pormenorizada (POP)

Fuente: Elaboración propia

Abordar la ordenación urbanística de un pequeño municipio supone que hay que activar todo tipo de debates y estudios cuya utilidad nadie alcanza a comprender en localidades pequeñas, donde los problemas cotidianos se centran en las consecuencias de su despoblación: cierre de colegios, cuarteles de la Guardia Civil, farmacias, oficinas bancarias y todo tipo de comercios, cancelación de rutas de transporte, etc. Y todo ello, en un territorio ultra protegido que los habitantes de las ciudades quieren disfrutar en sus momentos de ocio sin sufrir los desagradables olores de una planta de purines o la impactante visión de las grandes instalaciones de generación de energías renovables, que amenazan con cubrir con aerogeneradores las crestas de las montañas y con tapizar los valles con un aplacado infinito de placas fotovoltaicas.

El urbanismo de los pequeños municipios debe garantizar unos estrictos protocolos de "perspectiva de género", justificar estudios de "memoria democrática" y a partir de ellos, imponer la protección de una serie de elementos

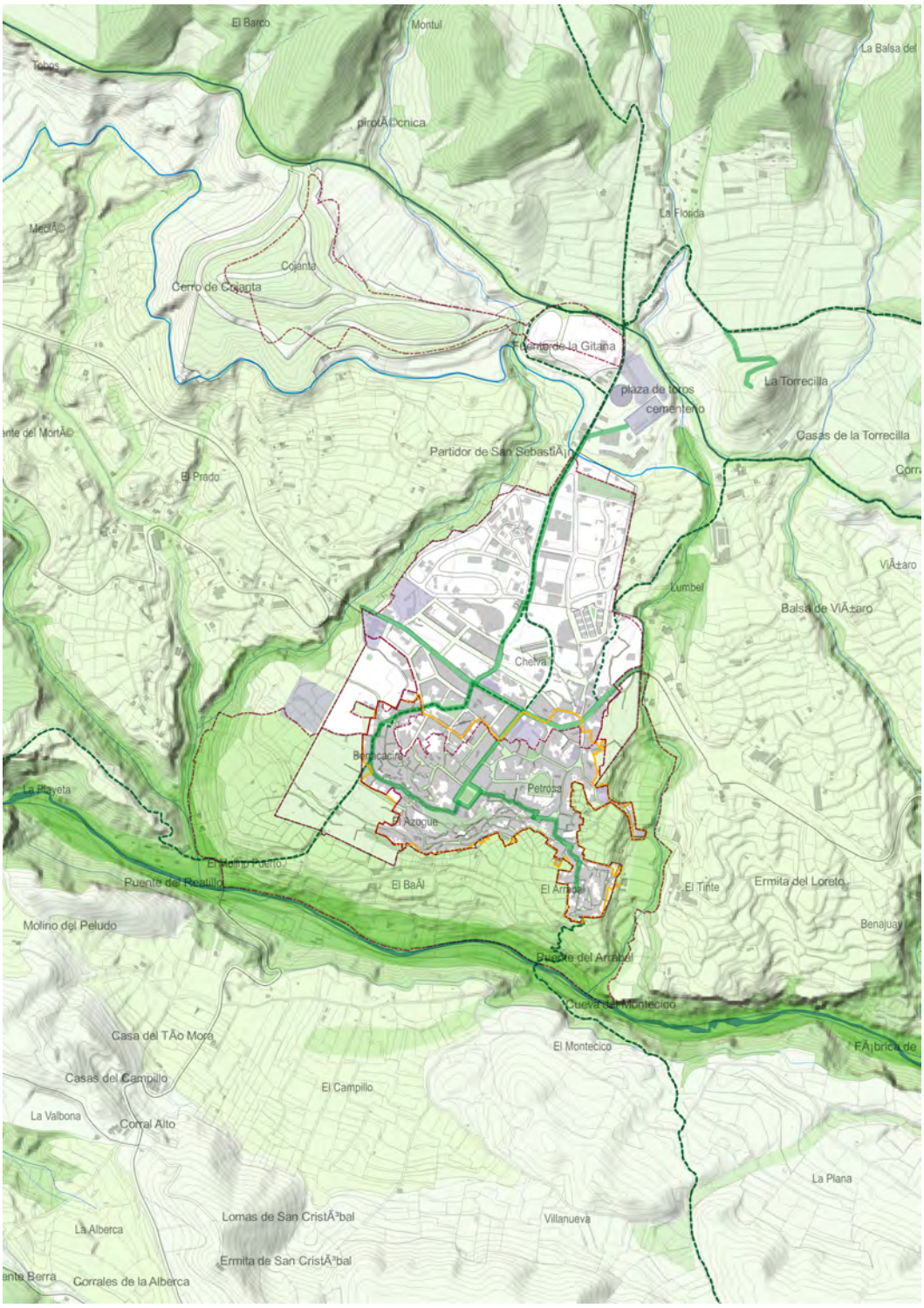


Fig. 5 / **Infraestructura Verde en el núcleo urbano de Chelva (Valencia), antes de elaborar el Plan General Estructural (PGE) - Plan de Ordenación Pormenorizada (POP)**

Fuente: Elaboración propia & TALP

de discutible valor histórico y la destrucción de otros, elaborar unos estudios acústicos que garanticen que el descanso de los últimos pobladores no se va a ver alterado cuando pasa un coche cada tres días, etc. Y todo ello, junto a la previsión de unas infraestructuras educativas hipertrofiadas, en municipios donde se han cerrado las escuelas por falta de población escolar o la obligación de garantizar una proporción suficiente de zonas verdes por habitante, cuando el suelo protegido (forestal, en muchos casos) abarca a casi todo el término y la masa boscosa que rodea a los cascos urbanos obliga a establecer perímetros de protección para protegerse en caso de incendio.

Como sucede con las ciudades, el urbanismo de los pueblos pequeños debe hacerse sin ofender a nadie, cuidando, corrigiendo y, si es preciso, retorciendo el lenguaje y asumiendo que hay usos inherentes al suelo rústico, como el ganadero, que pueden herir sensibilidades. Manejar todas estas variables obliga a los pocos profesionales que todavía nos dedicamos a esta disciplina, a movernos con sigilo y prudencia, a nadar y guardar la ropa.

Existe, sin embargo, un "espacio-tiempo" libre de control, al final del recorrido parlamentario de la tramitación de las leyes y cuando todos los órganos consultivos ya se han pronunciado, en el que los partidos políticos que han decidido apoyar una ley, pactan sin ataduras los cambios que quieren introducir, de forma que a las Cortes llega un texto que, en realidad, nadie conoce ni sabe de dónde ha salido y que pocos días después aparece publicado en el diario oficial y pasa a ser de obligado cumplimiento. Otro espacio bien distinto, el de la realidad condicionada por esas leyes, es donde se mueve el urbanismo.

7. El patrimonio, ese gran potencial

Una característica común de muchos pequeños municipios de la Comunidad Valenciana, casi todos situados en la parte más alejada de la costa, es su riqueza patrimonial, entendiendo el patrimonio en un sentido amplio: natural, paisajístico y arquitectónico. Nosotros defendemos la idea de que el patrimonio empieza en el paisaje (intangible y sensitivo) y termina en el herraje de una puerta (material y corpóreo). Convivir con ese patrimonio puede convertirse en una oportunidad o en una carga insufrible, dependiendo de cómo se gestione, las limitaciones al uso que imponga su protección y las contrapartidas que se reciben, si es que las hay. Se trata, por tanto, de un tema cuya gestión requiere sensibilidad y sentido práctico para poder conciliar todos los intereses, desde la premisa de que la protección del patrimonio nos retrata como sociedad. Los habitantes de las zonas rurales, también en esto, son mucho más dóciles que los urbanitas, empoderados en su masa poblacional crítica y, por tanto, conscientes de su capacidad de cambiar el signo de un equipo de gobierno, si este se excede en su afán protector.

Hay que reconocer una nobleza de espíritu encomiable en los habitantes de esos pueblos donde, la totalidad del territorio es "infraestructura verde", forma parte de la Red Natura 2000 o tiene la mayor parte del suelo protegido y, aún así, asumen que su propia casa también es merecedora de una protección específica porque responde a las pautas de la arquitectura vernácula. Pero es así y eso explica que, al revisar catálogos de protecciones hechos hace treinta años y ante la multiplicación del número de elementos arquitectónicos protegidos, los vecinos no se rebelan, asumen que esas edificaciones son dignas de protección y nos ofrecen una lección de civismo. (Fig. 6)

Intervenir en la protección del patrimonio de las zonas rurales es una tarea llena de responsabilidad, pero que, en medio del lastre que soporta cualquier instrumento urbanístico, permite disfrutar de una experiencia única que puede darle sentido a un trabajo y compensa muchos otros espacios oscuros de la tarea del urbanista. Su gestión, no obstante, es muy distinta en cada una de las provincias de la Comunidad Valenciana y también con relación a las subsecciones (paleontología, arqueología, etnología y arquitectura) que componen un Catálogo de Protecciones, lo que impide conocer los criterios de la Dirección General que las engloba y a quien compete emitir el informe determinante de su aprobación. En alguna provincia, impulsar un Catálogo de Protecciones es una aventura que se realiza con el total apoyo de los técnicos del Servicio Territorial, mientras que en otra provincia puede ser un calvario que induzca a olvidarse de emprender este camino. La valoración de las distintas subsecciones de un catálogo también ofrece situaciones contradictorias; en paleontología, por ejemplo, la Administración no tiene en plantilla ningún técnico cualificado, de modo que personas sin formación en paleontología resuelven la idoneidad de las propuestas.

La situación que más conflictos genera en el ámbito patrimonial, es sin duda, la relativa a la protección arqueológica y las limitaciones e imposiciones que de ella se derivan. La arqueología, que hace unos años era una "hermana menor"

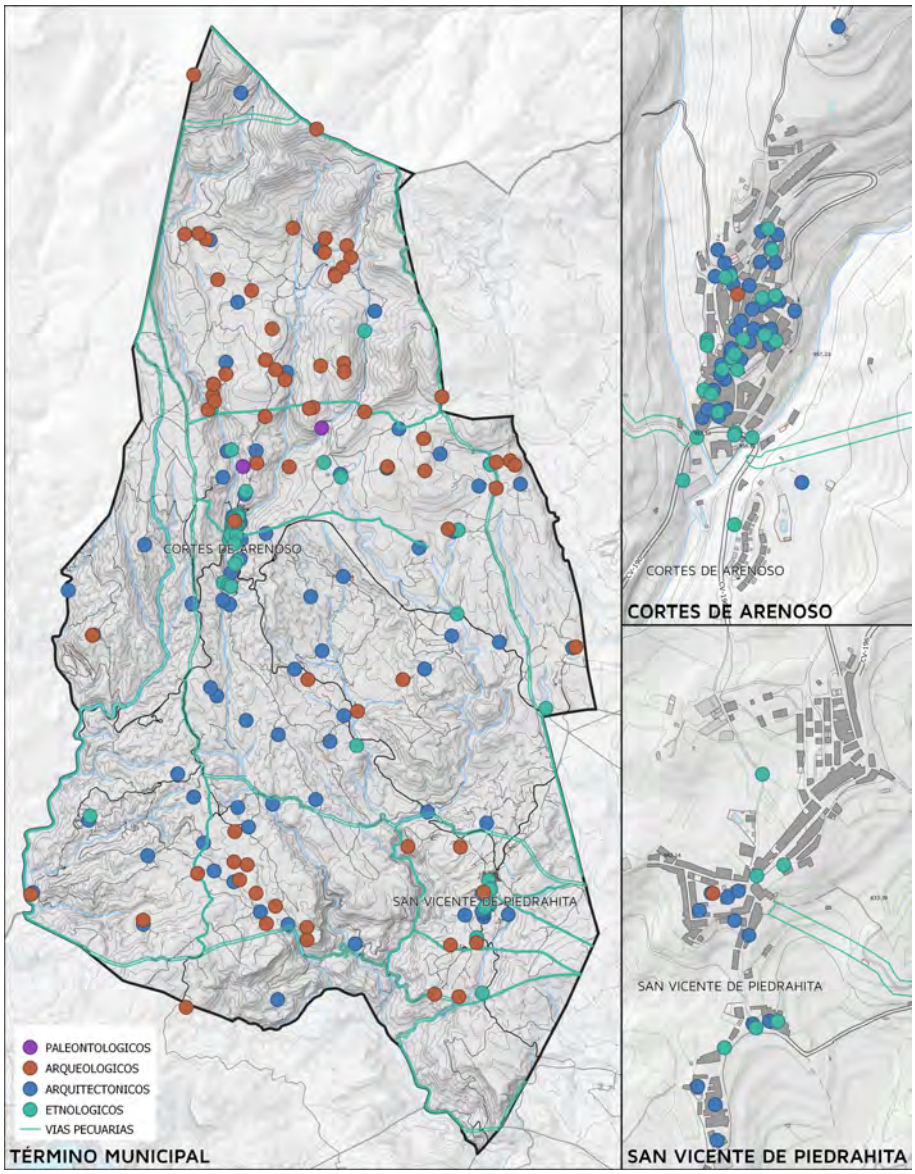


Fig. 6 / Dispersión de elementos arqueológicos, etnológicos y arquitectónicos protegidos en el término municipal de Cortes de Arenoso (Castellón)

Fuente: Elaboración propia

de la arquitectura, hace tiempo que la superó en influencia y goza de unas capacidades difíciles de digerir para los vecinos de los pueblos pequeños e imposibles de controlar, en la práctica. Por una parte, resulta inevitable (para conseguir la aprobación de un catálogo) extender las protecciones arqueológicas a gran parte de los cascos antiguos, simplemente por su origen ancestral. Haya o no evidencia científica de la existencia de restos de interés arqueológico y aunque las edificaciones se asienten sobre roca viva, es preceptivo elaborar una serie de prospecciones arqueológicas que debe costear el propietario de la vivienda y que, en ocasiones pueden superar el coste del proyecto de obra. Pero donde la protección arqueológica resulta más conflictiva es en el suelo no urbanizable, donde la exagerada extensión de los perímetros de protección arqueológica hace inviable la utilización del suelo, con independencia del uso agrario (no menos ancestral) al que esté destinado o de otros posibles aprovechamientos. Desde el momento en que se

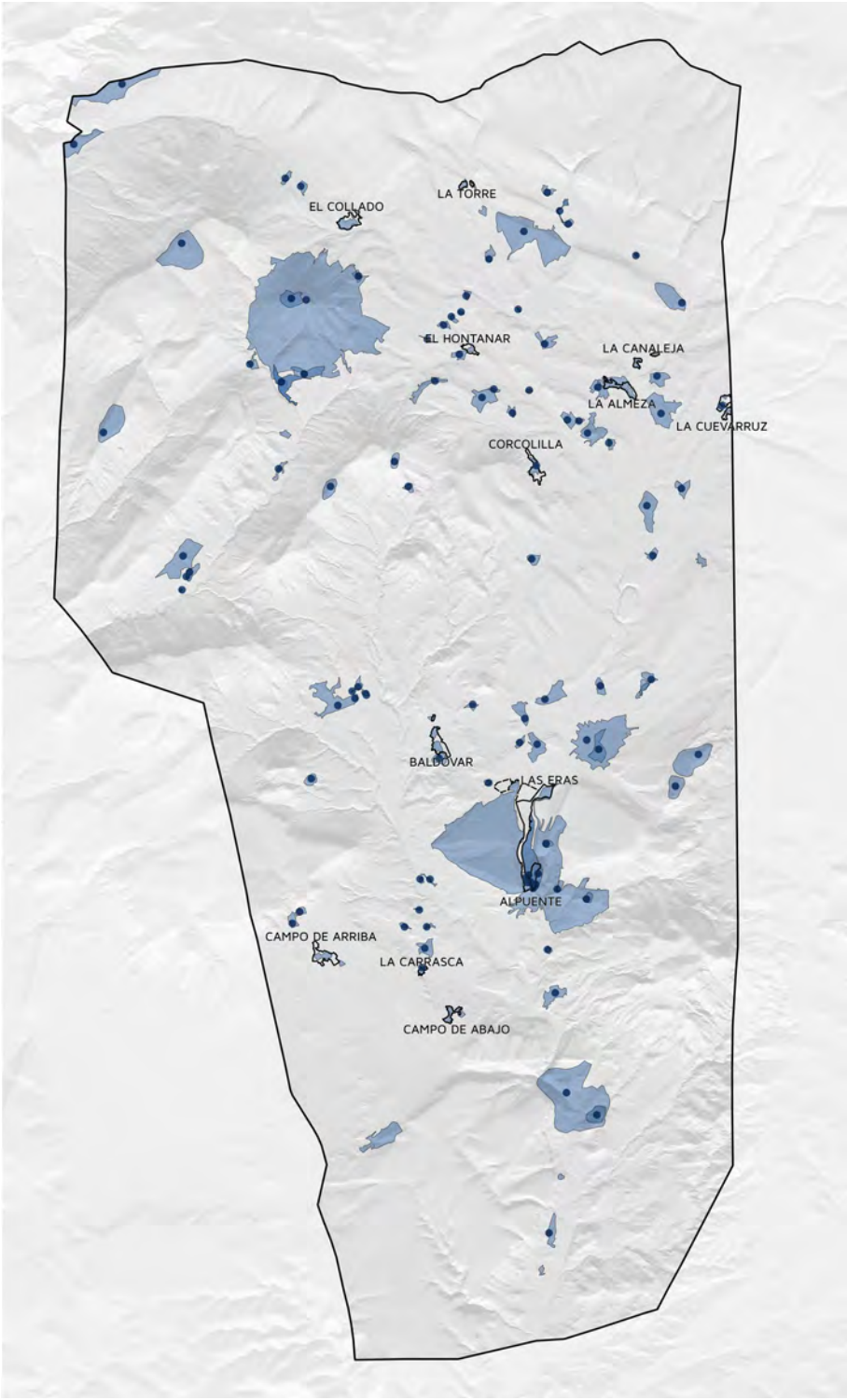


Fig. 7 / impacto de las zonas con protección arqueológica en Alpuente (Valencia), con un 6,5% del término municipal afectado

Fuente: Elaboración propia

prohíbe la remoción de tierras a una profundidad superior a treinta o cuarenta centímetros, se está impidiendo el uso de maquinaria agrícola convencional en zonas de protección arqueológica, delimitadas muchas veces a partir de datos catastrales. Esta situación, además, coloca a los ayuntamientos ante la inasumible tarea de perseguir a los agricultores que salgan a trabajar la tierra con sus tractores, motocultores o cosechadoras, pues todos ellos hunden sus ruedas a las profundidades que la tierra, la humedad del terreno y el peso de la máquina condicionan. (Fig. 7)

8. La consagración de un sistema ineficaz e ingobernable

El dato que hemos apuntado en el comienzo de este artículo, esos siete años de vigencia de la LOTUP que hubo que esperar hasta que un pueblo de tan solo cien habitantes de Castellón cruzó el primero la meta (y en solitario) de la aprobación de un plan general adaptado a la legislación vigente y se convirtió en la primera localidad en lograr ese hito, pone en evidencia que, si algo no es el conglomerado urbanístico y sectorial que rige el urbanismo en la Comunidad Valenciana, es eficaz. Más bien, estamos ante un clamoroso fracaso institucional que sirve como arma disuasoria y consigue ahuyentar a los responsables de muchos ayuntamientos de pequeños municipios que, en circunstancias normales, hubieran abordado la revisión de su planeamiento. Pero, por si los motivos de alarma y el desánimo no fueran suficientes, son los mismos responsables de los servicios de urbanismo de la Administración supralocal, los que guiados por un sentimiento humanitario, intentan distraer a los munícipes de la idea de emprender la redacción de un plan general. E incluso, los que nos dedicamos profesionalmente al urbanismo, debemos hacer verdaderos esfuerzos para encontrar motivación suficiente que justifique la decisión de emprender tan temeraria empresa. En este contexto, surge la necesidad de buscar subterfugios y alternativas dentro de la ley, que permitan sortear el planeamiento general y alcanzar objetivos similares, no tan completos, pero factibles en un plazo razonable de años.

En la Comunidad Valenciana, como en otras, nos hemos acostumbrado a asumir que la elaboración de un plan general, incluso en un pequeño municipio, es un proceso laborioso y que desgasta mucho a todos los actores que intervienen en el mismo. Razón por la cual nos agarramos con firmeza y esperanza a cualquier herramienta alternativa, como una homologación o una modificación puntual, con las que se puede resolver parte del problema.

9. Algunos avances inspiradores en el urbanismo de los pequeños municipios

Los últimos años han permitido la introducción de cambios y herramientas nuevas con una incidencia directa y positiva sobre el urbanismo de los pequeños municipios de la Comunidad Valenciana. Es posible que estas mejoras no sean ajenas a la creciente influencia que la “España vaciada” ha empezado a tener en el mapa político nacional, que obliga a los poderes legislativo y ejecutivo a mostrar una sensibilidad que hasta hace poco no tenían. Aunque también parece que detrás de este movimiento hay personas, en la propia Administración, conscientes de la necesidad de evolucionar y que comparten la idea de que los pequeños municipios (y, en realidad todas las localidades) sufren los efectos de una híper regulación urbanística.

En este contexto, la LOTUP se ha modificado en varias ocasiones desde el 2019, pasando a llamarse a partir del 18 de junio de 2021, Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (TRLOTUP). Entre los cambios con mayor incidencia sobre el medio rural valenciano hay que destacar:

- La incorporación de un nuevo apartado 4 al artículo 14, según el cual “el contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley.” Este principio, que continúa siendo ignorado, ofrece una respuesta clara a las exigencias abusivas de muchos informes sectoriales.
- La posibilidad de compartir documentos de carácter informativo en el PGE y en el POP.
- La posibilidad de tramitar de forma independiente cada una de las secciones de un Catálogo de Protecciones y la innecesaridad de añadir instrumentos de paisaje a la Sección Cultural, cuando esta se tramita por separado.
- La disponibilidad de una herramienta eficaz para facilitar la rehabilitación y recuperación de núcleos rurales tradicionales y de arquitectura vernácula

- La posibilidad de minorar la ratio de zonas verdes por habitante.
- Cierta flexibilización en la implantación de pequeños polígonos industriales en zonas rurales.
- Mayor competencia local en la gestión del suelo urbano y no urbanizable.
- El establecimiento de unos criterios para valorar la posible instalación de instalaciones de generación de energía renovables.
- Las ayudas económicas para la redacción de catálogos, planes especiales y planes directores.
- La activación de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio (AVPT).

Algunos de los cambios introducidos fueron corregidos posteriormente, en sentido inverso, pero en conjunto, todas estas disposiciones son una muestra clara de que el legislador es consciente de la necesidad de facilitar la tramitación urbanística y de impulsar medidas de flexibilización.

Por otra parte, la Conselleria competente en urbanismo y ordenación del territorio, ha realizado un importante esfuerzo en digitalización y ha puesto a disposición de particulares, empresas y funcionarios, unas potentes herramientas con las que es posible obtener, por ejemplo, informes muy completos de las afecciones sectoriales de una parcela, un conjunto de parcelas o un término municipal completo. El visor web del Instituto Cartográfico Valenciano, operativo desde hace muchos años, está en permanente revisión y ofrece una información cada vez más amplia y precisa. Bucear por sus distintos espacios demuestra la eficaz labor que se ha venido desarrollando desde hace años.

La apuesta decidida por la digitalización y por hacer de su uso algo extendido y amigable, que promueve la Dirección General de Urbanismo, marca una senda en la que la Comunidad Valenciana está a la cabeza de España, del mismo modo que fue innovadora en la capacidad de empezar a enredar las cosas del urbanismo, hace ahora tres décadas.

Estamos, en definitiva, en un momento de posible cambio de ciclo o, cuando menos, en el que se han removido fichas que parecían pilares inamovibles en el urbanismo valenciano. Gran parte de estos cambios parecen orientados a tender lazos entre Administraciones, a acercarse al mundo rural y, en definitiva, a intentar superar el divorcio institucional que durante décadas ha marcado la relación entre los pequeños municipios y la Administración autonómica valenciana.

10. Bibliografía

Aug-Arquitectos SLP. (2010): *Dictamen e Informe Alegaciones sobre la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana* de varios municipios del Sistema Rural valenciano.

_____ (2012): *Caracterización Preliminar de las disfunciones detectadas en las Políticas Territoriales* a través de la Plataforma Terr@SIT. Cámara de Comercio de Castellón.

Monfort Salvador, R. Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana. (2010): *Informe al borrador de reforma de la legislación urbanística valenciana*.

Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana, PATFOR (2011): *Memoria*. Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. 2013 1 (gva.es)

Renau Faubell, F. (2016)*:* La nulidad "radioactiva" de los planes urbanísticos por defectos en el procedimiento de aprobación*. Noticias jurídicas.* https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10946-la-nulidad-ldquo;radioactivardquo;-de-los-planes-urbanisticos-por-defectos-en-el-procedimiento-de-aprobacion/

11. Referencias normativas y jurídicas

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, modificada por la DIRECTIVA 97/62/CE del Consejo. Conocida popularmente como Directiva de hábitats.

Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. *Boletín Oficial del Estado*, 174, de 20 de julio de 2004 https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-13470-consolidado.pdf

Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. *Boletín Oficial de la Generalitat Valenciana*, 9129, de 16 de julio de 2021, 32094 a 32301 DOGV-r-2021-90283

STSJ CV 9348/2011 de 5 de diciembre de 2011 (recurso contencioso 1/429/2008)

12. Listado de Acrónimos/Siglas

AVPT	Agencia Valenciana de Protección del Territorio
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana
PDSU	Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano

LIC	Lugares de Interés Comunitario
LOTUP	Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
LOTPP	Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
LPCV	Ley del Patrimonio Cultural Valenciano
LRAU	Ley Reguladora de la Actividad Urbanística
LSNU	Ley sobre suelo no urbanizable
LUV	Ley Urbanística Valenciana
NNSS	Normas Subsidiarias
PGE	Plan General Estructural
POP	Plan de Ordenación Pormenorizada
PAT	Plan de Acción Territorial
PDU	Planes de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico
PATEMAE	Plan de Acción Territorial del entorno Metropolitano de Alicante – Elche
PATECAS	Plan de Acción Territorial del entorno Metropolitano de Castellón
PATFOR	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana
PATVB	Plan de Acción Territorial del entorno Metropolitano de la Vega Baja
POTCV	Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana
ROGTU	Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
SIOSE	Sistema de Información y Ocupación del suelo en España
STSJ CV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia
TALP	Territori Arquitectura i Laboratori de Paisatge SLP
TRLOTUP	Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
TSJ CV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
ZEC	Zonas de Especial Conservación

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 829-858
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.14

CC BY-NC-ND

Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española: su papel en el urbanismo del siglo XXI

Sonia Hernández-Partal

Subdirectora Adjunta de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Resumen: La Agenda Urbana Española (AUE) es la Política Nacional Urbana que, desde una perspectiva estratégica, pretende orientar la adopción de las políticas públicas que resultan de aplicación en pueblos y ciudades, atendiendo a criterios de sostenibilidad, transversalidad y mejora de la gobernanza. Para conseguirlo, la AUE prevé la elaboración de Planes de Acción Local. En este artículo se realiza un primer acercamiento a su contenido a partir del análisis de los que han sido identificados como Proyectos piloto en el marco de la convocatoria de ayudas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021, y se valora su potencial para adaptar el urbanismo del siglo XXI a los retos globales y su papel como instrumento de gobernanza.

Palabras clave: Urbanismo; Políticas Urbanas; Agenda Urbana Española; Planes de Acción local; Planificación estratégica.

The Local Action Plans of the Spanish Urban Agenda: their role in the Urban Planning of the 21st century

Abstract: The Spanish Urban Agenda (AUE) is the National Urban Policy that, from a strategic, aims to guide the adoption of public policies that are applicable in towns and cities according to criteria of

Recibido: 02.03.2023; Revisado: 16.05.2023
Correo electrónico: shernandezp@mitma.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3309-9460

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

sustainability, transversality and improved governance. To achieve this, the AUE plans to draw up Local Action Plans. This article is a first approach to the content of these Plans is made based on the analysis of those that have been identified as a pilot project within the framework of the call for aid for the Recovery, Transformation and Resilience Plan, 2021, and their potential to adapt the urbanism of the 21st century to global challenges and its role as a governance instrument.

Keywords: Urbanism; Urban Policies; Spanish Urban Agenda; Local action plans; Strategic planning.

1. Introducción[1]

La Ley del Suelo de 1956, que ya tenía entre sus objetivos «articular la política de suelo y ordenación urbana», entendía la acción urbanística como la que «ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial urbanas, formando unidades de gran estabilidad económico-social.» En esta misma línea, en el ámbito internacional, la Carta Mundial para el Derecho de la Ciudad de 2004, consideraba que solo desde «una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad» sería posible conseguir un desarrollo equitativo y sostenible.

No obstante, ante la complejidad del reto al que nos enfrentamos, parece claro que una buena planificación es imprescindible, pero no suficiente. En este sentido, la «Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles[2]» de 2007, reconoció la necesidad de actuar en las áreas urbanas a través de «políticas integradas de desarrollo urbano», a las que definió como «aquellas en las que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana como son la cohesión social y la calidad de vida, la creación y consolidación de los espacios públicos de alta calidad, el impulso de la eficiencia energética, etc.». La Carta consideró, además, que «todas las dimensiones del desarrollo sostenible han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso». Es lo que se conoce como «enfoque urbano integrado», que debe hacerse extensivo también a la coordinación entre los distintos agentes con capacidad decisoria, introduciendo así el germen de lo que el nuevo marco internacional identifica como «Gobernanza» y que, especialmente en el ámbito europeo y, en concreto, en el marco de la Agenda Urbana para la Unión Europea, se completa con los términos «multinivel» y «multiactor». (De Santiago, 2017)

Es esta visión integrada del desarrollo urbano y su relación con las nuevas formas de gobernanza la que parece marcar la diferencia entre lo que tradicionalmente ha sido el "urbanismo", –si se entiende solo y exclusivamente desde la perspectiva del territorio o del diseño de los aspectos morfológicos de la planificación urbana–, y el concepto de "políticas urbanas", entendidas como el conjunto de decisiones de todo tipo que inciden directamente en los pueblos y ciudades y, por tanto, en la vida de quienes las habitan. Como afirman Montaner, J.M. & Subirats, J. 2012, «aunque la transformación del continente puede modificar las relaciones sociales y también la vida de los ciudadanos, no se puede confundir el elemento de la intervención en el espacio físico como algo que agota el contenido de las políticas urbanas.». En este sentido parafraseando el razonamiento de ambos autores, parece posible concluir que las políticas urbanas son más que urbanismo; con frecuencia, superan el ámbito local y trascienden el estricto régimen competencial.

Dando continuidad a esta línea de pensamiento, la Nueva Agenda Urbana (NAU) de Naciones Unidas[3] (NNUU), aprobada en la Conferencia de Hábitat III de 2016, recoge el testigo de otros documentos internacionales y, en el marco de la Agenda 2030[4], propone alcanzar un "ideal global común" que, desde la diversidad local,

[1] El presente artículo es un extracto básico y resumido de un estudio de investigación más completo en el que se está trabajando en este momento.
[2] Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles Leipzig-Charter-Final-Draft-020507-ES.doc (mitma.gob.es)
[3] Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas: ONU-Habitat - La Nueva Agenda Urbana en español (onuhabitat.org.mx)
[4] Agenda 2030: La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible (un.org)

permita dar una visión integrada y holística de las políticas urbanas desde una doble perspectiva: la configuración espacial del territorio, y la que reconoce el papel de los municipios como actores con capacidad de acción y decisión sobre el mismo, en coordinación con las administración regionales y estatales. (Clos, J, 2016)

Para conseguirlo, la NAU propone la elaboración de Políticas Nacionales Urbanas (PNU) a las que considera como una herramienta útil para «establecer la conexión entre la dinámica de la urbanización, la dinámica demográfica y el proceso general de desarrollo nacional». Para la NAU una Política Nacional Urbana «es tanto un proceso como un resultado que aprovecha el dinamismo de las ciudades y la urbanización" y que deben servir de complemento y refuerzo de las Políticas Urbanas Locales, en lugar de duplicarlas, a la vez que ayudan a « armonizar las actividades nacionales con las prioridades mundiales», lo que las vincula inseparablemente con la particularidades de cada territorio, con las nuevas formas de gobernanza y el liderazgo por parte de los responsables políticos y técnicos de cada nivel de Administración. (Hernández Partal, S., 2017)

2. La Agenda Urbana Española

En cumplimiento de su compromiso con la NAU y con la Agenda Urbana para la Unión Europea[5] (AUUE), el Ministerio de Fomento decidió afrontar la elaboración de su Política Nacional Urbana mediante la elaboración de un documento estratégico y no normativo que, alineado y vinculado a los objetivos globales, contribuyera a su implementación efectiva en el ámbito de los pueblos y ciudades de todo el territorio nacional: la Agenda Urbana Española[6] (AUE). (De La Cruz Mera, 2019)

La AUE es un documento programático que, aunque puede definirse de muchas formas distintas, se caracteriza, principalmente, por ser un proceso abierto y por proponer una metodología sencilla que tiene como objetivo inspirar la adopción de las decisiones públicas de conformidad con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido por el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Regeneración Urbana de 2015 (TRLSyRU). La AUE propicia también un cambio en la forma tradicional de trabajar que se caracteriza por la necesidad de un liderazgo claro, basado en el conocimiento directo de la realidad de cada pueblo y ciudad, y por una gobernanza más participativa y colaborativa.

Fieles a estos principios, y desde el convencimiento de la utilidad de la AUE como herramienta puesta al servicio de todos los actores urbanos, se impulsó para su elaboración un amplio proceso de participación que contó con representantes de los tres niveles de la Administración (estatal, autonómica y local), de las Universidades y de la sociedad civil, del tercer sector, del sector privado, de los Colegios Profesionales, etc. El resultado fue la definición de un marco de 10 Objetivos Estratégicos y 30 específicos, que establecen una hoja de ruta para la definición de un modelo territorial urbano que, alineado con los objetivos globales, responde a la realidad y diversidad del país.

La Agenda Urbana Española se elevó al Consejo de Ministros del Gobierno de España para su toma en consideración el 22 de febrero de 2019. Desde entonces hasta ahora, la AUE se ha consolidado como la Política Nacional Urbana que reclamaban los acuerdos internacionales de los que trae causa, y se está avanzando en su implementación mediante la elaboración, por parte de todos los agentes involucrados, de sus respectivos Planes de Acción.

Si se analiza su estructura y contenido, la AUE es un documento especialmente sencillo y diseñado para su aplicación. Como ella misma propone para la elaboración de los Planes de Acción Local, parte de un diagnóstico de la realidad a nivel nacional que tiene en cuenta, no sólo el modelo territorial y urbano español, sino aspectos relacionados con los diferentes problemas generales que debe afrontar el país: el reto demográfico, el desarrollo económico, los efectos del cambio climático y la transición energética, las alternativas para una movilidad sostenible, la vivienda o las tecnologías. En definitiva, la AUE es un documento de política urbana, en su sentido más amplio, que pretende ser útil para el diseño y la gestión de todo tipo de áreas urbanas, se encuentren en entornos urbanos o rurales. No es, ni pretende ser, un instrumento de planeamiento urbanístico, (aunque esté llamado a convivir con él), ni está circunscrito a ese estricto ámbito de competencias.

Como parte fundamental de su estructura debe destacarse el Decálogo de Objetivos

[5] Agenda Urbana para la Unión Europea: https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/urban-agenda-eu_es

[6] Agenda Urbana Española: www.aue.gob.es

Fig. 1 / Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española

Fuente: Agenda Urbana Española

Estratégicos (OE) al que ya se ha hecho referencia, y que constituye el verdadero marco estratégico de la AUE (Fig. 1):

A través de estos 10 OE se despliegan un total de 30 objetivos específicos que, a su vez, van acompañados de unas propuestas de líneas de actuación que plantean diferentes alternativas para conseguirlos. En definitiva, las líneas de actuación pretenden servir de orientación para la identificación de las actuaciones que contribuyan a su consecución y que, finalmente, serán las que conformen los respectivos Planes de Acción[7].

Para la elaboración de estos Planes, la AUE prevé, además de una metodología sencilla y flexible que pueda ser fácilmente replicable, el establecimiento de un sistema de indicadores que, fundamentalmente pensado para las Entidades Locales (EELL), permite hacer el seguimiento y evaluación de sus propuestas, analizar su impacto, ayudar a fundamentar la toma de decisiones sobre políticas públicas y, por supuesto, evaluar su cumplimiento.

Finalmente, la AUE aporta un lenguaje básico y común para que las diferentes EELL, y el resto de los actores involucrados en la toma de decisiones territoriales y urbanas, puedan adaptarlo a sus circunstancias específicas a través de la elaboración de sus respectivos Planes de Acción. La AUE es un documento estratégico orientado a la acción.

3. Los Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española

Los Planes de Acción Local son la forma de aterrizar en el ámbito local los objetivos globales a través de la implementación de la AUE. Como tales se pueden definir como:

1.- la herramienta para diseñar el futuro del desarrollo de cada pueblo o ciudad desde la reflexión, el diagnóstico y la coherencia de proyectos y, también,

2.- un instrumento de gobernanza que pretende cambiar la forma en la que se ha venido trabajando de manera tradicional y trascender el

[7] Agenda Urbana Española: www.aue.gob.es

estricto sistema de competencias sectoriales en aquellos aspectos que condicionan la vida del ciudadano. Para ello la transparencia y, sobre todo, el liderazgo claro y el fomento de una participación ciudadana real resultan elementos fundamentales.

Con carácter general, las EELL que hasta ahora han procedido a elaborar sus propios Planes de Acción, han visto en ellos una oportunidad para pensar, ordenar y diseñar de manera ágil, actual y flexible, cómo quieren que sea su municipio en el contexto de la realidad del siglo XXI y cómo pueden afrontar los problemas a los que se enfrentan.

La identificación de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de cada EELL, tomando como referencia los 10 OE, permite articular un diagnóstico real y objetivo que otorga legitimidad al proceso de desarrollo del propio Plan, así como la localización de las actuaciones que lo componen y su propia implementación, siempre y cuando se apoyen también en un amplio proceso de participación ciudadana.

Como ya se ha comentado, la metodología que propone la AUE pretende facilitar a todos los municipios un mismo lenguaje que, con independencia de su población o contexto, les permita entenderse en lo necesario y diferenciarse en lo accesorio. No se trata por tanto de que todos los Planes de Acción Local deban ser iguales o que se obvien las diferencias existentes entre municipios de menos de 5000 habitantes y/o ciudades de más de 300 000, sino que todos ellos puedan "diagnosticarse" en relación con aquellas temáticas que tienen un componente común y ante las que cada uno debe responder, desde sus propias circunstancias, pero aprendiendo de las experiencias y prácticas del resto. La AUE es solo un guion, será la realidad de cada EELL, y los correspondientes procesos de participación, los que determinarán el contenido de cada Plan de Acción.

De conformidad con lo expuesto, la elaboración de un Plan de Acción Local de la AUE supone un proceso complejo capaz de articular planes, acciones y recursos con una visión estratégica e integrada. Todo ello orientado a alcanzar un equilibrio sostenible de cada municipio partiendo de su propia complejidad como "espacio físico" y como "comunidad de hombre libres organizada", en el que la participación tiene un papel fundamental.

Por último, los Planes de Acción se plantean también como un compromiso desde la ciudadanía y para la ciudadanía. El cumplimiento de este compromiso debe medirse mediante el cumplimiento de un sistema de indicadores, compatible y alineado con los que se exigen por el resto de acuerdos internacionales, que permitan realizar un seguimiento objetivo y valorar el impacto de las propuestas. La evaluación de estos indicadores debe servir también para argumentar y "legitimar" la toma de decisiones que deben responder a prioridades reales y no a proyectos improvisados cuya única finalidad sea postularse en las diferentes convocatorias de ayudas. En este contexto, los Planes de Acción Local deben servir, para conocer de primera mano las necesidades y, en función de ellas, diseñar las políticas públicas y mejorar la coordinación entre los diferentes niveles y departamentos de la Administración.

4. Los Proyectos Piloto de los Planes de Acción Local de la AUE

La propuesta de la AUE resultó novedosa tanto en sí misma, –por su consideración de Política Nacional Urbana y marco estratégico–, como por la forma de implementarse en el ámbito Local mediante la elaboración de Planes de Acción. Por este motivo, resulto clave poder contar con determinadas EELL que, desde el primer momento, ayudaran a testar su metodología y evaluasen su utilidad. A tal fin, durante 2018, se empezó a trabajar con tres Municipios y dos Diputaciones[8] provinciales a los que poco a poco, y por las más variadas circunstancias, se fueron uniendo otros muchos. Sin duda, tanto el cambio de nombre del Ministerio de Fomento que evidenciaba un importante apuesta por la AUE como "estrategia" a nivel estatal, como el diseño del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), puesto en marcha por la Unión Europea en 2021 con el objetivo de revertir los efectos motivados por la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, han tenido un papel relevante en el hecho de que este número de proyectos piloto haya aumentado de manera sustancial.

El PRTR incluyó a la AUE como la primera de sus 10 políticas palanca por su capacidad de impacto transversal en el territorio. Entre las 30

[8] Los primeros municipios que, como parte del grupo de trabajo constituido con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para la elaboración de las Agenda Urbana que empezaron a trabajar como proyectos piloto fueron: A Coruña, Murcia y Alfaro, junto con la Diputación de Barcelona. Más adelante pero también en un momento muy inicial se unieron Castellón de la Plana, el Consell Insular de Menorca y la Diputación de Granada.

Componentes que lo conforman, la Componente 2, denominada "Implementación de la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación y regeneración urbana" no solo destina una gran cantidad de financiación para los pueblos y las ciudades, sino que la identifica expresamente como una de las Reformas estructurales que reclama Europa en relación con las políticas de país (C02 R01) y establece, de manera específica, una inversión propia para su impulso mediante el Programa de proyectos piloto de Planes de Acción Local AUE (C02 I06).

Ambas previsiones, reforma e inversión, ponen su acento en la capacidad de la Agenda Urbana Española para actuar como política palanca capaz de articular las diferentes inversiones a través de la planificación estratégica y de su capacidad de articular entre sí los tres pilares de la sostenibilidad: el social, el económico y medioambiental.

Con esta finalidad, la inversión 06, a la que se le asignaron 20 millones de euros, fue destinada al "Programa de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española" que tiene como objeto impulsar la elaboración de dichos Planes de forma que, además de permitir la implementación efectiva de la Agenda Urbana Española, ejemplifiquen, a modo de proyectos piloto, la aplicación de su metodología, su proceso de elaboración y un resultado final que pueda orientar a otras EELL para afrontar procesos similares. Se trata, por tanto, de una inversión de fondos coyunturales vinculada a una reforma de carácter estructural.

El 13 de septiembre de 2021, se publicó en el BOE, la Orden TMA/957/2021, de 7 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española y la convocatoria para la presentación de solicitudes para la obtención de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva. Esta Orden estableció las condiciones de financiación de aquellos "proyectos piloto de Planes de Acción Local de la Agenda Urbana Española que garanticen, en un plazo razonablemente corto, su alineación con los objetivos, la metodología de trabajo y el enfoque transversal, estratégico e integrado propuestos por aquélla". Las finalidades últimas eran:

> "a) Dotar al proceso de implementación de la Agenda Urbana Española de Planes de Acción a escala local que permitan aterrizar de forma efectiva y en dichos territorios los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental en sus políticas específicas de desarrollo urbano.
>
> b) Poder servir de modelo y guía, como experiencias piloto, para que otras Entidades Locales interesadas puedan elaborar sus propios Planes de Acción con certezas y eficacia, en plazos razonablemente cortos.
>
> c) Disponer de un semillero de proyectos y actuaciones concretas que puedan ser abordadas materialmente y que visibilicen el potencial de la Agenda Urbana Española para trabajar en las áreas urbanas de manera transversal e integrada, con visión estratégica y a través de un modelo de gobernanza que garantice la más amplia participación, con independencia del horizonte temporal previsto, de las fuentes de financiación disponibles y de la confluencia de actores diferentes."

En definitiva, el objetivo de la convocatoria no fue financiar la elaboración de Planes de Acción Local con carácter general, sino ayudar a elaborar aquellos que, por su calidad y singularidad pudieran ser susceptibles de convertirse en Proyectos Piloto de la Agenda Urbana que pudieran servir de ejemplo para otras EELL.

La resolución de la convocatoria, publicada el 11 de diciembre de 2021, seleccionó por la calidad y singularidad de sus solicitudes, a 121 EELL, distribuidas por todo el territorio nacional, salvo en Cantabria (Fig. 2). Entre estas EELL se encuentran municipios de todo tamaño y población, Diputaciones Provinciales, Cabildos y/o Consells insulares y agrupaciones de EELL que vieron en la AUE una oportunidad para atender retos e intereses territoriales, culturales, sociales o económicos, comunes.

5. Análisis de los Proyectos Piloto de los Planes de Acción Local de la AUE

El 13 de septiembre de 2022 finalizó el plazo para la presentación de los Planes de Acción Local de aquellos municipios que había recibido financiación de la convocatoria de ayudas del PRTR. En total fueron 117 las EELL que, tras un arduo esfuerzo, incrementado por la brevedad de los plazos de la convocatoria y las consabidas dificultades en la gestión de los fondos europeos, cumplieron con su compromiso.

Todos los Planes de Acción presentados en el marco de la convocatoria responden, como no puede ser de otra manera, a la metodología propuesta por la AUE. A tal fin cuentan con un

CC. AA.	N.º Proyectos Piloto por CC. AA.
Andalucía	31
Aragón	7
Asturias	2
Baleares	1
Canarias	3
Cantabria	0
Castilla La Mancha	7
Castilla y León	11
Cataluña	10
Extremadura	6
Galicia	9
La Rioja	2
Madrid	5
Murcia	9
Navarra	2
País Vasco	5
Comunidad Valenciana	11
TOTAL	**121**

Fig. 2 / Distribución territorial por Comunidades Autónomas de los Planes de Acción Local seleccionados como Proyectos piloto en la convocatoria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

diagnóstico estructurado de conformidad con los Objetivos Estratégicos (OE) de la AUE; identifican las actuaciones que van a poner en marcha en función de dichos objetivos y establecen un sistema de indicadores que, sobre la base del propuesto por la AUE, permitirá hacer un seguimiento de las actuaciones, proyectos o medidas que se recogen de conformidad con la priorización y el cronograma diseñado. Además, como fortaleza a remarcar de todo este proceso, todos los Planes de Acción han sido sometidos a amplios e interesantes procesos de participación que, mediante grupos de trabajo, encuestas, actividades culturales o sociales, etc., han acercado el contenido de la AUE y de los respectivos Planes de Acción, a todos los ciudadanos, haciéndolos partícipes de su diseño y convirtiéndolos en verdaderos protagonistas de los procesos de toma de decisiones que afectan e inciden en el entorno en el que habitan.

Destacable es también que prácticamente todas las EELL han creado sus propios sistemas de gobernanza (su articulación es más o menos compleja dependiendo de cada Plan), con un doble objetivo: por una parte, para garantizar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones recogidas en sus respectivos Planes de Acción y, por otro, para dar continuidad a la forma de trabajo colaborativa y de coordinación, técnica y política, que su elaboración ha supuesto. De todos los Planes de Acción que han formado parte de la convocatoria, 55 han sido aprobados por unanimidad y el resto por amplias mayorías, lo que, además de dotarles de legitimidad, permite confiar en su continuidad en el tiempo al margen de futuros cambios en la composición de las corporaciones.

A continuación, se procede a realizar una primera aproximación a dichos Planes de Acción, tanto en relación con su contenido, como con aquellos elementos que determinan su singularidad propia. Para una mejor sistematización del análisis, se mantendrá la clasificación por grupos (Figs. 3, 5, 7, 9, 11, 13 y 15) prevista en la propia convocatoria para, posteriormente, destacar sus aspectos en común y los retos a los que dichos Planes se enfrentan.

5.1. Proyectos Piloto de Planes de Acción Local de municipios de menos de 5000 habitantes (grupo 1)

Se trata de un grupo especialmente diverso que incluye Municipios que van desde los 198 habitantes de Juzbado, –como ellos mismos señalan, una cantidad equivalente a los habitantes de un solo edificio en una gran ciudad–, a los 4399 de Casar de Cáceres. La singularidad que reclama su consideración de proyectos piloto viene representada, además de por su propio contexto territorial –se pueden encontrar Municipios de costa, de montaña, insulares, singulares por su patrimonio histórico y cultural, por su cercanía a otros pueblos de gran atracción turística o por su ubicación en el área metropolitana de ciudades más grandes que condicionan su desarrollo–, por sus condiciones eminentemente rurales. No obstante, y pese a su diversidad, es fácil advertir en ellos aspectos en común tanto en lo relacionado con el diagnóstico, y principalmente en relación con los retos a los que se enfrentan, como con las actuaciones identificadas para intentar solventarlos.

En el marco de los aspectos formales destacan una serie de consideraciones de partida que merecen ser señaladas:

- En su gran mayoría se trata de municipios que no tienen ninguna experiencia en planificación estratégica o que, de tenerla, ha sido con un marcado carácter sectorial vinculado

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Ansó	386	Huesca
Burguillos de Toledo	3288	Toledo
Casar de Cáceres	4499	Cáceres
Castropol	3342	Asturias
Gádor	3034	Almería
Gea de Albarracín	370	Teruel
Juzbado	198	Salamanca
Lerma	2537	Burgos
Mucientes	653	Valladolid
Noblejas	3652	Toledo
Paradela	1739	Lugo
Sigüenza	4319	Guadalajara
Sotonera (La)	859	Huesca
Valleseco	3727	Palmas (Las)

Fig. 3 / Listado de municipios de menos de 5000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

a temáticas concretas como el turismo, en el caso de Castropol, o la innovación digital vinculada a la *Smart-village*, como es el caso de Ansó.

- Todos estos municipios, como algunos otros, fundamentalmente del grupo 2, se caracterizan por una necesidad imperiosa de ampliar su capacidad mediante recursos técnicos y sobre todo, humanos, que les permitan, no solo mejorar la prestación de los servicios demandados por los vecinos, sino dedicar más tiempo para planificar y gestionar. Para todos ellos la elaboración de sus Planes de Acción ha supuesto un reto que, en la mayoría de los casos (Gea de Albarracín, Castropol, La Sotonera, Casar de Cáceres, Juzbado, por mencionar algunos), ha contado con una implicación en primera persona de los respectivos/as Alcalde/sa que han creído en las posibilidades de las AUE y han buscado aprovechar la oportunidad que la convocatoria les brindaba para hacer una apuesta de futuro. Destaca en todos ellos la valentía por afrontar este proceso desde la voluntariedad y el compromiso personal de políticos y técnicos.

- Directamente relacionado y motivado por ese liderazgo, hay que destacar, también, el considerable esfuerzo por poner en marcha procesos de participación reales y documentados, que se pueden calificar como un verdadero éxito en unos ámbitos ajenos a este tipo de experiencias y en los que las dificultades de partida eran considerables.

En los aspectos relacionados con el diagnóstico, y dejando al margen las especificidades de cada territorio, se pueden identificar, a modo de ejemplo, problemas comunes:

- Un importante descenso de la población y la consiguiente falta de juventud residente y proactiva.
- El escaso número de nacimientos y el imparable envejecimiento de la población.
- El riesgo de pérdida de servicios básicos y las dificultades de acceso a los mismos.
- La inestabilidad laboral y la dificultad para emprender ante la incertidumbre de los servicios.
- La escasa o deficiente gestión del patrimonio natural y forestal, su conservación y puesta en valor.
- La excesiva terciarización de los servicios con frecuencia vinculada al turismo estacional.
- La escasez de vivienda disponible, asequible y que cumpla con unas condiciones mínimas de confort y habitabilidad.
- La falta de conectividad digital o su escasa calidad.
- La falta de transporte que permita la movilidad entre municipios cercanos, especialmente para las personas de más edad, etc.

El análisis de las actuaciones identificadas resulta especialmente complejo porque el nivel de concreción de cada Plan de Acción es diferente y también lo son sus particularidades. No obstante, como una primera aproximación, se ha partido del número de actuaciones[9] por objetivos estratégicos que ha identificado cada Municipio y se ha calculado su peso dentro del total de las actuaciones que conforman sus respectivos Planes de Acción, a partir de ahí se han agrupado por OE hasta llegar al siguiente gráfico (Fig. 4):

Del análisis del gráfico destaca la relevancia de las actuaciones vinculadas al OE 7, relativo a las actividades económicas, y las relativas al OE 2, que hacen referencia a los aspectos directamente vinculados con el diseño urbano, como son las intervenciones en la ciudad consolidada o la adecuación de los espacios públicos. Si bien es cierto que el peso de este objetivo puede venir condicionado por el amplio número de objetivos específicos (contiene 6 objetivos específicos[10] todos ellos de amplio espectro), lo cierto es que destaca el impacto social de todas ellas. Cabe destacar, por ejemplo, los proyectos destinados a la mejora de la accesibilidad (fundamentalmente de las personas mayores y personas con diversidad funcional), a la rehabilitación de edificios públicos para su destino a un uso comunitario y/o cultural, o la renovación de los espacios públicos como lugar de encuentro y cohesión social. En relación con el OE 10, destaca como evidencia de muchos Planes de Acción (algunos los incluyen en todos los OE y otros en el OE 1) la necesidad imperiosa de adaptar los instrumentos de planeamiento frente al esfuerzo que supone afrontar el trámite por su complejidad.

Mención aparte merecen las dificultades de los municipios que forman parte de este grupo de población para acceder a información disponible que, en esta escala municipal, permita contar con datos objetivos tanto para realizar un primer acercamiento al diagnóstico, como para facilitar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones

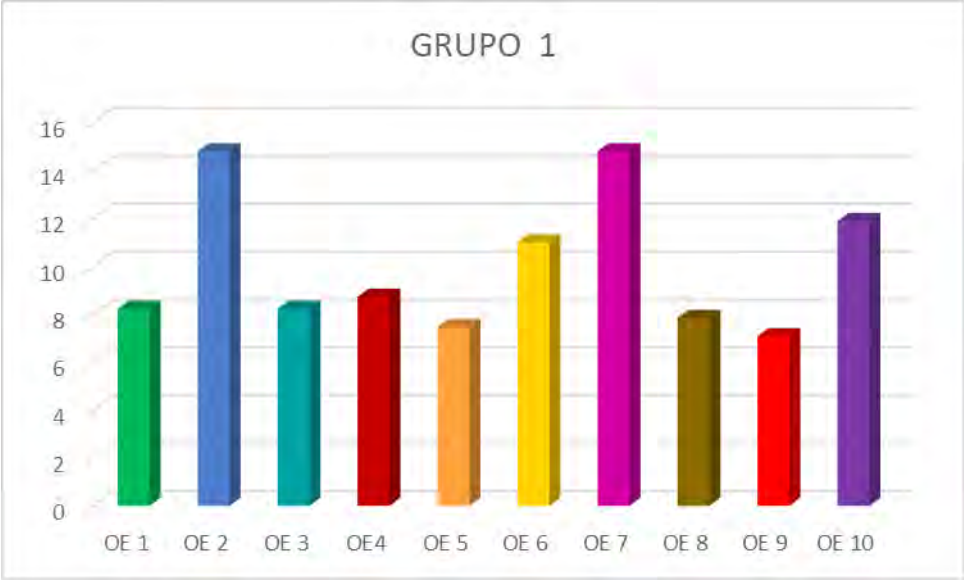


Fig. 4 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 13 de los 14[11] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

[9] Para calcular el número de actuaciones por OE de cada Planes de Acción, dado que la mayoría tienen carácter integrado, se ha computado solo el OE principal para no desvirtuar los resultados.

[10] 2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos.
2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos.
2.3. Mejorar la calidad y la accesibilidad universal de los espacios públicos.
2.4. Mejorar el medioambiente urbano y reducir la contaminación.
2.5. Impulsar la regeneración urbana.
2.6. Mejorar la calidad y sostenibilidad de los edificios.

[11] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos conlleva una valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

propuestas. Reclaman también, la necesidad de una planificación de nivel "supramunicipal" que permita articular, desde el respecto a su respectiva autonomía, la colaboración entre Administraciones para el diseño de políticas y la asignación eficiente y eficaz de los recursos.

Los sistemas de gobernanza y seguimiento de cada Plan de Acción que, más o menos sencillos según los casos, se han creado y los procesos de participación y formación que todos los municipios han puesto en marcha, representan por sí solos un logro de la metodología propuesta. El Ministerio con competencias en materia de reto demográfico (MITERD), ha reconocido estos Planes como una oportunidad real para poner en marcha medidas concretas contra la despoblación, partiendo del diagnóstico de los propios municipios y garantizando su impacto territorial.[12]

Entre las consideraciones críticas que algunos de los Planes reconocen se encuentra "la dificultad que ha supuesto para algunos municipios afrontar la elaboración de su Planes de Acción y trasladar al mundo rural las "recetas" del mundo urbano" así como la falta de recursos para seguir el paso de las innovaciones conceptuales a su implementación real. No obstante, todos ellos valoran la utilidad de la herramienta siempre que "todas las Administraciones tomen nota de ello para que los Planes de Acción cumplan con la misión que se les ha asignado y se conviertan también en herramientas de utilidad para hacer frente al reto demográfico".

5.2. Proyectos Piloto de Planes de Acción de la AUE de municipios entre 5001 y 20 000 habitantes (grupo 2)

Se trata de un grupo que también es diverso por población y contexto. En este intervalo de población conviven, como en el caso anterior, municipios sin ninguna experiencia previa en planificación estratégica con aquellos otros que ya han trabajado con esa visión, aunque, en la mayoría de los casos, desde una perspectiva sectorial. En este sentido, destaca como evidencia de lo mucho que se ha hecho, y que se ha hecho bien, la identificación que muchos de estos Planes realizan sobre las actuaciones que ya habían puesto en marcha y su alineación con los OE de la AUE. Los Planes de Acción de municipios como Los Alcázares, Miajadas, Ermua o Lorquí, son un buen ejemplo de ello.

Entre los principales elementos que tienen en común este grupo de municipios– fundamentalmente los municipios entre 5000 y 10 000 habitantes-. se encuentra su posición en la articulación urbano-rural y la necesidad de que, a nivel de gobernanza, se le reconozca su papel como verdaderos ejes estructurantes del territorio. Algunos Planes dejan constancia de la amplia extensión del término municipal que deben gestionar, así como de su responsabilidad en la prestación de servicios para las áreas circundantes y la escasez de recursos con los que cuentan para poder hacerlo. El escaso apoyo que reciben por parte de otros niveles de Administración es también una queja compartida, al igual que la reclamación de planes o estrategias supramunicipales que permitan compartir responsabilidades y gestionar de manera más eficiente la prestación de servicios como el transporte público o la gestión de residuos. La posición de los municipios de este grupo de población tiene también un gran impacto en las políticas de reto demográfico, pero, curiosamente y como muchos de ellos ponen de manifiesto, se encuentran en una especie de "limbo" entre aquéllas y las que benefician a las áreas urbanas más grandes, entendiendo como tales las que tienen una población superior a los 20 000 habitantes.

Como consideraciones formales cabe destacar también la motivación para elaborar los Planes de Acción como una oportunidad para dar visibilidad al municipio, generar redes de intercambio de conocimiento (Alfaro, Santomera, Castelló, Sarriá de Ter, etc.) y ampliar sus posibilidades para poder optar a líneas de financiación que les permita, entre otras cosas, reactivar su economía (Villacarrillo, Peñafiel, Laudio, As Pontes, Béjar, etc.) o articular fórmulas de colaboración transfronteriza como en el caso de Tui. También en este grupo, el compromiso político adquiere, junto con el fundamental apoyo técnico, un papel prioritario para el éxito de la propuesta. Resultan llamativos en este contexto los procesos de participación puestos en marcha y sus interesantes resultados pese a las dificultades de partida motivas por la ausencia de experiencia.

Como aspecto muy positivo cabe destacar, en algunos Planes de Acción, que, además de ajustarse de manera fiel a la metodología propuesta que se espera de estos documentos,

[12] Muchas de las reflexiones y conclusiones de este grupo resultan aplicables a las EELL del grupo 7. En concreto coinciden en su totalidad con el Planes de Acción de la Mancomunidad del Alto Tajo y la Agrupación de municipios de Valdorba-Orbaibar.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcázares (Los)	16590	Murcia
Alfaro	9611	Rioja (La)
Baeza	15791	Jaén
Béjar	12559	Salamanca
Castelló	7054	Valencia
Ejea de los Caballeros	16984	Zaragoza
Eliana, l'	18362	Valencia
Ermua	15847	Vizcaya
Fuente Palmera	9766	Córdoba
Huércal-Overa	19432	Almería
Laudio/Llodio	18118	Álava
Lorquí	7246	Murcia
Miajadas	9527	Cáceres
Monachil	8007	Granada
Monzón	17469	Huesca
Osuna	17621	Sevilla
Peñafiel	5054	Valladolid
Pontes de García Rodríguez (As)	10068	Coruña(A)
Santomera	16270	Murcia
Sarrià de Ter	5229	Girona
Tarifa	18183	Cádiz
Tui	17323	Pontevedra
Villacarrillo	10673	Jaén
Viso del Alcor (El)	19324	Sevilla

Fig. 5 / Listado de municipios entre 5001 y 20000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

centran sus esfuerzos en propuestas y actuaciones viables y maduras que garantizan, además de una gestión equilibrada de los recursos, su seguimiento y control. Se trata en definitiva de Planes de Acción equilibrados en contenido y realistas en ejecución. Destaca en este aspecto, entre otros, el Plan de Acción de Alfaro que representa un claro ejemplo de la adaptación de la metodología de la AUE a la realidad del territorio y a los escasos recursos humanos y técnicos con los que se cuentan en este tipo de municipios. La sencillez y, sobre todo, la necesidad de ser realista y "medir las fuerzas" para adecuar las propuestas a la capacidad de ponerlas en marcha es también un punto compartido por los Planes de As Pontes de García Rodríguez, Miajadas, Peñafiel, Baeza, Castelló, Tarifa o Lorquí, entre otros. Tampoco faltan los Planes que, como en el caso de Monzón, optan por la identificación de proyectos estratégicos más que por actuaciones concretas. Desde la perspectiva de la innovación, mención especial merece Ermua que, además de partir de una amplia experiencia en la materia, plantea fórmulas de compra pública innovadora y proyectos en los que se reconoce su amplia experiencia y su inquietud por seguir innovando con un claro componente social.

En relación con el diagnóstico también son muchos los retos que coinciden con los municipios del grupo de menos población. La escasez de recursos humanos y también económicos que, en este caso, se ven incrementados además, por la necesidad de dar respuesta no solo a los ciudadanos del municipio sino también a los de los entornos cercanos: pedanías, aldeas, etc., son un reto que parece exceder de las competencias locales y que debe de afrontarse desde otros niveles de la Administración.

En relación con las principales actuaciones identificadas, como en el caso anterior, el análisis resulta complejo, pero teniendo en cuenta

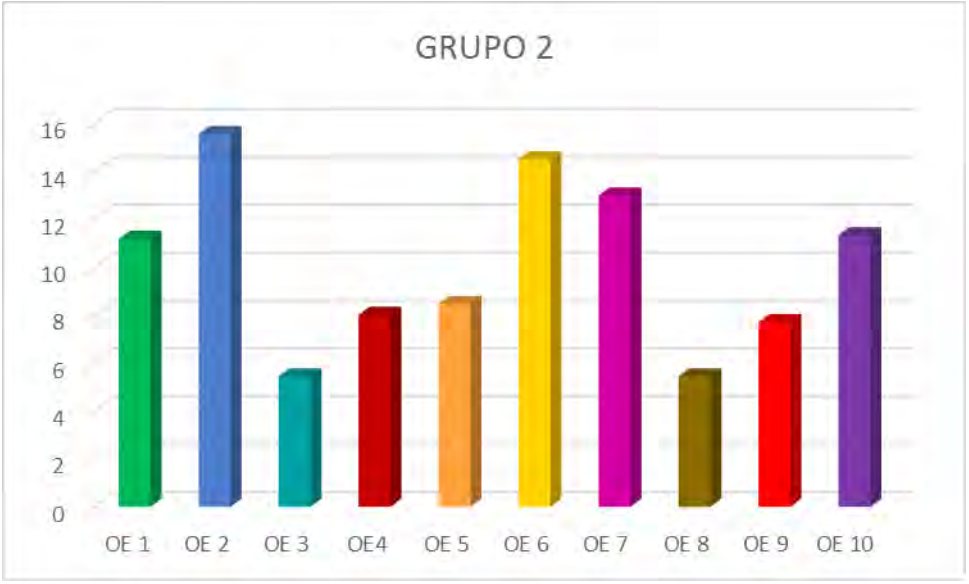


Fig. 6 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de los 24[13] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

su peso en relación con la totalidad del Plan, destacan (en un primer análisis) aquellas que tienen un importante peso en el modelo urbano (OE 2), seguidas del componente social (OE 6) y el económico (OE 7).

En relación con el OE 2, destacan propuestas encaminadas fundamentalmente a la puesta en marcha de actuaciones de regeneración urbana y de recuperación del espacio público con criterios de accesibilidad. También la protección del patrimonio y su puesta en valor, junto con el paisaje, son elementos de gran relevancia.

La amenaza constante de la despoblación y las dificultades para retener a los más jóvenes, junto con el envejecimiento de la población, se convierte en uno de los principales problemas que se deben afrontar en el marco del OE 6. Queda patente también que, cuando los municipios reciben población extranjera, están sujetos a un alto riesgo de generar situaciones de desigualdad o falta de cohesión social, que se afrontan también, como un objetivo prioritario a través de fórmulas que fomentan la cultura o el deporte como hacen, por ejemplo, los Planes de la l´Eliana o Ejea de los Caballeros, que incluyen un objetivo específico con este contenido.

Como se puede observar en la Fig. 6, también tienen un papel muy importante las actuaciones vinculadas al OE 7 orientadas a la inversión para la creación de empleo y para combatir el riesgo, fundamentalmente en los municipios más turísticos, de una excesiva terciarización de la economía global. Muchas de estas actuaciones tienen como fin último fomentar el arraigo y retener el talento como es el caso de Laudio/Llodio, Villacarrillo, Osuna o Fuente Palmera.

Se identifica, también en este grupo la necesidad manifestada de forma recurrente, de actualizar los instrumentos de planeamiento por encontrarse desfasados y requerir de un ajuste que permita poner en marcha muchos de los proyectos identificados por el propio Plan de Acción. Destacable y preocupante a la vez resulta en este caso que algunos municipios prevean en su cronograma para poner en marcha esta actuación, un tiempo aproximado de entre 6 o 7 años hasta su aprobación definitiva.

[13] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos precisa de una valoración subjetiva realizada por la autora.

5.3. Proyectos Piloto de Planes de Acción de municipios entre 20 001 y 50 000 habitantes (grupo 3)

La mayoría de las ciudades que conforman este grupo tienen experiencia previa en planificación estratégica. Muchas de ellas fueron adjudicatarias de una Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) y, en algunos casos, sus principales retos están precisamente vinculados a su gestión y ejecución definitiva.

En este sentido, en el marco de los aspectos formales destaca, precisamente, cómo su experiencia con las EDUSI les ha permitido valorar la importancia de una Estrategia para identificar los proyectos prioritarios del municipio y su relevancia para facilitar la concurrencia de convocatorias de ayudas y obtener financiación. De hecho, algunos municipios como es el caso Cieza, comienzan su trabajo de diagnóstico desde el análisis de las actuaciones puestas en marcha con la EDUSI y su impacto real.

La metodología que propone la AUE parece articularse especialmente bien en este grupo, por su contribución para alinear políticas en proceso de implementación y de coordinar todos los documentos estratégicos dispersos con los que ya se estaba trabajando.

En relación con el diagnóstico siguen siendo muchos los retos que coinciden con los municipios de los grupos de menos población, vinculados a la escasez de recursos y a la necesidad de invertir para la creación de empleo como la principal alternativa para el desarrollo. Partiendo de la similitud entre retos no sorprende el parecido que existe también entre las principales actuaciones identificadas que, si bien en su conjunto parecen ser más equilibradas, apuestan también por las actuaciones económicas (OE 7) y las relativas a la cohesión social (OE6) (Fig. 8).

Entre estas últimas tienen un papel preponderante las políticas dirigidas a la infancia como es el caso de Calatayud, y la juventud, Aranda de Duero, como un claro indicativo de la lucha por retener el talento y fomentar el arraigo. En la misma línea, municipios como Torrelodones o Lorquí, apuestan por el deporte como fórmula para articular la participación y la cohesión social; por su parte, La Rinconada, propone la

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Almendralejo	33 855	Badajoz
Alzira	44 938	Valencia
Aranda de Duero	33 187	Burgos
Calatayud	20 092	Zaragoza
Candelaria	28 383	Santa Cruz de Tenerife
Caravaca de la Cruz	25 688	Murcia
Cieza	35 283	Murcia
Gavà	47 057	Barcelona
Isla Cristina	21 393	Huelva
Jumilla	25 994	Murcia
Lalín	20 207	Pontevedra
Lucena	42 733	Córdoba
Montilla	22 739	Córdoba
Rinconada (La)	39 062	Sevilla
Sant Feliu de Llobregat	45 467	Barcelona
Sestao	27 452	Vizcaya
Soria	39 821	Soria
Torrelodones	23 902	Madrid
Torre-Pacheco	36 464	Murcia
Vícar	26 899	Almería
Vinaròs	28 833	Castellón

Fig. 7 / Listado de municipios entre 20 001 y 50 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

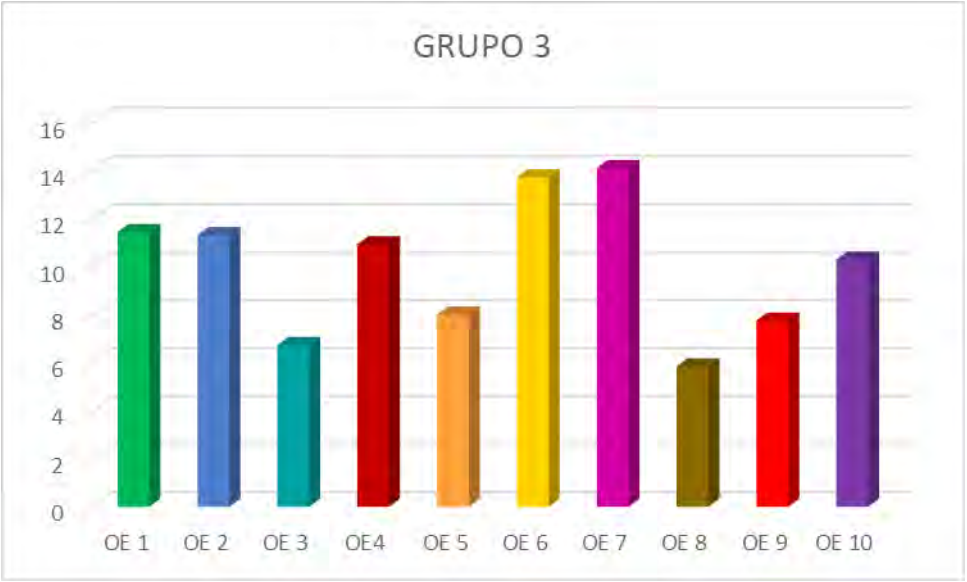


Fig. 8 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 20 de los 21[14] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

implantación de la historia social única como una plataforma innovadora para gestionar los servicios sociales y la atención a las personas mayores, además de prever y testar, como en el caso e Isla Cristina, nuevas fórmulas habitacionales. Muchos de los municipios reclaman una mayor atención específica para el patrimonio cultural, sobre el que la mayoría de los Planes cuentan con proyectos de importante impacto para la ciudad.

Destacan, frente a los grupos anteriores, las actuaciones vinculadas a la relación de los municipios con su entorno territorial y las relativas a la rehabilitación y la regeneración urbana en la ciudad consolidada, y con criterios prioritarios para atender a los barrios más vulnerables. También resulta interesante la apuesta por la economía circular y la gestión de los recursos. El Plan de Acción de Candelaria es especialmente representativo en este tipo de actuaciones que, además, en su caso, vienen condicionadas por su contexto insular y una especial consideración a los efectos del cambio climático, a modo de ejemplo, las actuaciones relativas al tratamiento de los ciclos del agua requieren de un análisis y un seguimiento específico.

La necesidad de actualizar el planeamiento, fundamentalmente en lo relacionado con los usos y su visión vinculada a la mitigación de los efectos del cambio climático, es junto con la elaboración de Ordenanzas, otra de las actuaciones características en este grupo. Las temáticas para las que se prevé la elaboración de Ordenanzas incluyen aspectos como el uso para el ocio de solares vacíos que propone Isla Cristina, las relativas al arbolado de Almendralejo, o el tratamiento de los bordes urbanos o para la rehabilitación de viviendas con criterios de eficiencia energética como es el caso de Aranda de Duero o La Rinconada. En general, se percibe en este grupo una mayor necesidad de actuaciones vinculadas a la normativa si bien, no se incluyen en el OE 10, sino en los OE en las que se incardinan las actuaciones concretas en las que inciden.

Destacan también propuestas como la de Sestao que, entre los criterios para identificar sus proyectos prioritarios, tiene en cuenta su grado de madurez, viabilidad técnica y opciones de financiación reales, junto con propuestas como la de Sant Feliú de Llobregat, en el que los 19 proyectos identificados son en sí mismos actuaciones con impacto en toda la ciudad y con una

[14] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos requiere de una valoración subjetiva realizada por la autora.

clara visión integrada. También es destacable su apuesta por la innovación.

Por su parte, el sistema de gobernanza previsto tiene un peso específico propio que, en algunos casos, va acompañado de la existencia de oficinas de planificación estratégica que, con frecuencia, están también vinculadas a la gestión de fondos y la creación de espacios de gestión y seguimiento, sirva a título de ejemplo, el caso de Isla Cristina. También se reconoce como fortaleza, la atención de todos estos Planes al sistema de indicadores, a la evaluación de las propuestas y a la apuesta por dar continuidad a los procesos de participación.

5.4. Proyectos Piloto de Planes de Acción de la AUE de municipios entre 50 001 y 100 000 habitantes (grupo 4)

En el marco de los aspectos formales, los municipios de este grupo comparten con el grupo anterior la experiencia en planificación estratégica. También parece deducirse que son, junto con los grupos 2 y 3, los que más cómodos se sienten con la propuesta metodología de la AUE y los que más claramente han afrontado la elaboración de sus Planes de Acción como una oportunidad para ordenar lo que ya han hecho y dotarlo de un discurso de continuidad y coherencia.

En el análisis de sus actuaciones, destaca el peso de las vinculadas al OE 2 con gran impacto en el entorno urbano y su ambiciosa apuesta por las actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana. Merecen una referencia expresa propuestas innovadoras como el Plan acústico municipal de Alcoi, o su Green Urban center, así como el carácter integrado de las actuaciones puesto de manifiesto en casi todos los Planes, sirvan de ejemplo en este sentido el de Talavera de la Reina, el de Santiago de Compostela, Granollers, Torrent o Sant Boi de Llobregat, entre otros muchos.

En este grupo de población también hay una apuesta clara por la economía, la renaturalización de la ciudad y se mantiene el peso de los OE 6 y 7 (Fig. 10). Programas como el que plantea Alcoi contra la soledad no deseada o los relativos a la prevención de los desahucios

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcalá de Guadaíra	75 533	Sevilla
Alcoy/Alcoi	59 354	Alicante
Benalmádena	69 144	Málaga
Cáceres	96 255	Cáceres
Chiclana de la Frontera	85 150	Cádiz
Elda	52 813	Alicante
Granollers	62 419	Barcelona
Lugo	98 519	Lugo
Pinto	53 325	Madrid
Pontevedra	83 260	Pontevedra
San Fernando	95 001	Cádiz
Sant Boi de Llobregat	84 500	Barcelona
Santiago de Compostela	97 848	Coruña(A)
Talavera de la Reina	83 663	Toledo
Toledo	85 811	Toledo
Torremolinos	69 166	Málaga
Torrent	83 962	Valencia/València
Vélez-Málaga	82 365	Málaga
Viladecans	67 197	Barcelona
Villarreal/Vila-real	51 293	Castellón

Fig. 9 / Listado de municipios entre 50 001 y 100 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

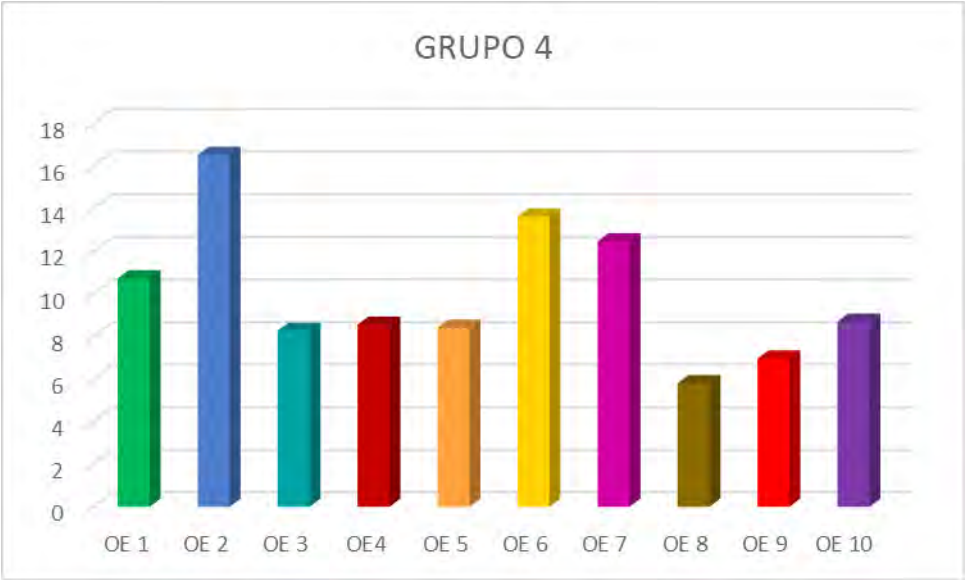


Fig. 10 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 19 de los 20[15] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

ponen de manifiesto que las debilidades de los municipios de este nivel de población tienen un mayor impacto social. El incentivo a la participación mediante la elaboración de encuestas sobre las condiciones de vida como la de Sant Boi de Llobregat, suponen junto con la cultura, el deporte y la gastronomía actuaciones singulares susceptibles de ser estudiadas y replicadas en diferentes Planes como los de Santiago de Compostela, Elda o Pinto.

También merecen ser destacadas las actuaciones dirigidas a fomentar la cultura de las alianzas basadas en el trabajo en red, y el interés por reconocer a los jóvenes y niños su papel en la participación ciudadana a través de los colegios, como en el caso de los Planes de Acción de Sant Boi de Llobregat, Torremolinos o Villareal, entre otros.

Asimismo, se identifican más actuaciones de carácter innovador vinculadas a la tecnología como son las propuestas de gemelo digital de Alcoi o similares. También adquiere relevancia la movilidad, tanto desde el punto de vista medioambiental (Zonas de Bajas emisiones) como del acceso a los servicios (ciudad de proximidad).

La necesidad de adaptar los planes urbanísticos y la Ordenanzas es una constante en todos ellos, aunque en este nivel de población, este tipo de actuaciones sí se engloba como regla general en el marco del OE 10. Su identificación pone de manifiesto la necesidad de abordar la articulación directa entre dichos instrumentos y los Planes de Acción.

5.5. Proyectos Piloto de Planes de Acción de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes (grupo 5)

En este grupo de población el papel de la gobernanza adquiere una relevancia propia vinculada a la dificultad de coordinación entre estructuras especialmente complejas. También la participación ciudadana adquiere un papel importante. Muchos de estos Ayuntamientos cuentan con un Consejo Social de la Ciudad y cierta experiencia en este tipo de procesos que les ha facilitado la propia elaboración de sus Planes.

Si en el resto de los grupos la clasificación por actuaciones es meramente orientativa (Fig. 12), en éste su estudio requiere de un análisis

[15] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alcalá de Henares	197 562	Madrid
Algeciras	123 078	Cádiz
Almería	201 322	Almería
Barakaldo	101 486	Vizcaya
Cartagena	216 108	Murcia
Castellón de la Plana	174 264	Castellón
Coruña (A)	247 604	Coruña(A)
Dos Hermanas	135 050	Sevilla
Fuenlabrada	194 514	Madrid
Gijón	271 717	Asturias
Huelva	143 837	Huelva
Logroño	152 485	Rioja (La)
Mataró	129 661	Barcelona
Pamplona/Iruña	203 944	Navarra
Salamanca	144 825	Salamanca
Santa Coloma de Gramenet	120 443	Barcelona
Terrassa	223 627	Barcelona
Valladolid	299 265	Valladolid
Vigo	296 692	Pontevedra
Vitoria-Gasteiz	253 996	Álava

Fig. 11 / Listado de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

Fig. 12 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de 19 de los 20[16] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

[16] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

mucho más pormenorizado porque la distribución de las actuaciones tiene, en general, un carácter más estratégico que otros grupos, lo que deja constancia de la dificultad de coordinación entre las distintas áreas y departamentos. Se detecta también un importante esfuerzo por alinear los documentos anteriores y las diferentes estrategias existentes tanto en el municipio como en otros niveles de la Administración.

Son muchos los Planes de Acción de este nivel de población que merecen ser resaltados por su compromiso con la Agenda, –incluso antes de la convocatoria de ayudas–, y su confianza en metodología que propone para orientar el futuro de sus respectivas ciudades. Planes como el de Castelló de la Plana, Pamplona, Algeciras, Fuenlabrada, Salamanca, Cartagena, Logroño o Gijón, fueron antes y continúan siéndolo ahora, estupendos ejemplos de Planes de Acción.

Asimismo, de manera compartida con el grupo anterior, destacan por su relevancia las actuaciones vinculadas a la regeneración de barrios y las medidas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda, así como por la recuperación del espacio público que, curiosamente, reclaman un gran número de actuaciones propuestas en materia de movilidad. En este sentido, la obligatoriedad del establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones[17] o la existencia de convocatorias de ayudas específicas para este grupo de población hace que las actuaciones propuestas sean más uniformes. En general, encontrar diferencias y singularidades en este nivel de población, es más complicado y cuando existen, están muy vinculadas a la fuerza del liderazgo, tanto político como técnico, y a la inquietud por participar en redes y compartir experiencias con otras ciudades, nacionales o internacionales.

Entre las propuestas con un alto componente social caben destacar actuaciones como las de Alcalá de Henares que recogen un Plan de prevención del aislamiento para las personas mayores, o la Estrategia de conciliación prevista por Gijón. Destacan también por su carácter innovador y su impacto propuestas como la Estrategia de consumo de proximidad de Valladolid que, además, apuesta, de manera clara por la innovación y la implementación de las tecnologías como herramientas de futuro.

La mejora de la gobernanza, la creación de estructuras específicas para el seguimiento y su evaluación caracteriza a la mayoría de los Planes de Acción de este grupo: Castelló de la Plana, Vitoria Gasteiz, Salamanca, Huelva, Gijón, Vigo, entre otros; si a ello se suma, el compromiso por parte de todos los agentes de la ciudad (universidades, sector público y privado, asociaciones de comerciantes, profesionales, etc.) el Planes de Acción de Pamplona, es un estupendo ejemplo de la oportunidad que representa esta forma de trabajo para una ciudad y la legitimidad que ofrece la involucración de todos los agentes de la ciudad y la apuesta por un ambicioso sistema de seguimiento y evaluación.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	PROVINCIA
Alicante/Alacant	337 482	Alicante/Alacant
Córdoba	326 039	Córdoba
Madrid	3 334 730	Madrid
Murcia	459 403	Murcia
Palmas de Gran Canaria (Las)	381 223	Palmas (Las)
Sevilla	684 234	Sevilla
Valencia	800 215	Valencia
Zaragoza	681 877	Zaragoza

Fig. 13 / Listado de municipios entre 100 001 y 300 000 habitantes que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

[17] Según la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética todos los municipios de más de 50 000 habitantes de España, y aquellas ciudades con más de 20 000 habitantes que superen los niveles máximos de contaminación, están obligados a adoptar Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) que incluyan, entre otros aspectos, Zonas de Bajas Emisiones (ZBE). Se entienden por ZBE un área delimitada geográficamente que pretende disuadir o restringir el acceso de ciertos vehículos (coches, camiones, motos) contaminantes, con el propósito de reducir la contaminación del aire.

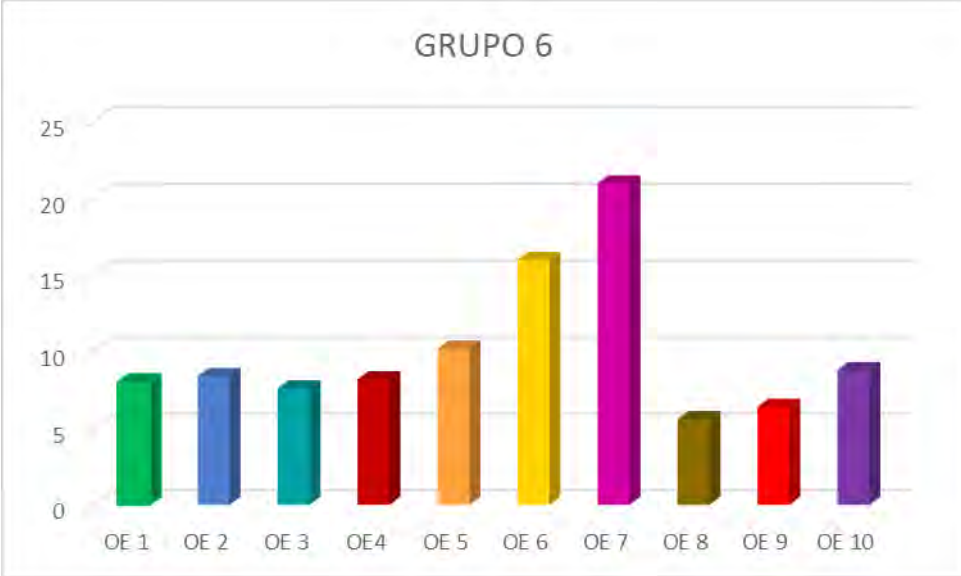


Fig. 14 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) según los datos de los 8[18] Planes de Acción analizados en este grupo de población

Fuente: Elaboración propia

5.6. Proyectos Piloto de Planes de Acción Local de la AUE de municipios de más de 300 001 habitantes (grupo 6)

Si para los municipios del grupo 1, afrontar la elaboración de sus respectivos Planes de Acción era un indicativo de valentía, en este grupo de población es casi una proeza. El tamaño de estos municipios y el de sus estructuras administrativas hace especialmente complejo abordar la simple elaboración del diagnóstico que se convierte en el impulsor del resto del Plan de Acción y, a partir de ahí, la dificultad para coordinar la elaboración del documento y la propia identificación de las actuaciones entre las diferentes áreas departamentales no resulta más fácil. No obstante, y en contra lo que podría deducirse en un principio, todos estos Planes son un logro en sí mismos y una apuesta clara por la transparencia y la planificación estratégica.

En el marco de los aspectos formales, llama la atención de manera muy favorable la similitud, obviamente con diferentes escalas, de muchos de los problemas que ya se han identificado. Con base en la misma metodología, pero con diagnósticos mucho más complejos, la identificación final de los retos e, incluso, de las actuaciones identificadas, confluyen en múltiples aspectos. En este sentido, la propuesta de la metodología de la AUE como un lenguaje común para todas las EELL, con independencia de su nivel de población tiene, sin perjuicio de los ajustes necesarios, una valoración muy positiva que, en el caso de este grupo de población, representa un papel singular en su capacidad de ordenar todo lo que ya se ha hecho (todas la ciudades cuentan con experiencia estratégica) y definir las nuevas propuestas acercando la administración al ciudadano de una manera más accesible.

Por otro lado, destaca también el hecho de que, aunque para estas ciudades sus Planes de Acción se circunscriben a la ciudad, su impacto se extiende por un ámbito territorial mucho mayor, este es el caso, por ejemplo, de Murcia y su área periurbana, en la que vive el 60% de la población del municipio; o los de Sevilla y Zaragoza con sus respectivas áreas metropolitanas. Significativa resulta también la referencia de Madrid a la falta de un planeamiento regional que establezca las principales líneas de Ordenación Territorial desde una perspectiva metropolitana

[18] Algunos Planes agrupan sus actuaciones por dimensiones o temáticas y su distribución por objetivos son lleva una valoración subjetiva que no es objeto de este estudio.

que contribuya a mejorar la movilidad, a planificar la economía o a afrontar los episodios de contaminación.

Como ya ocurría en el grupo 5, uno de los aspectos que adquiere mayor relevancia es el de la gobernanza. En el caso de la participación, la existencia de estructuras propias de los Ayuntamientos, como las Comisiones de Coordinación Técnica Municipal de Alicante o el Consejo Social de Murcia, facilitan su puesta en marcha. De gran interés son también las propuestas que, como en Alicante o las Palmas de Gran Canaria, apuestan por la transición a modelos corporativos más sólidos que tengan en cuenta los intereses de los diferentes agentes, empresas, corporaciones, etc. y las que buscan fomentar las alianzas estratégicas. De manera innovadora, Córdoba se plantea reforzar la conexión entre las Universidades y el tejido empresarial como elemento para incentivar la innovación y la formación adaptada a las necesidades de empleabilidad que requiere la ciudad. También Zaragoza o Murcia, encuentran en la Universidad un agente de interés para el diseño de políticas, su seguimiento y su evaluación.

Procesos de participación como los puestos en marcha en Murcia, Valencia, Alicante o Zaragoza, suponen, sin duda, un catálogo de buenas prácticas e ideas para el fomento de participación en otros municipios. El foro urbano de Valencia, las actividades culturales y vecinales de Murcia, o las encuestas abiertas de Las Palmas, Alicante, Madrid o Zaragoza, permiten identificar claramente las prioridades de la ciudadanía y la hoja de ruta de las necesidades de la población. Temas como el civismo, la convivencia o el equilibrio de servicios y dotaciones entre barrios, dotan de argumentos las decisiones técnicas y políticas propuestas.

También destaca en todas las ciudades el planteamiento de un nuevo modelo de gobernanza interadministrativa, que ha de compaginar la capacidad de dar una respuesta ágil y flexible a los desafíos de cambio global, en términos ecológicos y económicos, con el seguimiento de las actuaciones. Murcia, Valencia o Sevilla crean mecanismos de control y seguimiento y estructuras administrativas, de gestión y de participación específicas que contribuyan, además a mejorar los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Si se atiende al diagnóstico, las ciudades de mayor tamaño tienen también, como parece obvio, retos más complejos. Entre ellos se pueden destacar la dependencia del ámbito rural (alimentación, recursos, etc.) que, como dice Las Palmas, puede terminar teniendo un impacto negativo sobre la biodiversidad y los ecosistemas naturales o la necesaria preservación y valorización de elementos singulares como la Huerta de Murcia y sus activos patrimoniales y culturales, o el sistema agroalimentario de Córdoba. También detecta Las Palmas el deseo de naturaleza de sus ciudadanos y la necesidad de acercar la naturaleza a la ciudad y a la inversa. Llamativa resulta una de las prioridades del Planes de Acción de Alicante que deja constancia de la necesidad de frenar el estancamiento y/o recesión demográfica de determinadas zonas de la ciudad. Pese a esta variedad de actuaciones, no cabe duda de conformidad con el gráfico del peso que la actividad económica tiene para este grupo de población.

Entre las actuaciones identificadas, y que resultan difíciles de clasificar por los diferentes enfoques de los Planes de Acción, resulta relativamente fácil encontrar como elemento común la réplica las características de la ciudad que proclama la AUE.

Así, mientras que para Alicante es capital “crear una ciudad equilibrada en cuanto a las dotaciones e infraestructuras públicas, zonas verdes y acceso a los servicios por parte de la ciudadanía”; Las Palmas identifica a la construcción que ya existe como “el principal capital para la edificación sostenible “ y ello tanto por el ahorro de recursos que supone su reutilización frente a la construcción de obra nueva, como por el mantenimiento de la construcción tradicional y su apuesta como en el caso de Zaragoza por ir más allá de la rehabilitación edificio a edificio para intervenir en conjuntos urbanos con políticas integradas e integrales.

También la necesidad de un alojamiento digno y adecuado para todos, en el sentido de la habitabilidad y confort, es una propuesta muy repetida y que, en muchos de los Planes de Acción, requiere de la modificación de unos instrumentos de planeamiento adaptados y flexibles a las necesidades que van surgiendo como son: los efectos del cambio climático, la permeabilidad de los suelos, las olas de calor o el disconfort térmico, entre otros. En este sentido, el poco peso de este tipo de actuaciones (OE 8) que parece deducirse del gráfico (Fig. 14) bien puede justificarse por las competencias de los Ayuntamientos en esta materia, por la articulación de actuaciones más estratégicas o por las limitadas medidas que pueden adoptarse para alcanzar un mayor impacto.

En el ámbito de la coordinación de políticas y de la capacidad de la AUE para vincularlas y relacionarlas entre sí, una especial referencia merece el Plan de Acción de Valencia, que plantea

una Estrategia urbana orientada a misiones que destaca por su perfecta alineación entre la AUE como marco global, y por su respuesta a las distintas prioridades de la ciudad. Esta propuesta, unidad a la apuesta de la ciudad valenciana por la innovación y su designación como capital verde europea es un ejemplo de alineamiento de políticas para conseguir objetivos comunes y para acelerar su transformación convirtiendo a la ciudad en "un polo de innovación europea en la transición climática, económica y social necesaria". También las ciudades de Zaragoza y Sevilla trabajan con este objetivo de alineación y son proyecto piloto en el enfoque.

5.7. Proyectos Piloto de otras EELL (grupo 7)

Se trata de otro de los grupos más representativos de la convocatoria de Proyectos piloto por su alto impacto y articulación territorial. Está compuesto por 7 Diputaciones Provinciales, el Consell Insular de Menorca, la Mancomunidad de Alto Tajo y la Agrupación de Municipios de Valdorba-Orbaibar. El enfoque de los Planes de Acción de cada una de las EELL que lo conforman tiene en sí mismo sus propias singularidades condicionadas, no solo por su contexto territorial, sino por el propio ámbito de aplicación.

Como singularidad destaca el Plan de Acción de la Diputación de Cádiz que, adelantándose a las exigencias europeas, ha tenido como referencia un área funcional de la provincia que se ha analizado en sí misma como un proyecto piloto que luego se pueda replicar en el resto del territorio de la provincia. Analizar las relaciones entre los diferentes municipios, o su dependencia funcional supone un reto de gobernanza basada en la colaboración y la coordinación real. Muy diferente es la propuesta de la Diputación de Badajoz que ha apostado por elaborar el Planes de Acción del municipio de Valverde de Burguillos (un municipio de 272 habitantes) con el objetivo de "experimentar" con la metodología y después poder trasladarla a otros municipios del entorno.

De manera más o menos similar plantearon sus trabajos en un momento muy inicial del proceso, las Diputaciones de Barcelona y de Granada. En la actualidad ambas EELL no solo han prestado asistencia a los municipios de su ámbito territorial para la elaboración de las Agendas (aproximadamente 130 en el caso de Granada y 4 en el caso de Barcelona) sino que han diseñado sus propios Planes de Acción a nivel provincial. La Diputación de Granada trabaja, además, en este momento en la elaboración de una Agenda para el área metropolitana y, junto con su "Programa Puentes" con la Universidad, es un ejemplo de gobernanza multinivel y multiactor. En este mismo sentido, las Red (Xarxa) de municipios de la Agenda Urbana que se coordina desde la Diputación de Barcelona es un ejemplo de puesta en común y colaboración en temas urbanos que deja constancia de la utilidad de compartir experiencias y trabajar de manera alineada.

Los casos de las Diputaciones de Segovia, en un primer momento, y Palencia y Cáceres después, han incluido en sus propuestas la articulación rural y territorial de sus respectivos ámbitos territoriales. Para ello han innovado en la metodología y han planteado alternativas que trasladan y adaptan la metodología de la AUE a las especificidades del territorio sin alejarse del lenguaje común que la AUE propone, sin perder

ENTIDAD LOCAL	POBLACIÓN	PROVINCIA
Mancomunidad del Alto Tajo	612	Guadalajara/Cuenca/Teruel
Diputación de Badajoz	273	Badajoz
Diputación de Barcelona	4 030 438	Barcelona
Diputación de Cáceres	170 316	Cáceres
Diputación de Cádiz	76 136	Cádiz
Diputación de Granada	919 168	Granada
Consell Insular de Menorca	99 037	Balears (Illes)
Diputación de Palencia	82 177	Palencia
Diputación de Segovia	101 421	Segovia
Agrupación de municipios Valdorba/Orbaibar	2133	Navarra

Fig. 15 / Listado de Diputaciones, Mancomunidades, agrupaciones etc., que han presentado sus Planes de Acción Local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución de la convocatoria de 11 de diciembre de 2021

su claro componente territorial. Sus actuaciones aportan un gran impacto para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos de la despoblación orientados a la conservación del paisaje, del patrimonio y de las tradiciones.

En la misma línea de trabajo se encuentran las propuestas de la Mancomunidad del Alto Tajo y de la Agrupación de Municipios de Valdorba-Orbaibar, para los que la Agenda ha supuesto una oportunidad para posicionarse en el territorio y trabajar en un proyecto real, participado y creíble con el que, además, posicionarse a la hora de poder solicitar ayudas y propuestas concretas que, de manera efectiva, contribuyan a revitalizar el territorio y sus municipios. Destaca en este sentido el papel que la Agenda Urbana en territorio rural de la Mancomunidad del Alto Tajo está teniendo para alcanzar alianzas entre distintos niveles de la Administración y su virtualidad para coordinar políticas que permitan afrontar de manera efectiva los problemas vinculados al reto demográfico. En ambos casos, las actuaciones que se identifican guardan una completa similitud con las señaladas por los municipios del grupo 1.

Destaca especialmente en este grupo, su colaboración con las Universidades en las diferentes fases del proceso de elaboración de los Planes de Acción: en la elaboración del diagnóstico, en el diseño de las propuestas y en el propio seguimiento de las actuaciones. Sirvan como ejemplo los casos de la Universidad de Granada a través del Programa Puentes, de la Universidad de Extremadura o el de la Universidad Europea en su apoyo a la Mancomunidad del Alto Tajo**.**

6. Identificación de las actuaciones concretas comunes a todos los grupos de población por objetivos

Como se ha expuesto, los Planes de Acción Local son una fuente de información directa de las prioridades de las EELL a la hora de afrontar los principales retos a los que se enfrentan o, desde una manera más positiva, de su hoja de ruta para el futuro.

Contra lo que podría esperarse en un primer momento, como consecuencia de la diversidad territorial de España, los Planes de Acción permiten identificar preocupaciones y propuestas comunes que, con diferentes escalas y condicionantes, se comparten en muchos lugares del país.

Contar con esta información debe verse, no solo como una forma de testar el contenido de la Agenda Urbana, identificar sus debilidades y corregirla en aquellos aspectos en los que sea más débil (no en vano, la AUE es por definición un proceso en permanente cambio y evolución), sino como una oportunidad para el diseño de las políticas públicas prioritarias en todos los niveles de la Administración y, en consecuencia, de las herramientas de financiación que a tales efectos puedan establecerse. Sobre este segundo aspecto se volverá en el siguiente apartado.

Desde la perspectiva de la identificación de las actuaciones, y desde la conciencia de que la agregación recogida en la Fig. 16 tiene un mero carácter orientativo al obviar las importantes diferencias existentes entre los municipios de los diferentes grupos de población (por ejemplo, en materia de movilidad), lo cierto es que cabe destacar algunos aspectos de interés. Entre ellos, merece una referencia específica el peso de las actuaciones enmarcadas en el OE 2 que, directamente relacionado con el propio diseño de las ciudades y su morfología, debe interpretarse teniendo en cuenta la estrecha relación de algunos de sus objetivos específicos con el resto de Objetivos Estratégicos. Por ejemplo, el objetivo específico “2.4. Mejorar el medioambiente urbano y reducir la contaminación.”, tiene con el OE 3 y el objetivo específico “2.5. Impulsar la regeneración urbana.”, comparte con el OE 6, vinculado a los aspectos sociales inherentes a la regeneración, y el OE 8, sobre vivienda y barrios vulnerables.

También destaca el peso de los OE vinculados a la actividad económica (OE 7) y al componente social (OE 6), que dejan constancia de la relevancia que estos temas tienen en la planificación de las políticas urbanas y que no necesariamente son actuaciones indisolublemente vinculadas a los instrumentos de planeamiento.

Con el objetivo de encontrar elementos comunes, se recogen aquí, a modo de resumen y organizadas por Objetivos Estratégicos, algunas de las prioridades que, con carácter general, se identifican en el conjunto de los Planes de Acción analizados y que, por su relevancia e impacto, podrían considerarse como actuaciones o proyectos motores que ayuden a definir, de abajo hacia arriba, políticas urbanas coherentes y coordinadas:

- Las actuaciones vinculadas a las infraestructuras verdes y azules, la relación del pueblo o la ciudad con su entorno y sus connotaciones vinculadas a la salud y a la mitigación de los efectos de cambio climático, son prácticamente comunes a todos los Planes con independencia de su población y/o ubicación (OE 1). En el caso de las ciudades medias y grandes su

Fig. 16 / Porcentaje de actuaciones por cada Objetivo Estratégico (OE) de todos los grupos de población

Fuente: Elaboración propia

condicionante es fundamentalmente medioambiental y se suele vincular a la mitigación de los efectos del cambio climático (OE3). En el caso de las ciudades más pequeñas está directamente vinculado a la codependencia y vinculación urbano-rural y a la necesidad de equilibrar el desarrollo económico con la conservación de la naturaleza (OE1 y OE 7).

— Las actuaciones de regeneración urbana (OE 2 y OE 8) se reconocen como aquellas actuaciones que tienen un mayor impacto en su entorno urbano y en las condiciones de vida del ciudadano. Su relevancia y la necesidad de coordinación entre todas las Administraciones son, junto con la complejidad para llevarlas a cabo, los principales retos que deben afrontarse. No obstante, la necesidad de ponerlas en marcha es generalizada en todos los grupos de población y prueba de ellos son las actuaciones que propone la elaboración de Planes específicos sobre la materia.

La referencia a las actuaciones de rehabilitación edificatoria se circunscribe, en la mayoría de los Planes de Acción, a las de edificios de titularidad pública, con especial atención al cumplimiento de condiciones de eficiencia energética (cabe destacar aquí que la publicación de la convocatoria de ayudas para este tipo de actuaciones se ha desarrollado de manera paralela a la elaboración de los Planes de Acción[19]). El interés por las comunidades energéticas y la implementación de las energías renovables también son propuestas comunes que orientan el cambio hacia la transición energética.

— A pesar de que su relevancia en los gráficos expuestos no es mucha, porque la definición de sus actuaciones tiene un carácter más estratégico, lo cierto es que la movilidad (OE 5) es un eje fundamental de todas las políticas de las áreas urbanas. En los entornos rurales, la movilidad condiciona de manera directa el aislamiento de los municipios y el acceso a los servicios básicos que supone un problema prioritario para las personas de mayor edad. En el caso de las ciudades medianas, la movilidad se afronta principalmente desde una perspectiva medioambiental y vinculada al concepto de ciudad saludable. En el caso de las ciudades más grandes, se une, además, el concepto de ciudad de proximidad y la gran relevancia del transporte, tanto público como privado.

— Desde una perspectiva social (OE 6), destaca la apuesta por las actuaciones dirigidas a mejorar el cuidado y protección de las personas mayores; así como la formación de los jóvenes, la infancia y los planes de

[19] Convocatoria de ayudas PIREP. Convocatoria de ayudas del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos de entidades locales (Pirep Local) | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (mitma.gob.es)

integración de emigrantes que fomenten la cohesión social. En este sentido la utilización del espacio público y la previsión de lugares de encuentro con actividades fomentadas por el propio Ayuntamiento suelen ser una apuesta común. Son muchos los Planes que completan en este punto las previsiones de la AUE incluyendo objetivos específicos en materia de cultura, deporte y salud. La igualdad de género y la no discriminación son principios transversales en todos los Planes.

- La economía urbana (OE 7) también tiene una importante representación en todos los municipios. En el caso de los pequeños y medianos el principal reto es la retención del talento. Para algunos de ellos conseguir una "marca de ciudad" y fomentar el turismo sostenible y respetuoso con las tradiciones es una prioridad, pero tampoco faltan los que identifican la excesiva turistificación y terciarización de la economía como una debilidad. En el caso de las ciudades medias y grandes este objetivo se enfrenta con actuaciones vinculadas a la innovación, las políticas estratégicas y la capacidad de atraer inversión.

- El acceso a la vivienda (OE 8) en buenas condiciones de habitabilidad y la eliminación de la pobreza energética, son otros de los principales retos para los Ayuntamientos con independencia de su población. Curiosamente, este es un problema de gran impacto también para los municipios más pequeños.

- Las actuaciones vinculadas al OE 9 relativas a la innovación y las tecnologías, son las que ofrecen mayores diferencias entre EELL con diferentes niveles de población. Mientras que en los municipios más pequeños la prioridad es garantizar el acceso a los servicios digitales y, en la medida de lo posible la eliminación de la brecha digital, en el caso de las ciudades más grandes la innovación viene de la mano de la utilización de los datos y su análisis. En la mayoría de los casos en las que los municipios abordan este objetivo lo hacen con una clara vinculación al OE 4 mediante ideas innovadoras como las comunidades energéticas, o las energías renovables.

- En relación con el OE 10, además de la necesidad de adaptación del planeamiento sobre la que se volverá más adelante, destacan como actuaciones propuestas las dirigidas a garantizar y fomentar la participación ciudadana (vinculada a la formación); la pertenencia a redes de pueblos y ciudades que propicien y faciliten el intercambio de conocimiento y de buenas prácticas y la necesidad de adaptación de la normativa.

Por último, destacan también aquellos elementos y actuaciones que los Planes de Acción han ido incorporando por decisión propia, bien porque no los encontraban identificados en los objetivos de la AUE o porque no estaban suficientemente desarrollados. Entre esas actuaciones y/o propuestas que deberían incorporarse en futuras versiones de la AUE, se encontrarían las referencias específicas a la cultura, no solo desde el punto de vista del patrimonio, sino también de las tradiciones y el contexto histórico, gastronómico o especialmente representativo de cada entorno; el deporte, como actividad directamente vinculada con la salud física y mental y con su papel para mejorar la cohesión social; la alimentación y el comercio de proximidad, tanto desde la perspectiva de actividad económica como por su papel en el uso sostenible de los recursos naturales y su capacidad de contribuir a mitigar las consecuencias del reto demográfico; o el enfoque de las agendas como una posible herramienta para articular la "gobernanza" de las áreas metropolitanas o funcionales, entre otros.

7. Los Planes de Acción Local como una oportunidad para la gobernanza multinivel

Si, como se plantea desde la AUE, los Planes de Acción Local son, no solo un instrumento útil para la planificación del futuro de las propias EELL, sino también una herramienta de "gobernanza" para articular el diseño de las políticas públicas del resto de las Administraciones Públicas con un verdadero enfoque "bottom up", su análisis pasa por extraer conclusiones en este sentido. En palabras recogidas del Plan de Acción de Valencia, "es necesario reconocer que las políticas públicas tienen un carácter multinivel, porque no solo el gobierno local influye en la ciudad. Por lo tanto, la gobernanza multinivel es un activo que se tiene que desarrollar para articular las políticas públicas autonómicas, estatales y europeas, con un impacto y protagonismo esencial para la ciudad."

Con este enfoque y atendiendo a los instrumentos que los Acuerdos internacionales prevén para poder contribuir a la consecución de los objetivos globales, y que se recogen por el OE 10 de la AUE, se procede a analizar el contenido de los Planes desde la perspectiva de la normativa, la planificación, la financiación, la mejora de la gobernanza y el intercambio de conocimiento.

Se trata, en definitiva, de identificar aquellas actuaciones sobre las que, todas al Administraciones Públicas, pero especialmente la Administración General del Estado en el marco de su propio Plan de Acción[20], pueden tener un papel fundamental para hacer que los Planes de Acción Local sean un instrumento real de coordinación, colaboración y diseño de políticas públicas coherentes y eficaces.

Así, del análisis de los diferentes Planes de Acción se pueden identificar las siguientes actuaciones que deben ser afrontadas bien desde las propias EELL, por otros niveles de la Administración o por otros actores.

a) Actuaciones en materia de normativa:

Entre las reformas normativas detectadas en el análisis de los Proyectos Piloto se identifican algunas muy diferentes entre sí:

- La necesidad de adoptar propuestas que ayuden a simplificar, flexibilizar y ajustar a la realidad de las necesidades existentes la normativa en materia de urbanismo, principalmente en relación con los instrumentos de planeamiento.

- La existencia de esta normativa (a veces en cantidades ingentes) no es óbice para que muchas EELL consideren que deben de aprobarse Ordenanzas concretas en relación con temáticas novedosas como la adaptación a los efectos del cambio climático, las intervenciones en la ciudad consolidada, etc. que requieren una aplicación más pormenorizada.

Este punto, sería necesario analizar de manera concreta en cada uno de los supuestos si lo que se requiere realmente es el establecimiento de normativa vinculante o si, por el contrario, sería suficiente con guías o propuestas orientativas sobre cómo afrontar estas necesidades y orientaciones sobre cómo ponerlas en marcha. La experiencia demuestra en este caso, que la obligatoriedad no siempre va de la mano de la consecución de los objetivos pretendidos. Equilibrar objetivos y obligaciones puede contribuir a simplificar en ordenamiento jurídico cuya rigidez lleva a la paralización.

- La articulación, mediante la Ley de Bases de Régimen Local, entre la autonomía de las EELL, sus competencias, las responsabilidades vinculadas a ser la Administración más cercana al ciudadano y sus recursos precisan de modificaciones y adaptaciones que fomenten la colaboración y la coordinación.

- Se reclama también por parte de algunos Planes de Acción, la necesidad de flexibilizar la regulación en materia de contratación pública y evitar las distorsiones que su estricta regulación y su rígida vinculación a criterios económicos puede tener, incluso, en contra de las políticas de reto demográfico.

b) En materia de Planificación:

Partiendo del concepto general de que los Planes de Acción no son instrumentos de carácter urbanístico, del análisis de su contenido sí se puede deducir fácilmente que son dos herramientas destinadas a convivir y que requieren de una necesaria articulación.

Como se ha expuesto, un alto porcentaje de las actuaciones previstas por los Planes de Acción Local no conllevan la necesidad de hacer ningún tipo de adaptación de los instrumentos de planeamiento, lo que dota a los Planes de Acción del carácter programático, directo y de aplicación efectiva que se precisa en un contexto complejo y en permanente cambio. En este sentido, los Planes de Acción no son solo planteamientos a futuro, sino que incluyen actuaciones a corto, medio y largo plazo que permiten su eficacia directa y real desde el primer momento. Esta aplicación directa y práctica, supone una fortaleza de los Planes que contrarresta las críticas sobre la inoperatividad de la planificación y contribuye a impulsar una participación efectiva con respuestas inmediatas. (De La Cruz Mera, 2020).

Por otro lado, no se puede obviar que, de una u otra forma (vinculado a actuaciones concretas o en el marco concreto de los instrumento de planeamiento del OE 10) también son muchos los Planes de Acción que recogen la necesidad de actualizar, renovar o modificar, según los casos, estos instrumentos de planeamiento. El motivo más habitual es que se trata de instrumentos antiguos, excesivamente rígidos y muy condicionados por las normativas sectoriales que, de no afrontarse un complejo proceso de modificación, no permiten su adaptación a lo que, en el proceso de elaboración de los Planes de Acción se ha identificado como prioritario en la visión integrada y transversal del pueblo o la ciudad. Este aspecto requiere, sin duda, la necesidad de vincular la planificación estratégica con los instrumentos de planeamiento, pero diferenciando de manera clara entre sus funciones y su contenido.

Desde esta perspectiva, la planificación estratégica se convierte en un elemento clave para replantear el urbanismo y, en concreto, una oportunidad para solventar las debilidades que

[20] Plan de Acción de la AGE | Agenda Urbana Española (aue.gob.es)

presentan los actuales instrumentos de planeamiento. La articulación entre ambos aspectos es un reto para la normativa urbanística que debe apostar por descargar a los instrumentos de planeamiento de responsabilidades que no le corresponden y que los han convertido en instrumentos rígidos e inflexibles incapaces de responder de manera eficiente y ágil a los retos del siglo XXI (De La Cruz Mera, 2020).

En este sentido parece necesario avanzar, desde una perspectiva normativa, en la articulación real entre ambos instrumentos, de tal forma que el primero pueda descargar en su contenido al segundo, mientras que este último se centra en los aspectos concretos propios de los instrumentos del planeamiento el diseño del espacio físico y la atribución, mediante las normas correspondientes del estatuto jurídico de la propiedad. Algunas CC.AA. han realizado algunos intentos en este sentido diferenciando entre planes estructurantes y pormenorizados, pero dicha regulación no siempre aligera el contenido de los primeros y, en ocasiones, complica aún más su proceso de elaboración. No se trata por tanto de hacer que el contenido de los Planes de Acción se convierta en obligatorio, sino que su elaboración pueda llegar a serla de forma que se conviertan en instrumentos útiles y adaptados a las necesidades de los pueblos y ciudades del siglo XXI.

La planificación estratégica se presenta como elemento clave para replantear el urbanismo y, en concreto, los instrumentos de planeamiento que no pueden ser el objetivo último del urbanismo, sino que deben estar al servicio de las necesidades reales de pueblos y ciudades, lo que requiere agilidad y sencillez. (Parejo Alfonso, 2021)

En este sentido los Planes de Acción pueden representar una oportunidad para el urbanismo tradicional desde un triple objetivo:

— Ayudar a simplificar y detraer de los instrumentos de planeamiento aquellos aspectos que, pese su interés por el urbanismo, no precisen de esa modificación por exceder de su cometido y, por lo tanto, aligerando su contenido,

— dotar de un plus de legitimidad a aquellas actuaciones que sí precisen de la modificación de dichos instrumentos que justifique su puesta en marcha y agilice su tramitación desde la perspectiva transversal e integrada, que la propia AUE reclama y

— fomentar una participación ciudadana real sobre los temas urbanos que no requieran de conocimientos excesivamente técnicos y que propicien un acercamiento de la sociedad a las instituciones desde la comunicación y la formación mediante estructuras de participación y gobernanza que den continuidad y faciliten su seguimiento y evaluación.

Con otro enfoque, pero en el mismo apartado de la Planificación resulta especialmente llamativa que, a pesar de que la mayoría de los Planes de Acción tienen un claro componente local, son muchos los Planes de Acción que reclaman la coordinación con los municipios limítrofes y/o con el ámbito urbano rural. En este sentido se abre un amplio campo de estudio vinculado a las áreas funcionales (con un claro componente territorial); las áreas metropolitanas y el papel de las Diputaciones como entidad supralocal y/o, en su caso, las CC.AA. uniprovinciales.

c) En materia de financiación:

Aunque desde un primer momento se aseguró que la AUE no tenía un componente económico, en el sentido de no contar con una financiación propia ni para su elaboración ni para su implementación, lo cierto es que el propio Planes de Acción de la AGE reconoce la necesidad de, como mínimo, identificar todas las fuentes de financiación con incidencia en las políticas urbanas e intentar, en la medida de lo posible, alinearlas en torno a políticas coherentes que respondan a necesidades reales.

En este sentido, como demuestran los Planes de Acción Local y resulta acreditado a través del PRTR, la posibilidad de identificar proyectos concretos que, por su calidad, impacto y madurez, no solo garantiza el cumplimiento de los requerimientos que llegan desde Europa, sino también el diseño de políticas necesarias y con una eficacia real. No se trata por tanto de generar necesidades que no existen a través de las convocatorias de ayudas sino de solventar problemas reales y darles solución sobre proyectos previamente identificados. Los Planes de Acción representan una oportunidad, porque el orden sí afecta al resultado. La planificación estratégica debe ser previa e independiente de las convocatorias de ayudas porque solo de esta forma será posible asegurar tanto la eficacia y eficiencia en el uso del dinero público, como el impacto real de su inversión. La financiación en el marco de la Agenda Urbana es, por tanto, necesaria pero su consecución debe ir precedida de una previa reflexión sobre los proyectos que deben ser financiados.

d) En materia de gobernanza

Desde el punto de vista de la mejora de la gobernanza, si se analiza a nivel horizontal, es preciso reconocer que, aunque es cierto que la estructura administrativa existente se creó en su momento con el objeto de ser más sistemática, especializada y eficiente, en el momento actual se ha convertido en un obstáculo para afrontar los objetivos de

cualquier Administración de una manera transversal, coordinada y coherente. La metodología de trabajo que propone la AUE requiere, de manera inexcusable trabajar bajo unas reglas "diferentes" de colaboración entre departamentos que, no por conocidas, dejan de resultar novedosas en nuestras administraciones.

El liderazgo, los sistemas de gobernanza y seguimiento y las propias áreas de las que parte la iniciativa para elaborar los Planes de Acción Local son buen ejemplo de ello: Planes de Acción liderados e impulsados directamente desde la Alcaldía (a veces de manera personalizada por el Alcalde) o por concejalías específicas de Agenda Urbana; Planes impulsados por oficinas estratégicas específicas que, en muchos casos, tienen su origen en las oficinas destinadas a gestionar los fondos europeos; Planes de Acción impulsados por Concejalías o áreas específicas como medioambiente, urbanismo o desarrollo local pero con una amplia visión transversal.,etc., son el ejemplo real y ya testado de cómo es posible cambiar la forma de trabajar y el potencial que la AUE tiene para continuar trabajando en este sentido.

Si hablamos de la gobernanza a nivel vertical, como ya se ha comentado, el hecho de que las EELL tienen papel preponderante en la toma de las decisiones locales con efectos globales es algo que no admite discusión, pero los Planes de Acción Local pueden ayudar también a coordinar las políticas a nivel de la AGE entre departamentos horizontales. Es importante que el principio de políticas transversales y coherentes trascienda la defensa de las competencias estrictamente sectoriales.

Tomar conciencia de las necesidades reales de pueblos y ciudades, permitirá trabajar en colaboración y con ello cumplir los objetivos pretendidos. Mejorar la colaboración a nivel horizontal y vertical, impulsar la participación ciudadana efectiva y real mediante un lenguaje accesible y garantizar el seguimiento, la evaluación y el control de las actuaciones propuestas, supone una actuación innovadora que debe fomentarse e impulsarse.

Pero mejorar la gobernanza también implica sacarla de la propia Administración y contar con otros agentes con mucha capacidad para hacer cosas desde diferentes ámbitos de actuación. Las Universidades[21], los Colegios Profesionales, las Consultoras especializadas, el sector privado en general, las ONG, la sociedad civil a través de procesos de participación abiertos, continuados y con respuestas, son agentes que tienen mucho que aportar en todo el proceso de la AUE y que resultan imprescindibles para garantizar su éxito.

Y es en este contexto en el que la participación ciudadana vuelve a tener relevancia. Los Planes de Acción no serían tales, o al menos no como los define la AUE, si no son el fruto de procesos de participación ciudadana que conozcan y opinen sobre lo que ocurre en su entorno e impacta en sus vidas mediante fórmulas que permitan dotar a estos procesos de continuidad y darles seguimiento. Estas actuaciones permitirán dotar de trazabilidad y legitimidad a las decisiones desde abajo hacia arriba. Es responsabilidad de todas las Administraciones fomentar estos procesos y contribuir a ellos con formación, comunicación y, si es posible, con financiación.

e) En materia de formación e intercambio de conocimiento.

La propuesta de identificar determinados Planes de Acción que pudieran considerarse Proyectos Piloto parte precisamente de la necesidad de poner en común experiencias y conocimiento que pueda servir de orientación o guía para que otros municipios puedan elaborar los suyos propios.

La red de ciudades que han elaborado o están elaborando sus Planes en este momento, supone también un punto de encuentro cuya interrelación está llamada a fomentarse a través del seguimiento de la organización de jornadas, foros y lugares de encuentro y de intercambio de experiencias. La opción de articular guías y catálogos entre todas ellas es otra de las propuestas y/o sugerencias que se identifican en los Planes de Acción.

En este ámbito cabe destacar el papel de las Universidades que, mediante la colaboración con las EELL, o de manera autónoma mediante sus propios Planes e incorporando la Agenda en sus planes de estudios contribuyen a impulsar el conocimiento sobre nuevas formas de trabajo.

Por último, merece una referencia expresa el papel que, para garantizar la transparencia y el intercambio de conocimiento, tiene poder contar con el acceso y la disponibilidad de datos e información que faciliten el seguimiento de las actuaciones y permitan adoptar decisiones sobre datos objetivos y medibles. El hecho de que todos los Planes de Acción analizados hayan creado sus propios observatorios urbanos y/o estructuras para el seguimiento de sus

[21] En el momento de redacción de este artículo el MITMA ha identificado como proyectos piloto las propuestas de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Navarra; la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, la Escuela de Arquitectura de la Universidad del País Vasco, la Universidad de Granada; la UNED; la Universidad de Valladolid y la Universidad de Castilla-La Mancha.

indicadores permite ser optimistas en este sentido, pero el papel del resto de Administraciones al respecto, tanto para aportar información como para coordinarla, resulta fundamental.

8. Los Planes de Acción Local de la AUE y sus principales retos

La experiencia sobre propuestas anteriores que apostaron por una planificación estratégica son muchas y, sin duda, todas ellas han permitido llegar hasta aquí, pero asegurar la continuidad y, sobre todo, la eficacia de la AUE requiere que se tengan en cuenta, como mínimo, los principales retos a los que ésta se enfrenta y entre los que se pueden destacar los siguientes:

- La necesidad, por parte de todos los actores implicados, de generar confianza en que estos instrumentos van a resultar de utilidad no solo para el diseño de las políticas públicas de cada municipio sino también como herramienta de gobernanza. El impacto de los Planes de Acción que ya se han elaborado ha sido mucho, demostrar que son útiles para el diseño de las políticas y dotarles de valor desde todos los niveles de la Administración, implica reconocer el trabajo realizado y reconocer su utilidad para el diseño de las políticas y de las convocatorias de ayudas. Romper con las inercias tradicionales y tomar conciencia de la necesidad de cambiar la forma de trabajo hacia una más transversal y colaborativa y entender que, aunque esta fórmula no es perfecta, su implantación en el territorio y sus posibilidades, puede ser una buena forma de empezar.

- La necesidad de que todos los agentes involucrados sean conscientes de que la propuesta metodología de la AUE, como todas, puede tener sus debilidades y de que es necesario trabajar de manera coordinada para salvarlas en el marco de un proceso abierto, flexible y en constante adaptación. Es importante superar la necesidad, quizás innata a la condición humana, de marcar la diferencia, de no reconocer que algo puede funcionar o de la resistencia al cambio, supone en sí mismo uno de los grandes retos que, con frecuencia, impiden avanzar.

- En un sentido similar, frente a una de las fortalezas en las que se apoya la Agenda Urbana como es la utilización de un lenguaje común, basado en una metodología sencilla y flexible, se percibe de manera preocupante y a veces incomprensible, la necesidad de complicar en exceso el procedimiento con la necesidad única de "ser diferente". Que todos los Planes de Acción sean diferentes entre sí en relación con su contenido es, además de una lógica consecuencia de la variedad de EELL existentes, casi una necesidad, pero hacer que estás diferencias se basen en modificar y hacer más compleja la metodología que propone la AUE, recuerda demasiado a lo que ya se ha vivido en relación con la normativa urbanística o los propios instrumentos de planeamiento basados en la necesidad de "cambiarlo" todo para que nada cambie, pero generando confusión. (Hernández Partal, 2020).

- Otro de los retos está asociado a la necesidad de hacer una alineación real de las políticas que genere seguridad, coherencia y permita aprovechar las sinergias sin duplicar esfuerzos y trabajo. Simplificar y estructurar las principales propuestas a través de la planificación estratégica puede facilitar su efectivo desarrollo.

En este enfoque, mención especial requiere la relación de la AUE con la Agenda 2030 y su completa alineación como herramienta para aterrizar las metas de los ODS en pueblos y ciudades mediante políticas urbanas reales integradas y participadas. En este sentido se insiste en el hecho de que todas las Agendas Urbanas o Planes de Acción Local son y responden al compromiso con la Agenda 2030 pero también es importante dejar claro que no todas las Agendas 2030 locales constituyen Agendas Urbanas o Estrategias de ciudad. Este aspecto puede tener sin duda su relevancia a la hora de conocer si, por ejemplo, para la solicitud de fondos se cuenta con una verdadera estrategia de ciudad.

- Otros de los elementos sustanciales es entender que la Agenda Urbana o los Planes de Acción Local pretenden ser el paraguas que aglutina todos y cada uno de los proyectos, actuaciones, planes o medidas que se afrontan en la ciudad porque ayuda a ordenarlos y priorizarlos. Un Plan de Acción Local, por definición, no debe ser una estrategia más, ni un programa de mandato, sino una hoja de ruta que, legitimado por procesos de participación efectivos y nuevas formas de gobernanza, están llamados a mantener su continuidad en el tiempo.

- Otro de los retos detectados viene de la mano de la poca experiencia en materia de seguimiento y evaluación de propuestas. Trabajar con indicadores, controlar el impacto de las actuaciones, contar con la información necesaria y suficiente para acreditar propuestas y compromisos, es una necesidad imperiosa y que requiere de innovación en los procesos relacionados con la forma y el fondo.

– Por último, a medio camino entre fortaleza y reto, se encuentra el hecho de que la elaboración de los Planes de Acción y su propio contenido no tengan un carácter normativo ni vinculante. Como fortaleza, se valora el hecho de que la voluntariedad que implica su elaboración ha requerido de un compromiso con la propuesta que solo han asumido aquellas EELL que realmente han visto en la AUE una oportunidad como método de trabajo y apuesta de futuro. Ello ha facilitado también que sus propuestas sean diferentes unas de otras, que se adapten a las respectivas necesidades y que su implementación se entienda como un proceso en constante evolución. Como reto, está la duda sobre si el hecho de no ser vinculantes puede ser un problema para su continuidad en el tiempo si cambian las corporaciones que lo han aprobado. Efectivamente el riesgo existe, pero los Planes de Acción tienen a su favor que son el resultado de un amplio proceso de participación ciudadana y que se han abordado por EELL de muy distinto signo político, en el que se ha implicado a tanto a políticos como a técnicos. Además, todos ellos se han sometido a su aprobación por el Pleno o por la Junta de Gobierno Local y su contenido, con independencia de las prioridades, está adaptado y vinculado a las necesidades reales de cada municipio y, de una u otra forma, también con las políticas prioritarias en todos los niveles de administración e incluso de las convocatorias de ayudas. Que los Planes de Acción no tengan carácter normativo y no estén sometidos a ella, puede ser un punto a favor para su implementación, como lo ha sido hasta ahora con la elaboración de los Planes de Acción que se basan en la utilidad y la flexibilidad en lugar de en la obligatoriedad.

9. Consideraciones finales

Desde el consenso alcanzado durante un amplio proceso de participación y la máxima alineación posible con el resto de los documentos nacionales e internacionales sobre la materia, la AUE se configura como el punto de partida de un proceso en permanente evolución, que apuesta por la consecución de un modelo territorial y urbano adaptado a las necesidades del siglo XXI y comprometido con los retos globales del presente y del futuro.

Su implementación, mediante los Planes de Acción Local, se presenta como una doble oportunidad que puede, por un lado, definir el futuro de pueblos y ciudades desde una perspectiva estratégica y, por otro, desde el ámbito de la gobernanza, garantizar una mayor coordinación y búsqueda de sinergias entre las políticas públicas urbanas y territoriales, abordadas desde los distintos niveles de administración.

Un primer análisis del contenido de los Planes de Acción Local que, de conformidad con la convocatoria del PRTR, han tenido la consideración de Proyectos Piloto, permite concluir que son, además de una fuente de información del máximo interés para acercarse a la realidad de todo el territorio nacional, un perfecto ejemplo para “aterrizar” los retos globales y pasar “de las musas al teatro”. El estudio demuestra que la metodología que propone la AUE puede ser útil para planificar, desde la reflexión, el futuro de muchos pueblos y ciudades partiendo de una visión integrada, a la vez que sirven como una herramienta que facilita la colaboración entre administraciones y que apuesta por la participación ciudadana “real” en los procesos de toma de decisiones. En definitiva, el balance del proceso de la elaboración de los Planes de Acción Local no puede ser más satisfactorio, y los primeros pasos hacia la coordinación de políticas empiezan a dar buenos resultados.

No obstante, el éxito conseguido hasta ahora no debe obviar los muchos obstáculos a los que la implementación de la AUE debe enfrentarse. La experiencia con herramientas o estrategias similares nos pone en alerta en relación con aquellos aspectos que no funcionaron o que debieron enfocarse de una manera diferente. Conocerlos, debería ayudar a prevenirlos, al menos en parte, pero, para conseguirlo, es necesario contar con la colaboración de todos los agentes implicados y con su firme convicción de que son instrumentos útiles y necesarios.

Entre las principales debilidades, además de las ya referenciadas a lo largo de este artículo, destaca por evidente, la importante resistencia al cambio en relación con las inercias de trabajo tradicionales, y ello no solo en el seno de los distintos niveles de la Administración, –a nivel técnico y político–, sino también de los profesionales y de la propia doctrina. Mención especial merece también la existencia de un espíritu crítico “preventivo” más propicio a ver problemas que soluciones en todas las propuestas que pretenden hacer las cosas de manera diferente, a la vez que, casi de manera simultánea, se reclama, la necesidad de poner en marcha cambios inaplazables en relación con los procesos que, como bien se sabe, ya no funcionan.

Para poder superar estas reticencias, se propone dar tiempo al tiempo y dejar que los Planes de Acción empiecen a caminar, dotarlos de continuidad y reconocer de manera efectiva, su papel como marco para la adopción de políticas públicas con capacidad de cambiar lo que no funciona. Solo

eso ya parece un buen punto de partida, conseguirlo será un logro sin precedentes. Es importante en este sentido, reconocer el valor de lo hecho y trabajar para mejorarlo manteniendo la coherencia del discurso. Se necesita convencimiento para que los cambios se asienten, pero también hay que confiar en sus posibilidades.

Asimismo, entre los objetivos prioritarios que definen los próximos avances en relación con los Planes de Acción Local, parece obligado analizar su papel en el urbanismo más tradicional, así como su vinculación con los instrumentos de planeamiento. En este punto, resulta fundamental trabajar en el estudio de su capacidad para poder descargar a estos últimos de un contenido y de unas responsabilidades para los que no fueron pensados ni diseñados, y que los han convertido en instrumentos rígidos y, en la mayoría de los casos, lejanos a la realidad en la que deben ser aplicados. (De La Cruz Mera, 2020).

Otra apuesta fundamental para estos Planes está directamente vinculada a conseguir que la AUE se confirme como una verdadera herramienta de gobernanza multinivel que contribuya a simplificar los procedimientos, permita aprovechar las sinergias entre diferentes políticas y estrategias y que, además de permitir captar financiación, facilite un cauce de comunicación directo entre las distintas Administraciones y de ellas con los ciudadanos.

A todo lo expuesto hay que añadir, además, otra realidad también constatada, pero quizás no suficientemente reconocida, como es la capacidad de estos Planes de Acción Local de la AUE de generar ilusión en los equipos técnicos y políticos que, comprometidos con la AUE, están realizando un ingente esfuerzo para romper con las dinámicas adquiridas y apostar por una nueva forma de enfocar el futuro de sus pueblos y ciudades. A todos ellos, nuestro más sincero agradecimiento y todo nuestro apoyo y disponibilidad para seguir trabajando juntos en la hoja de ruta que, como dice el lema de la AUE, nos permita conseguir pueblos y ciudades más humanos.

10. Bibliografía

Clos J.: *Prólogo de la Nueva Agenda Urbana*. Hábitat III. ONU-Hábitat. 2016 p. 6-8.

De La Cruz Mera, Á. (2019): La Agenda Urbana española. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, nº 202, año 2019.

_____ (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº 164.

_____ (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En el libro colectivo *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI.* Coord. por Castelao Rodríguez, J. & Criado Sánchez, A. & Jalvo Mínguez, J.. El Consultor de los Ayuntamientos.

De Santiago. E. (2017): El Pacto de Ámsterdam y la Agenda Urbana de la Unión Europea. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191 primavera 2017. Pág. 151.

Fariña Tojo, J. (2019): La Agenda Urbana Española. *El blog de José Fariña* ISSN:2605-3306. Entrada del 3 de mayo.

Hernández Partal, S. (2017): Hábitat III: la Nueva Agenda Urbana. *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*,Vol. XLIX. Cuarta época Nº 191 primavera 2017. Pág. 163-172.

____ (2020): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España. Estudio comparado (I) y (II). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales,* números 205 y 206, respectivamente, otoño e invierno de 2020.

Parejo Alfonso, L. (2021): La impregnación ambiental. La senda hacia el objetivo insoslayable de un urbanismo productivo. En el libro colectivo *El nuevo urbanismo productivo*. Coord. Parejo Alfonso, L & Lafuente Luengo, J.A.

Montaner, J.M. & Subirats, J. (2012): Coord. *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la Agenda Urbana*. Diputación de Barcelona.

11. Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales

Agenda para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas (2015): Vid La Agenda para el Desarrollo Sostenible - Desarrollo Sostenible (un.org)

Agenda Urbana Española (2019): Vid http://www.aue.gob.es/

Agenda Urbana para la Unión Europea (2016): Agenda urbana de la UE (europa.eu)

Nueva Agenda Urbana (2016) Hábitat III. ONU-Habitat: Vid https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol

12. Listado de Acrónimos/Siglas

AUE:	Agenda Urbana Española
AUUE:	Agenda Urbana para la Unión Europea
CC. AA.:	Comunidades Autónomas
EDUSI:	Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado
EELL:	Entidades Locales
NAU:	Nueva Agenda Urbana
NNUU:	Naciones Unidas
OE:	Objetivo Estratégico
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
TRLSyRU:	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Regeneración Urbana de 2015

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 859-872
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.15

CC BY-NC-ND

Planeamiento y regeneración urbana: la articulación entre políticas urbanísticas y sectoriales como respuesta a los retos urbanos

Iván Rodríguez-Suarez [1]
Lucas Álvarez-Del-Valle [2]
Ana Díez-Bermejo [3]

[1] Dr. Arquitecto. Profesor asociado
[2] [3] Arquitecto/a. Investigador/a
[1] [2] [3] Departamento Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Aunque existe consenso en que la rehabilitación y regeneración urbanas son imprescindibles para afrontar los retos a los que se enfrentan nuestras ciudades, aún no se ha consolidado un modelo de intervención para abordar estos procesos. Las herramientas básicas en España para hacerlo son el planeamiento urbanístico y las políticas de rehabilitación y regeneración urbana de carácter sectorial. Se definen así dos modelos de intervención en la ciudad existente con enfoques y alcances diferenciados que, aunque puedan coincidir en objetivos, no siempre funcionan de forma articulada y que, de hacerlo, permitirían un mejor abordaje de los retos urbanos actuales. El artículo se centra precisamente en la relación entre ambas herramientas, tratando de identificar sus confluencias y divergencias, así como su posible articulación para potenciar las virtudes de cada una de ellas.

Palabras clave: Rehabilitación urbana; Planeamiento; Políticas públicas; Modelos de intervención.

Recibido: 27.01.2023; Revisado: 18.04.2023
Correo electrónico (1): ivan.rsuarez@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9139-0280
Correo electrónico (2): lucas.alvarez@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4956-4547
Correo electrónico (3): ana.diez@upm.es ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8524-7501

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Urban Planning and urban regeneration: coordination between urban and sectorial policies in response to urban challenges

Abstract: Despite the existing consensus that urban rehabilitation and urban regeneration are essential to meet the challenges our cities are facing, an intervention model to address these processes has not yet been consolidated. In Spain, urban planning and sectoral urban regeneration policies are the basic tools for doing so. These two intervention models in the existing city have different approaches and scopes. Although they may coincide in objectives, they are not always coordinated and it would allow a better approach to current urban challenges if they did. The article focuses on the relationship between both tools trying to identify their confluences and divergences as well as their possible coordination in order to enhance their virtues.

Keywords: Urban regeneration; Urban Planning; Public policies; Intervention models.

1. Introducción

Existe consenso en que la rehabilitación y regeneración urbanas son imprescindibles para afrontar los retos a los que se enfrentan nuestras ciudades (Fariña & al., 2010; Ministerio de Fomento, 2019) y así se refleja en las agendas políticas de los países europeos (Martí & al., 2016). Sin embargo, aún no se ha consolidado un modelo de intervención para abordar estos procesos. Las herramientas básicas en España para hacerlo son el planeamiento urbanístico y las políticas de rehabilitación y regeneración urbana de carácter sectorial. Ambas se han aplicado con profusión y efectos diversos sobre nuestras ciudades, aunque, por lo general, no se articulan para aprovechar sus posibilidades complementarias y las sinergias que pueden producirse de su actuación conjunta; o para mitigar los efectos indeseables o redundantes que en ocasiones produce su aplicación secuencial o simultánea sobre los mismos espacios.

Por un lado, el planeamiento sigue siendo el principal instrumento para definir el modelo urbano y transformar los tejidos existentes, por su concepción multidimensional de la realidad urbana, su capacidad para establecer derechos y deberes a la propiedad, y su carácter vinculante. Por el otro, las políticas de rehabilitación y regeneración urbana de carácter sectorial se conciben principalmente como herramientas de estímulo mediante la programación económica dentro de las políticas públicas tanto europeas, como estatales, autonómicas y locales, con especial protagonismo de las de vivienda (Gobierno de España, 2014 & 2021; Junta de Andalucía, 2020; Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021).

Mientras que las políticas sectoriales pueden ser ágiles en su tramitación, cuentan con un alcance limitado para transformar el soporte físico y sus propuestas no son de obligado cumplimiento, frente a las del planeamiento que, sin embargo, adolecen de una tramitación muy extensa en el tiempo y no programan presupuestos, lo que dificulta su dimensión operativa. A lo largo de las siguientes secciones se analizan las principales características de cada una de ellas y se explora cómo se pueden relacionar entre sí para optimizar los procesos de rehabilitación y regeneración urbana.

El modelo de intervención en la ciudad existente se ha ido consolidando como un híbrido en el que la primacía recae en uno de estos dos tipos de herramientas. En las actuaciones que consiguen una mayor transformación y mejora de los tejidos y de su posición relativa respecto al resto de la ciudad, una herramienta principal se acompaña de otras complementarias y las intervenciones se dilatan en el tiempo. De este modo, las intervenciones de rehabilitación urbana deben ser entendidas como un proceso, y no como proyectos puntuales de intervención, en el que la gestión y el despliegue temporal de las actuaciones adquiere una importancia fundamental (Hernández Aja & al., 2015).

El artículo se estructura en cuatro partes y una última sección dedicada a las referencias bibliográficas. La primera de ellas es una introducción donde se enmarca el tema de análisis propuesto sobre el marco actual de las políticas urbanas de rehabilitación y regeneración urbana. En una segunda parte y con el objeto de establecer sus convergencias y divergencias, se analizan los dos tipos de herramientas para la rehabilitación y regeneración urbana consideradas en el artículo: el planeamiento urbanístico y las políticas sectoriales de programación económica,

así como los distintos modelos de intervención que de ellas surgen. La tercera parte establece una discusión, en base al análisis anterior, sobre los modelos de intervención, tratando de identificar sus confluencias y divergencias, así como su posible articulación para potenciar sus capacidades a la hora de abordar procesos de rehabilitación y regeneración urbana. Por último, en la cuarta parte se desarrollan las conclusiones, donde se defiende la necesidad de caminar hacia modelos de intervención capaces de integrar las dos herramientas aquí estudiadas.

2. Herramientas para la rehabilitación y la regeneración urbana

A pesar de la utilización de los términos rehabilitación y regeneración urbana como genéricos para referirse a cualquier propuesta que incluya en sus objetivos la mejora de la ciudad, las intervenciones así denominadas han estado tradicionalmente vinculadas a la actuación en áreas previamente delimitadas mediante dos tipos básicos de políticas públicas: el planeamiento urbano y las políticas sectoriales de programación económica. Ambas se desarrollan mediante prácticas de intervención cuyo margen de actuación se encuentra delimitado por la regulación.

El planeamiento se ocupa de la ordenación del soporte urbano, tanto a escala urbana como local, y a la gestión y preparación de suelo para su puesta a disposición de las políticas públicas sectoriales y del sector privado de acuerdo con los usos previstos en la ordenación. La calificación de espacios, mediante la que se establecen o alteran los usos y/o la intensidad edificatoria, es la herramienta fundamental y, derivadas de ella, las técnicas de obtención de suelo destinado a redes públicas y de captura de plusvalías generadas por la acción urbanizadora o reurbanizadora.

Las políticas sectoriales se dedican a la planificación e intervención en alguno de los subsistemas que componen el soporte urbano. Sus propuestas pueden desplegarse con mayor o menor concreción y, por lo general, tienen capacidad para programar inversiones.

Las actuaciones de regeneración urbana precisan de un marco global dentro de la planificación urbana por lo que el planeamiento urbanístico está llamado a desempeñar un papel fundamental como instrumento capaz de intervenir sobre el espacio físico de la ciudad con el objeto de hacer frente a la segregación socioespacial y la exclusión social (Álvarez & Roch & al., 2010, p. 7). Para ello, no basta con que existan medidas desde el planeamiento en paralelo a las políticas de programación económica, sino que es preciso que ambas trabajen de manera integrada y dentro de un marco legal vinculante con capacidad de intervención.

2.1. La rehabilitación urbana de áreas mediante políticas sectoriales de programación económica

Las iniciativas de regeneración o desarrollo urbano sostenible integrado suelen definirse como actuaciones integrales que pretenden lograr una mejora duradera de la situación económica, física, social o ambiental de un área urbana sujeta a procesos de declive y vulnerabilidad urbana mediante actores institucionales y no institucionales involucrados (Parkinson, 2014).

En España se empezaron a introducir a principios de los años 80, a partir de tres instrumentos principalmente: la delimitación de Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), la definición del primer marco jurídico específico para la rehabilitación y la incorporación de programas de rehabilitación en los planes estatales de vivienda (Hernández & al., 2015, p. 2). El protagonismo en los procesos de rehabilitación urbana basados en políticas sectoriales recae desde entonces en las políticas de vivienda, aunque también se interviene mediante políticas sectoriales de transporte público, urbanización, equipamientos, servicios o infraestructuras, que pueden acompañarse de políticas sociales, ambientales o de fomento de la actividad económica.

Este tipo de iniciativas vienen siendo un elemento clave en los procesos de intervención en áreas urbanas, habiéndose configurado, a partir de los años noventa, como la estrategia o método para el desarrollo de las políticas urbanas promovidas desde la Unión Europea bajo la denominación de 'desarrollo urbano sostenible integrado' (Alonso, 2017).

Son múltiples las estrategias, planes y programas que se han desarrollado en los últimos años en nuestro país a nivel estatal, regional, o municipal, con financiación a estos tres niveles y también procedente de programas de financiación europea. La Ley del Suelo de 2008, la Declaración de Toledo de 2010 y el Libro Blanco de Planeamiento Urbanístico reconocían la necesidad de la rehabilitación para la mejora de nuestras ciudades y, por su parte, la Unión Europea apuesta desde hace años por la regeneración

urbana como estrategia central de las políticas urbanas de programación económica asociadas a la Política de Cohesión (Hernández & Rodríguez, 2017) a través de programas, como URBAN, Iniciativa Urbana o EDUSI, en el caso español, realizados desde los años 90 hasta la actualidad.

Si bien es cierto que el marco en el que se encuadran las políticas de rehabilitación y regeneración urbana ha ido variando a largo del tiempo desde la revitalización de centros históricos, pasando por la rehabilitación edificatoria, la regeneración del entorno, o la mejora del comportamiento energético de la edificación, todas ellas han tenido como principal objetivo la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes ya sea a nivel de barrio, áreas delimitadas o estrategias de ciudad, priorizando las áreas urbanas desfavorecidas. En la actualidad, este marco se despliega en todos los niveles de decisión y programación de las políticas públicas:

- **Internacional:** con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11, referido a la calidad y confort de las viviendas y a su renovación y eficiencia energética. También a través de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas que propone una serie de compromisos de cara a lograr el cumplimiento de los ODS en las áreas urbanizadas y que para la rehabilitación y regeneración urbana desarrolla especialmente en los compromisos 38, 52, 77 y 97 (Naciones Unidas, 2016). En ellos, aboga por el papel de las RRR (Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas) en el uso sostenible del patrimonio y la mejora de los barrios en peores condiciones constructivas y sociales y la necesidad de priorizar la renovación urbana en la acción urbanizadora, evitando la segregación espacial y socioeconómica.

- **Europeo:** Partiendo de la Agenda Urbana Europea (Comisión Europea, 2016) que incluye entre los temas prioritarios la vivienda, la transición energética y la pobreza urbana, la Comisión Europea ha ido desarrollando una serie de medidas al respecto como el Pacto Verde Europeo (Comisión Europea, 2019), los Fondos *Next Generation* (Comisión Europea, 2020a), la Nueva Carta de Leipzig (Comisión Europea, 2020b) o la Nueva Bauhaus (Comisión Europea, 2021) que abogan por la descarbonización del parque edificado y la priorización de la renovación y regeneración de las zonas urbanas en las políticas de desarrollo urbano en Europa. A esto se suma la Política de Cohesión que, en el último período de programación finalizado (2014-2020), ha impulsado a través del desarrollo urbano sostenible e integrado, sus prioridades de inversión en la regeneración física, económica y social de las zonas desfavorecidas. Esto se ha materializado en España en las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), desarrolladas por 173 municipios españoles que recibieron un total de 1359,41 millones de euros en subvenciones del Fondo FEDER (Hernández Aja & al., 2021, TOMO I, p. 22).

- **Estatal:** Incluyendo la Agenda Urbana Española (AUE), especialmente sus Objetivos Estratégicos (OE) 2 y 8 para el impulso de la regeneración urbana, y la existencia de un parque de vivienda adecuada a un precio asequible, respectivamente (Ministerio de Fomento, 2019); el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que programa las ayudas a nivel de barrio y a nivel edificio para actuaciones de mejora de viviendas (Ministerio de Fomento, 2018); el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, Gobierno de España, 2021) o el documento España 2050: fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de largo plazo (Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021), que impulsan la implementación de la AUE; o la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE) que, en su Medida 1.4, propone que los Planes de Rehabilitación a escala local o supralocal sean un requisito exigible a medio plazo para poder acceder a la financiación estatal y autonómica (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2020).

- **Autonómico**: a nivel regional prácticamente todas las comunidades autónomas cuentan con marcos específicos de políticas de fomento de la rehabilitación urbana, pivotando, por lo general, en torno a las políticas de vivienda. La modalidad básica es la que replica o concreta los marcos de las políticas estatales, aunque existen experiencias de gran interés con herramientas novedosas y diversas, como pueden ser la pionera Ley de Barrios de Cataluña, o la más reciente Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, una "*guía o herramienta que permita la transición desde la abstracta previsión normativa a la concreta acción sobre el territorio, al conjunto de actores, concernidos por las políticas de las denominadas tres erres*" (Junta de Castilla y León, 2016, p. 3).

- **Local.** También a nivel local proliferan las estrategias, planes y programas de regeneración y/o rehabilitación urbana, con especial énfasis en la rehabilitación edificatoria y la concreción de los diversos programas de rehabilitación de áreas previstos en el marco estatal y autonómico, o con financiación propia municipal. En ocasiones, aunque no es lo habitual, estas políticas de rehabilitación basadas en políticas sectoriales se desarrollan en coordinación con las políticas de planeamiento y ordenación urbana, aprovechando las sinergias y capacidades entre ambas. En el marco de la Agenda Urbana Española y de los Planes Locales municipales el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana elaboró una *Guía para las Estrategias Locales de Rehabilitación Urbana* (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Observatorio Ciudad 3R, 2022).

2.2. El planeamiento y la rehabilitación urbana

Si entendemos la regeneración y rehabilitación como *"una práctica que se aplica sobre espacios urbanos existentes, a una escala variable que sobrepasa, en todo caso, la del edificio"* (Álvarez & Roch & al., 2010, p. 5) y se pretende el mayor alcance posible en lo que se refiere a la transformación física, el planeamiento urbano es precisamente el instrumento para llevarla a cabo. El planeamiento permite alterar la calificación de los espacios, transformando los tejidos existentes allí donde sea necesario, tanto por necesidades en la escala local como del conjunto de la ciudad, y modificar los elementos estructurales para lograr una mejor integración entre las diversas piezas en la escala urbana. También incorpora una visión multidimensional y permite el encaje de las diversas piezas en el conjunto urbano.

El planeamiento tiene un carácter ambivalente al constituirse al mismo tiempo como parte del marco jurídico y como práctica concreta de ordenación e intervención sobre espacios determinados. De este modo, determina las posibilidades de transformación de los tejidos existentes y define las transformaciones concretas que se realizan sobre ellos.

Las formas en las que se articulan estas transformaciones profundas del soporte construido han variado a lo largo del tiempo en función del marco legislativo de cada momento. Un análisis somero permite distinguir tres fases derivadas de las posibilidades de intervención en el suelo urbano permitidas por el marco jurídico del suelo, concretadas en diversas modalidades de delimitación de áreas de intervención, de obtención de suelo para redes públicas y de captura de plusvalías:

- **Recuperación de la ciudad**. En una primera fase, con las leyes del suelo de 1975 (L 19/75, Jefatura del Estado, 1975) y de 1992 (RDL 1/92, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1992), se permitía la delimitación "abierta" de áreas de intervención y de unidades de ejecución en suelo urbano, estuvieran previstas o no en los instrumentos de planeamiento general. De esta manera, existía libertad para la delimitación y para el establecimiento de cargas, dando al planeamiento de desarrollo la posibilidad de emplearse como herramienta versátil de cirugía y mejora de tejidos. Además, se ensayaron en esos años diversas fórmulas para la captura de plusvalías en suelo urbano y obtención de redes públicas, como las transferencias de aprovechamiento que tuvieron desarrollos diversos y fragmentarios hasta la incorporación de las técnicas de aprovechamiento tipo al ordenamiento estatal básico en la malograda Ley del Suelo de 1992.

- **Burbuja inmobiliaria**. La aprobación de la Ley del Suelo estatal de 1998 (L 6/98, Jefatura del Estado, 1998) supuso el abandono de todas esas técnicas y la asimilación de las actuaciones de transformación en suelo urbano a las actuaciones de nueva urbanización en suelo urbanizable. La introducción de la nueva categoría de suelo urbano no consolidado conllevaba las mismas o análogas cesiones y cargas que las previstas para la creación de nueva ciudad en suelos urbanizables. Su delimitación espacial debía realizarse mediante planeamiento general y las intervenciones se concebían como generadoras de plusvalías, fiando su viabilidad a la delimitación de ámbitos de desarrollo en los que fuera posible materializar las cesiones de suelo previstas. Esta nueva regulación limitaba de forma sensible las posibilidades de intervención en la ciudad existente.

- **Retorno de la intervención en la ciudad existente**. Finalmente, la quiebra inmobiliaria puso en evidencia la insostenibilidad del modelo basado en el crecimiento y ocupación de nuevos suelos y la necesidad de centrar los esfuerzos en la ciudad heredada (Hernández Aja & Rodríguez Suárez, 2017). El nuevo modelo supuso la modificación de la legislación del suelo y de diversas leyes

sectoriales concurrentes para facilitar los procesos de intervención en los tejidos existentes. Las modificaciones han sido diversas y se iniciaron en 2007 con una nueva ley del suelo estatal (L 8/07, Jefatura del Estado, 2007) que graduaba las actuaciones en función de la intensidad de la intervención. El nuevo marco distingue las actuaciones de urbanización de las actuaciones edificatorias. Dentro de las primeras las intervenciones se gradúan en nueva urbanización, reforma o renovación de la urbanización y actuaciones de dotación. Para las edificatorias, se distingue entre las de nueva edificación o sustitución de la edificación y las de rehabilitación edificatoria. La gran novedad de este nuevo marco en lo referido a la intervención en la ciudad existente es la sistematización de los tipos de actuaciones y la incorporación de un nuevo tipo de intervención híbrida, las actuaciones de dotación, que se sitúa a medio camino de las actuaciones de urbanización y las edificatorias y que permite incrementar las dotaciones públicas de un tejido existente a cambio de edificabilidad o nuevos usos. De este modo, la intervención en suelo urbano puede producirse mediante las técnicas de planeamiento estructural previstas en la fase anterior; con actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, en las que los procesos y cesiones son análogos a los de creación de nueva ciudad, o mediante un nuevo tipo de técnicas más flexibles que permiten cambios en los usos o intensidades edificatorias, que, siempre que se encuentren dentro de determinados límites, podrán desarrollarse mediante planeamiento de detalle o directamente mediante licencia de obras, con posibilidad de capturar parte de las plusvalías generadas en las actuaciones.

El marco jurídico de la intervención en suelo urbano vigente en la actualidad se encuentra aún en consolidación y ha requerido diversas modificaciones y ajustes, tanto en la legislación estatal como en la trasposición y adaptación del nuevo régimen previsto a los diversos marcos regulatorios autonómicos y locales.

La regulación estatal se ha ido consolidando a partir de tres hitos: la aprobación de la nueva Ley del Suelo estatal en 2007 (L 8/07), seguida del texto refundido de 2008 (RDL 8/08, Ministerio de Vivienda, 2008); la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L 8/13, Jefatura del Estado, 2013), que modificaba la regulación del suelo y diversas leyes sectoriales concurrentes que venían dificultando la intervención en suelo urbano; y, por último, la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) de 2015 (RDL 7/15, Jefatura del Estado, 2015), dando lugar a las condiciones básicas del régimen urbanístico del suelo que potencian la rehabilitación y regeneración urbana. La puesta en práctica de las nuevas previsiones y técnicas del marco estatal se desarrolla mediante adaptaciones del marco jurídico de la legislación autonómica o por remisión directa de los instrumentos de planeamiento municipales a la regulación estatal, aunque no existan tales previsiones en el marco autonómico. Esta situación ha dado lugar a una diversidad y dispersión de las modalidades y técnicas para la intervención en suelo urbano, que en los últimos años han tenido una importante componente experimental y no han consolidado un modelo único de intervención.

2.3. Confluencias y divergencias entre el planeamiento y las políticas de regeneración urbana

Los atributos del planeamiento y de las políticas sectoriales de RRR para la intervención en la ciudad existente difieren de forma notable (Fig. 1). Las políticas de RRR reúnen algunos atributos (agilidad, programación y presupuesto, programas complementarios) de los que adolece el planeamiento y que lo hacen difícilmente operativo. El planeamiento permite encajar las intervenciones en un marco estructural de ciudad y tiene capacidad para transformar los tejidos existentes mediante propuestas vinculantes que pueden modificar el aprovechamiento y permitir la captura de plusvalías, posibilidades no incluidas necesariamente en las políticas de RRR en áreas. Se trata de dos tipos de actuación complementarios que presentan puntos de confluencia, pero que tienen funcionalidades y capacidades diferenciadas. Ambas se utilizan con profusión, aunque no siempre de forma coordinada.

3. Las modalidades de intervención

Los procesos de regeneración urbana pueden llevarse a cabo mediante planeamiento urbanístico, políticas sectoriales de programación económica, o una combinación de ambas. Las modalidades más habituales son las que incluyen un único instrumento. En el caso de que sea el planeamiento, sus propuestas y la elección de las piezas en las que se intervienen puede

Atributos	Planeamiento	Políticas sectoriales RRR
Definir modelo urbano	Sí. Estructura y determinaciones generales	No, aunque pueden incorporar diagnósticos de ciudad que justifiquen la elección de las áreas
Intervención en escala de ciudad		
Transformar tejidos existentes	Modificaciones de la calificación de alcance diverso: parcelación, volumen, edificabilidad o usos	No modifican la calificación, aunque pueden remitir su modificación a planeamiento parcial
Actuaciones de transformación		
Actuaciones de dotación		
Actuaciones edificatorias	Sí, las regula, y puede fomentarlas mediante incrementos de aprovechamiento	Sí, las fomenta mediante inversiones
Concepción multidimensional	Sí	Sí
Intervención en el soporte construido	Sí. Edificación, urbanización. Escala de estructura o de área	Sí, Edificación, urbanización. Escala de área
Programas adicionales	No necesariamente	Sí, programas socioeconómicos, ambientales
Capacidad para establecer deberes y derechos a la propiedad	Establece derechos y deberes más o menos ventajosos para la propiedad	No pueden obligar, el éxito y alcance depende de la demanda, a la que se ofrecen condiciones más ventajosas que las de mercado
Modificaciones de aprovechamiento	Pueden incrementarlo, mantenerlo o reducirlo	No lo modifica
Incentivos a la propiedad	En especie: incremento aprovechamiento que debe cubrir al menos gastos de las transformaciones	Subvenciones directas a fondo perdido
Captura de plusvalías	Posible	No se capturan, es un trasvase de rentas al sector privado
Carácter vinculante	Sí	No
Agilidad	Tramitación compleja y carácter indefinido, pero no obliga a programar la ejecución	Tramitación por convocatorias y programación en anualidades
Programación económica y previsión presupuestaria	No se programa y vincula a presupuesto	Son inversiones directas de la administración mediante subvenciones, tanto al sector público como al privado

Fig. 1 / Atributos de las herramientas de planeamiento y las políticas de rehabilitación y regeneración urbanas

Fuente: Elaboración propia. Sombreados en gris los atributos con mayores capacidades entre los dos tipos de herramientas.

realizarse para acomodarse a la estructura general y a las demandas del conjunto de la ciudad, pero a pesar de su carácter vinculante, pueden no llegar a ejecutarse o aplazar su inicio indefinidamente a falta de más incentivos que el incremento de aprovechamiento. Si se trata de políticas sectoriales, aunque su ejecución puede ser ágil, no siempre se realizan sobre los tejidos que presentan mayor necesidad, tanto a nivel local, como para la restructura urbana, sino sobre aquellos en los que puede resultar más viable o visible la actuación.

En las modalidades en las que se combinan instrumentos de los dos tipos pueden desarrollarse secuencialmente de las dos formas posibles: en algunas la actuación principal es el planeamiento y las políticas sectoriales contribuyen a la consecución de sus objetivos; en otras, al contrario, la política sectorial es la que motiva la intervención mediante planeamiento para conseguir sus fines. A efectos analíticos, es posible distinguir tres modalidades diferenciadas en función de cuál sea el instrumento que define la intervención y que para materializarse necesita el concurso de otra. En dos de ellas es el planeamiento, estructural o de detalle, y en la tercera son las políticas sectoriales:

- Definición desde el planeamiento general al que se le suma una política sectorial.
- Definición desde el planeamiento de detalle que necesita de políticas sectoriales para materializarse.
- Definición desde política sectorial que busca cambios en el planeamiento para viabilizar la transformación.

La utilización de estas modalidades de intervención combinada de instrumentos no son una novedad derivada del nuevo marco normativo, sino que viene siendo una constante en la intervención en la ciudad desde los inicios de la

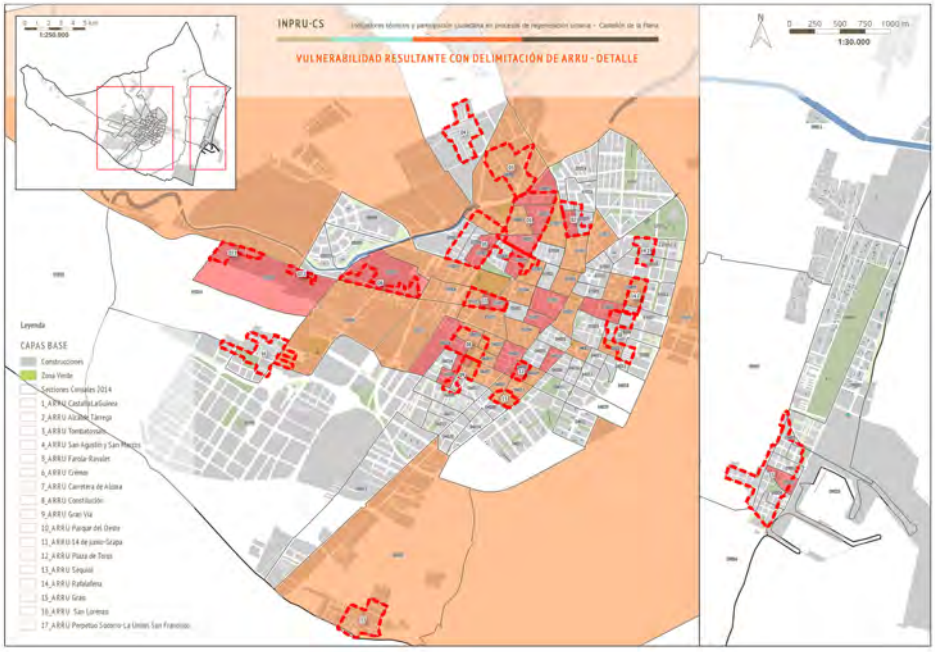


Fig. 2 / Plano de la vulnerabilidad resultante con la delimitación de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Castelló de la Plana

Fuente: Estudio y propuesta de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y Rural (ARRUR) de Castelló de la Plana (Tomo I)

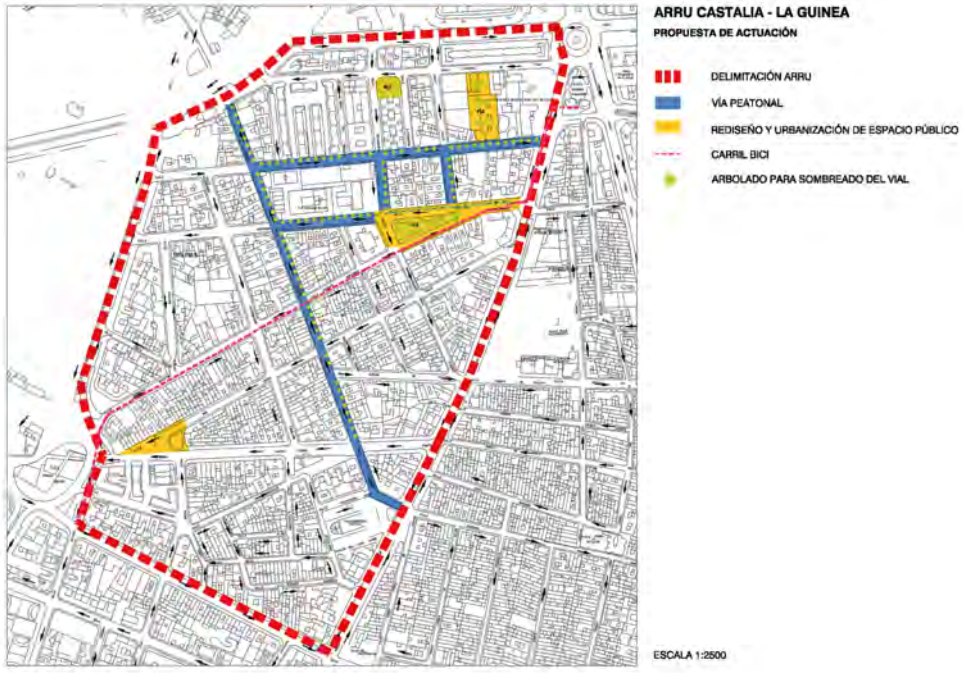


Fig. 3 / Propuesta de actuación en Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) Castalia – La Guinea

Fuente: Estudio y propuesta de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y rural (ARRUR) de Castelló de la Plana (Tomo IV)

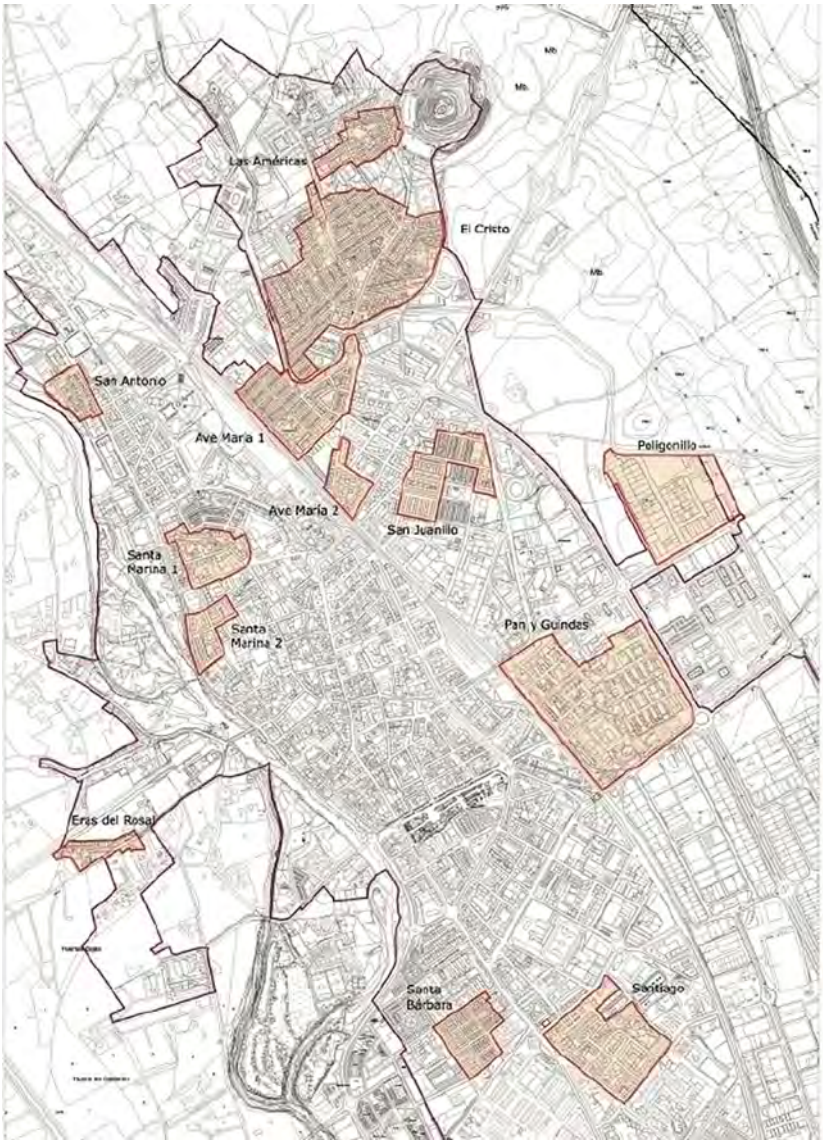


Fig. 4 / Ámbitos del Plan Especial de Reforma Interior (PERI)

Fuente: PERI para la planificación de actuaciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana en Palencia

rehabilitación en España (Hernández & al., 2014; Rodríguez Suárez, 2014). En (Hernández & al., 2015) se analiza la integralidad de 20 operaciones de rehabilitación realizadas en España entre 1978 y 2012. Si bien hasta 1992 casi todas las operaciones analizadas se iniciaron mediante una figura de planeamiento, a partir de esta fecha aparecen operaciones de rehabilitación impulsadas por planes y políticas sectoriales de ayudas a la rehabilitación. Entre 2009 y 2012 tan sólo una de las ocho operaciones analizadas en este estudio incluía el planeamiento dentro de la actuación. En los últimos años la situación se ha diversificado y el planeamiento parece estar recuperando el papel central en la definición de las intervenciones, con combinaciones de ambos tipos de instrumentos en formas novedosas. En los siguientes párrafos se ejemplifican estas tres modalidades con algunos ejemplos recientes.

Definición desde el planeamiento general al que se le suma una política sectorial. *Estudio y propuesta de Áreas de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Castelló de la Plana* (García Bernal & Huedo Dordá,

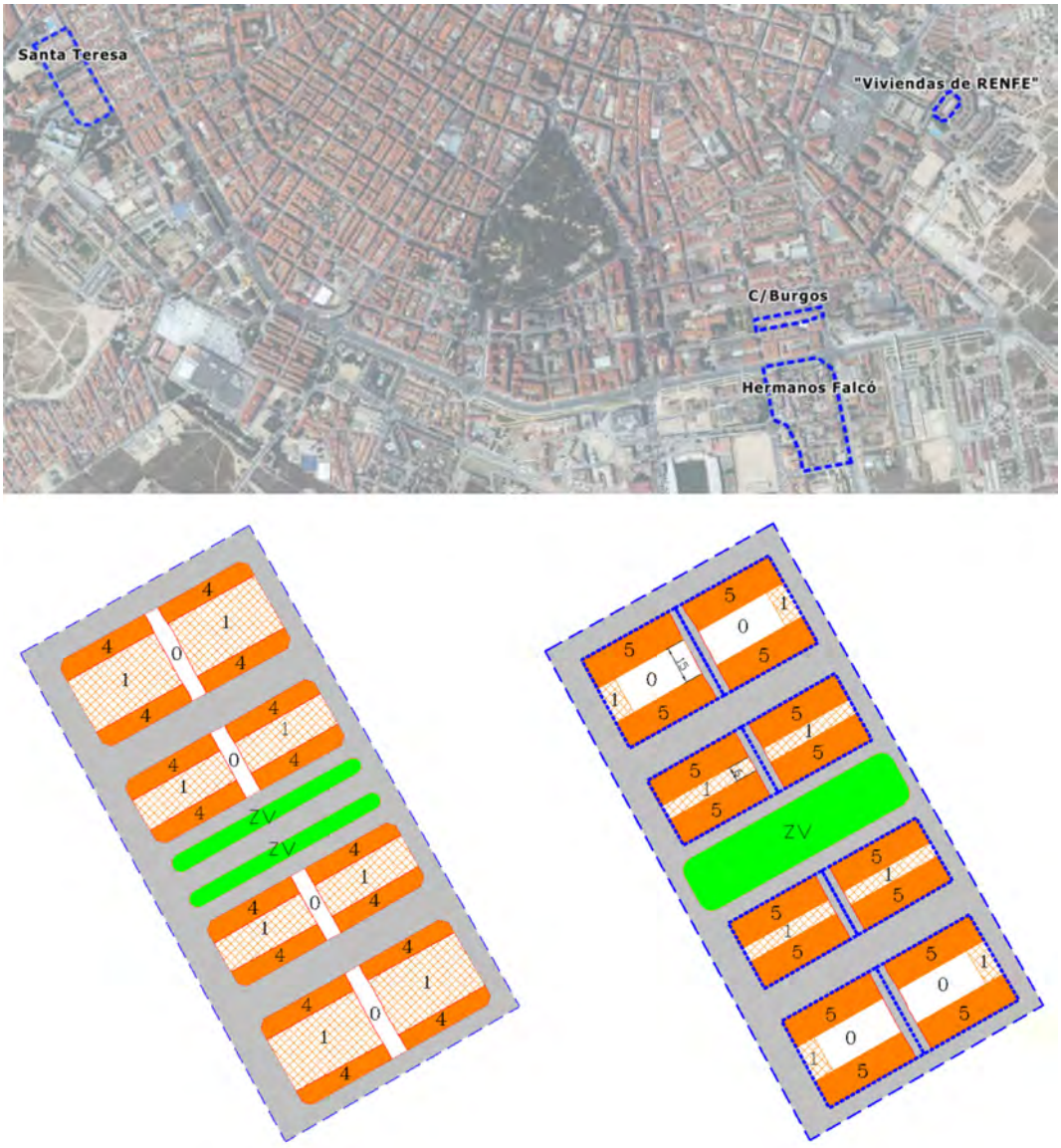


Fig. 5 / Delimitación propuesta del ARRU (arriba). Planeamiento vigente (abajo, izquierda) y propuesta de modificación (abajo, derecha) del PGOU en la zona de Santa Teresa

Fuente: Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete

2017). Como parte de la tramitación del Plan de Ordenación Pormenorizada del Plan General de la ciudad, se incluye este estudio realizado en 2017 (Fig. 2), a partir de un diagnóstico de vulnerabilidad urbana obtenido mediante la valoración de indicadores y procesos de participación ciudadana, para delimitar 17 ARRU. El estudio incluye una propuesta de intervención tipo para uno de ellos, el ARRU Castalia – La Guinea (Fig. 3), que propone la mejora del espacio público, peatonalizaciones, ampliación de aceras e inclusión de arbolado, la creación de un carril bici que atraviese el barrio, transformar un espacio en desuso en una nueva dotación pública y la rehabilitación del edificio Mestrets de viviendas sociales municipales. La ejecución de este ARRU se va a financiar a través del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y aportaciones autonómicas y municipales. Actualmente, se están adjudicando y redactando los proyectos para algunas de las actuaciones planteadas.

Definición desde el planeamiento de detalle que necesita de políticas sectoriales para

materializarse. *Estrategia municipal de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana de Palencia*, aprobada en desarrollo de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL); y financiada a partir de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), con 2 854 307€ según su Plan de Implementación (Ayuntamiento de Palencia, 2014). Las actuaciones se definen a partir de un Plan Especial de Reforma Interior, con su Avance publicado en 2018 y pendiente de aprobación inicial, que identifica los barrios o conjuntos urbanos *"que presentan un comportamiento deficitario en cuanto a los estándares de habitabilidad deseables para el conjunto de la ciudad y plantea las actuaciones"* (Andrés & Masiá, 2018, p. 1). A partir de la delimitación de estas áreas, el Ayuntamiento de Palencia (Fig. 4) podrá solicitar su declaración como Área de Regeneración Urbana a la Junta de Castilla y León y acudir a la financiación estatal y europea lo que permitirá formalizar las actuaciones. El documento de Avance no incluye propuestas de actuación para las áreas propuestas, que se harán de manera particularizada para cada una de ellas, perdiéndose así la *"visión global del municipio que favorezca la integración urbana y el equilibrio territorial*" (Molina Costa, 2019, p. 57).

Definición desde política sectorial que busca cambios en el planeamiento para viabilizar la transformación. *Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete* (2018) (Fig. 5). A partir de las necesidades de actuación en algunos barrios de la ciudad detectadas en 2015 en el diagnóstico de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI), se elabora el Plan Director de Regeneración Urbana Integral de áreas desfavorecidas de la ciudad con el propósito de delimitar áreas de intervención y proveer de elementos necesarios para solicitar financiación autonómica y estatal para la rehabilitación y regeneración urbana. Además, propone la creación de una Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración Urbana (OTRR) que impulse la rehabilitación y mantenga actualizado el Plan (Bernabé & García, 2018). También propone la adaptación de la normativa urbanística al TRLSRU, ampliando las posibilidades de transformación de las áreas delimitadas; la modernización de las bases de datos urbanísticas del municipio, como apoyo a la regeneración urbana, así como modificaciones puntuales del Plan General o la programación de Planes Especiales de Reforma Interior para concretar las actuaciones propuestas. Con todo esto, el Plan Director es un documento *"abierto y flexible, pero sin definición de medidas a medio y largo plazo"* (Molina Costa, 2019, p. 59) que sirve como estructurante de las acciones de regeneración urbana, sujetas a su vez a los dilatados tiempos de aprobación de los cambios normativos.

4. Conclusiones

Las dos herramientas básicas para la intervención en la ciudad existente son el planeamiento urbano (estructural o de detalle) y las políticas sectoriales de programación de gasto. Sus capacidades y alcances son diversos y ambos tipos de instrumentos se han utilizado y se utilizan a menudo, en función de los recursos disponibles y del marco jurídico de cada momento. En ocasiones se utilizan de forma independiente, en otras de forma secuencial y combinada.

Alcanzado el consenso de que la sostenibilidad del modelo urbano requiere centrar los esfuerzos en la mejora de la ciudad heredada y, una vez removidos buena parte de los obstáculos que inviabilizaban este tipo de intervenciones, resta consolidar modelos de intervención que permitan la generalización y sistematización de las actuaciones. Quizás la solución al acomodo entre ambos tipos de herramientas y la posibilidad de aprovechar sus sinergias pasa por la utilización de instrumentos híbridos, que reúnan las características y posibilidades del planeamiento, aunque aligerando su tramitación, y que programen inversiones y gastos. Estos nuevos instrumentos podrían ser de tipos diversos: planes estructurales de RRR, que delimiten o posibiliten la delimitación de áreas de intervención y las encajen en la ciudad con las modificaciones de la estructura que sean necesarias; planes especiales de RRR que ordenen pormenorizadamente las áreas y coordinen las políticas sectoriales sobre ellas; o planes estratégicos que diagnostiquen, prioricen y programen las intervenciones de planeamiento y sectoriales a escala de ciudad. En esta dirección apuntan las previsiones de la Agenda Urbana Española y los Planes Locales aprobados en su desarrollo, así como la *Guía para estrategias locales de rehabilitación urbana* publicada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en 2022.

En cualquier caso, las prácticas desarrolladas responden a un modelo de ordenación más o menos global, pero no a un modelo de gestión unitario que vincule la recuperación de plusvalías generadas en determinadas áreas con la mejora de otras áreas de la ciudad. A los efectos de gestión, se trata de intervenciones no vinculadas en las que los beneficios de unas reviertan en otras de forma organizada. Aunque existen los Patrimonios Municipales de Suelo

(PMS) y otros vetustos instrumentos heredados del urbanismo franquista (registro de solares, tanteo y retracto, o contribuciones especiales) estos no se utilizan de forma sistemática. Todos ellos dependen, en primera o última instancia, del valor a efectos de expropiación de las áreas sobre las que se pretende actuar. Las técnicas de expropiación se encuentran plenamente desarrolladas, aunque la carestía de los modelos de valoración en suelo urbano hace inviable utilizarlas a gran escala en la ciudad existente. El suelo urbano se valora por su valor de mercado y cualquier expropiación conlleva costes elevados.

A pesar de la retórica habitual utilizada en los procesos de regeneración urbana y el énfasis en su capacidad y deber de reequilibrio territorial y de mejora de la ciudad, estos procesos no se ponen en carga con todas sus capacidades y en coordinación con el resto de los instrumentos existentes ni se arbitran otros nuevos que permitan doblegar las resistencias con las que se encuentran las intervenciones sobre suelo urbano (Molina Costa, 2007, p. 62). La identificación entre generación de plusvalías mediante incrementos de aprovechamiento y viabilidad de las operaciones sigue siendo absoluta en el urbanismo español.

Una vía posible para la mejora de la ciudad existente pasaría por explorar modelos de gestión integral que utilicen de forma coordinada el planeamiento general, las actuaciones edificatorias, las actuaciones de transformación urbanística, los patrimonios públicos de suelo, las políticas impositivas de rescate de plusvalías, y el gasto presupuestario directo mediante inversiones a fondo perdido proveniente de políticas sectoriales. Todas estas herramientas existen, se utilizan constantemente y cuentan con mecanismos de gestión plenamente desarrollados. Su utilización de forma conjunta y coordinada en un proceso continuo de intervención basado en múltiples instrumentos, con y sin recuperación de plusvalías, abre un campo de posibilidades a la mejora de la ciudad existente y al reequilibrio territorial.

5. Bibliografía

Alonso, R. (2017): Elementos clave de la financiación comunitaria del Desarrollo Urbano: la superación de la metodología de las Iniciativas *URBAN. WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*: RI-SHUR, ISSN-e 2387-1768, Nº. 6 (Monográfico sobre las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, EDUSI) pp. 6-12.

Álvarez Mora, A. & Roch Peña, F. (2010): *Regeneración urbana integrada en Europa. Documento de síntesis.* Informe para la Dirección general de Suelo y Políticas Urbanas del Ministerio de Vivienda de España. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/B8F44D9E-47ED-44DE-8FEC-47FFE2FC630B/111525/3_survey_on_integrated.pdf

Andrés Mateo, C. & Masiá González, Ll. (2018): *Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en el municipio de Palencia.* Avance. Ayuntamiento de Palencia. https://drive.google.com/file/d/1x3rEdBZhOQuWi-viHNOa-9YDKFE_6v6d/view

Ayuntamiento de Palencia (2014): *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (DUSI) de la ciudad de Palencia 2014-2019.* https://edusipalencia.es/

Bernabé Gascón, J.C. & García Morrás, N. (2018): *Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete.* Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Albacete. https://www.coacmab.com/wp-content/uploads/2018/11/Plan_Director_RR.2018.1.1.pdf

Comisión Europea (2016): *Agenda Urbana de la UE.* https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda-eu.html

_____ (2019): *El Pacto Verde Europeo.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2019) 640 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

_____ (2020a): *El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 456 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES

_____ (2020b): *New Leipzig Charter- The transformative power of cities for the common good.* https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good

_____(2021): *La Nueva Bauhaus Europea: hermosa, sostenible, juntos.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2021) 573 final. https://new-european-bauhaus.europa.eu/document/download/6d54623a-09c1-4a60-a8f5-7c292f679f69_es?filename=COM_2021_573_ES_ACT.PDF

Fariña Tojo, J. & Naredo Pérez, J. M. & Hernández Aja, A. (2010): *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español.* Ministerio de Vivienda. ISBN 9788496387515. https://oa.upm.es/56491/

García Bernal, D.& Huedo Dordá, P. (2017): *Estudio y propuesta de áreas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana con motivo de la tramitación del Plan General Estructural de Castellón de la Plana.* Ajuntament de Castelló.

Tomo I: https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/urbanismo/PGEDic2020/1.2.1.-+TOMO+I.pdf

Gobierno De España (2014): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.* https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Documents/201902 15_AA_Espa%C3%B1a_2014_2020_Vdef.pdf

____ (2021): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf

Hernández Aja, A. & al. (2021): *Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos.* Madrid, España, MITMA & IJH (UPM). https://oa.upm.es/69248/

_____ Rodríguez Suárez, I. & Matesanz Parellada, Á. & García Madruga, C. (2014): Casco antiguo de Logroño: renovación frente a rehabilitación. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*. 181; pp. 550-555. ISSN 1133-4762. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76351

_____ & Matesanz Parellada, Á. & Rodríguez-Suárez, I. & García Madruga, C. (2015): *Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)*. Informes de la Construcción, 67(Extra-1): m024. http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.057

_____ & Rodríguez Suárez, I. (2017): De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada. *Ciudades*, 20, pp. 1-20. https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20

Junta De Castilla y León (2016): *Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL)*. http://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf

Martí, M. & Blanco, I. & Parés i Franzi, M. & Subirats, J. (2016): *Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso.* Participación, políticas públicas y territorio, 27-52. https://ddd.uab.cat/record/188566

Ministerio De Fomento (2019): *Agenda Urbana Española 2019.* Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. NIPO: 161-18-2570. https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061

Ministerio De Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020): *Actualización 2020 de la Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2020).* Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda. https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/es_ltrs_2020.pdf

_____ y Observatorio Ciudad 3R (2022): *Guía para estrategias locales de rehabilitación urbana.* https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/AUE/doc/132_guia_estrategias_rehabilitacion.pdf

Molina Costa, P. (2007): Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano. *Boletín CF+S*, 51, pp. 63-93. http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/apmol.html

_____ (2019): *"Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética"*, en *Estudio (08) Innovaciones recientes en España en materia de rehabilitación y regeneración urbana. ANEXO I.* edit. Juan Rubio del Val. Ministerio de Fomento, págs. 47-62. https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/planes_estartegicos/8_2020_innovaciones_sobre_rehabilitacion_anexo_i.pdf

Naciones Unidas. (2016): *Nueva Agenda Urbana.* Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbanos Sostenible (Hábitat III), Quito, Ecuador 2016. ISBN: 978-92-1-132736-6 https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

Oficina Nacional De Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (Coord.) (2021): *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid: Ministerio de la Presidencia. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Parkinson, M. (2014): *Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?* Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 179, 11-27. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76284

Rodríguez Suárez, I. (2014): Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. 179, 199–206. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76303

6. Referencias normativas y jurídicas

Jefatura Del Estado (1975): Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 107, de 5 de mayo de 1975, 9427 a 9448. https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9250

_____ (1998): Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. *Boletín Oficial del Estado,* 89, de 14 de abril de 1998, 12296 a 12304. https://www.boe.es/eli/es/l/1998/04/13/6

_____ (2007): Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. *Boletín Oficial del Estado,* 128, de 29 de mayo de 2007, 23266 a 23284. https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8

_____ (2013): Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado,* 153, de 27 de junio de 2013, 47964 a 48023. https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/26/8/con

_____ (2015): 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. *Boletín Oficial del Estado* 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con

Junta De Andalucía (2020): Decreto 91/2020, de 30 de junio, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de vivienda, rehabilitación y regeneración urbana de Andalucía 2020-2030. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n 127, de 3 de julio de 2020. https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/127/7

Ministerio de Fomento (2015): 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. *Boletín Oficial del Estado,* 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290 https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7

_____ (2018): Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 10 de marzo de 2018, 28868 a 28916. https://www.boe.es/eli/es/rd/2018/03/09/106/con

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1992): Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 156, de 30 de junio de 1992, 22238 a 22274. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/1992/06/26/1

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2021): Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, 239, de 6 de octubre de 2021, 122127 a 122197. https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/10/05/853/con

Ministerio de Vivienda (2008): Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado,* 154, de 26 de junio de 2008, 28482 a 28504. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2008/06/20/2/con

7. Listado de Acrónimos/Siglas

AUE	Agenda Urbana Española
ARI	Área de Rehabilitación Integral
ARRU	Área de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana
ARRUR	Área de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y Rural
EDUSI	Estrategia de Desarrollo Urbanos Sostenible Integrado
ERESEE	Estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España
ERUCyL	Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
L	Ley
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivo Estratégico de la Agenda Urbana Española
OTRR	Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración Urbana
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
RDL	Real Decreto Legislativo
RRR	Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
TRLSRU	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana
URBAN	Proyecto Iniciativa Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 873-882
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.16

CC BY-NC-ND

Los planes de ordenación urbana y territorial desde la lógica de sistemas alimentarios sostenibles

Marian Simón-Rojo [1]
Nerea Morán-Alonso [2]
Annalisa Giocoli [3]
Alberto Matarán-Ruiz [4]

[1] [2] Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (GIAU+S)
Universidad Politécnica de Madrid
[3] Servicio de redacción del Plan Director Urbanístico. Área Metropolitana de Barcelona
[4] Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada

Resumen: Diversas propuestas internacionales promueven sistemas alimentarios sostenibles, como por ejemplo el Pacto de Milán, la iniciativa de C40, el *ICLEI* (Gobiernos locales por la sostenibilidad) *Food System*, la Declaración de Glasgow o la propia estrategia europea "De la granja a la mesa". Pero aún no se aplican con claridad en el urbanismo, a pesar de que puede jugar un papel clave en la transición hacia sistemas agroecológicos y sostenibles. Para dar ese salto cualitativo, planteamos la necesidad de sistematizar el conocimiento sobre las experiencias que aprovechan de manera innovadora los mecanismos de ordenación. Por ello presentamos dos ejemplos significativos con diferente grado de desarrollo: el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana de Barcelona y el Plan de Biodistritos en Andalucía. En ellos se han tenido en cuenta la dimensión ecológica: el manejo sostenible de agua y suelo y la interacción con estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático; la dimensión económica por el potencial de generación de empleo y reactivación local; y la dimensión

Recibido: 17.02.2023; Revisado: 12.05.2023
Correo electrónico (1): m.simon@upm.es Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0681-4422
Correo electrónico (2): nerea.moran@upm.es Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1877-9951
Correo electrónico (3): giocoli@amb.cat Nº ORCID: https://orcid.org/0009-0002-0932-5410
Correo electrónico (4). mataran@ugr.es Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4165-6247

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

social relacionada entre otros aspectos con la cohesión social y el refuerzo de vínculos urbano rurales. De estos planes se extraen lecciones críticas que permitirían hacer operativas las recomendaciones de reorganización espacial adaptada a las especificidades de los sistemas agroecológicos.

Palabras clave: Área Metropolitana Barcelona; Biodistritos; Espacios agrarios; Sistemas alimentarios; Transición agroecológica.

Urban and Territorial Planning plans from the logic of sustainable food systems

Abstract: Several international proposals promote sustainable food systems, such as the Milan Urban Food Policy Pact, the C40 initiative, the ICLEI (Local Governments for Sustainability) Food System, the Glasgow Declaration or Europe's own "Farm to Fork" strategy. But they are not yet clearly applied in urban planning, even though they can play a key role in the transition to agroecological and sustainable systems. In order to make this qualitative leap, we raise the need to systematize knowledge about several experiences that take advantage of innovative management mechanisms. For this reason, we present two significant examples with different degrees of development: the Urban Master Plan of the Metropolitan Area of Barcelona and the Biodistricts Plan in Andalusia. These plans have taken into account the ecological dimension: sustainable water and soil management and interaction with climate change mitigation and adaptation strategies; the economic dimension considering the potential for employment generation and local reactivation; and the social dimension related, among other aspects, to social cohesion and the strengthening of urban-rural links. Critical lessons can be drawn from these plans that would make it possible to operationalize the recommendations for spatial reorganization adapted to the specificities of agroecological systems.

Keywords: Agrarian land; Agroecological transition; Barcelona Metropolitan Area; Biodistricts; Sustainable food systems.

1. Apoyar la transición agroecológica desde la ordenación urbanística y territorial

Hasta hace poco el planeamiento urbano apenas prestaba atención a los espacios agrarios y al sistema alimentario. Sin embargo, uno de los de los grandes desafíos del planeamiento urbano y de la ordenación del territorio pasa por recuperar las "relaciones perdidas entre ciudad, agricultura y alimentación (Mata Olmo, 2018) evolucionando hacia sistemas alimentarios territorializados y contando con la participación social (Matarán Ruiz, 2013). La conciencia de la dependencia del actual sistema alimentario y de los impactos negativos que tiene sobre el medio, ha impulsado nuevos planes –ya sea estratégicos o de ordenación espacial– que se formulan teniendo en cuenta las necesidades funcionales y espaciales que conllevaría la reorganización del sistema agroalimentario en una transición hacia modelos relocalizados (Simón Rojo, 2022). Dentro de estos nuevos planteamientos, hay espacio para enfoques que conectan el mantenimiento de la calidad de los ecosistemas, la protección de la biodiversidad y de los medios de vida de las pequeñas explotaciones con las prácticas agroecológicas. Se presentan en este artículo dos ejemplos singulares de este nuevo enfoque. Asumen que en la reconstrucción de territorios resilientes, vinculados a una bioeconomía adaptada a los recursos locales, es básico reforzar las relaciones y vínculos entre la producción y consumo de alimentos, así como trabajar en la reconstrucción de lazos y comunidades. Es importante a su vez recuperar la cultura alimentaria y el conocimiento tradicional vinculado a los condicionantes locales, y mejorar el funcionamiento ecosistémico, especialmente en las zonas insertas o en proximidad de espacios de valor natural.

Este enfoque transversal, que necesariamente vincula diversas áreas y niveles de gobierno, pero que pone el foco en las escalas regionales y locales, es el que se aplica en estrategias y acuerdos internacionales, como la Declaración de Glasgow sobre la alimentación y el clima, suscrita por más de 100 gobiernos subnacionales, que surge de la COP26 celebrada en 2021;

o el Pacto de Milán de Políticas Alimentarias Urbanas, al que se han sumado 260 ciudades desde su lanzamiento en 2015 en el marco de la Exposición Universal de Milán, y que trabaja sobre 6 ejes relacionados con la gobernanza, las dietas sostenibles, la equidad, la producción, la distribución y el desperdicio alimentario. Entre las líneas de acción climática de C40, red global que reúne a casi un centenar de las principales ciudades del mundo, se encuentra la de sistemas alimentarios urbanos, que tiene por objetivo avanzar hacia una mayor sostenibilidad, equidad y accesibilidad. Otras redes internacionales como ICLEI (Gobiernos locales por la sostenibilidad), mediante CITYFOOD, trabajan con administraciones regionales y locales en la planificación de sistemas alimentarios de ciudad-región más resilientes y sostenibles. La misma estrategia "De la granja a la mesa" (COMISIÓN EUROPEA, 2005), parte clave del Pacto Verde Europeo, plantea la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, marcando como objetivos la reducción de la huella ambiental, el aumento de resiliencia y la disponibilidad de alimentos saludables y asequibles.

Pensar y planificar el territorio con un enfoque biorregional puede contribuir a estos objetivos estratégicos, permitiendo reducir la dependencia de las ciudades respecto de espacios de producción lejanos, y de un sistema de transporte de escala global. Con ello se reduciría su vulnerabilidad ante crisis energéticas y económicas (Morán & al., 2016). En este sentido, conviene tener presente que para una parte importante de la población esta amenaza no es una hipótesis, sino que forma parte de su cotidianidad. La inseguridad alimentaria es un problema estructural global (FAO & al., 2019), que se asienta en la desigualdad creciente y persistente (*High Level Panel of Experts* [HLPE], 2020; Pereda 2020), así como en los contextos de intensificación de la precarización de la vida (Llobet & al., 2019) especialmente relevante en los grupos más afectados por la pobreza y la exclusión social (Laparra & al., 2014). Afecta a una parte relevante de la población, también en países occidentales, entre ellos en España, donde si bien en contextos de "normalidad" con frecuencia permanece invisible, se hace evidente y alarmante en situaciones de emergencia social (Serrano Pascual & al., 2022).

El creciente interés por la relocalización del sistema alimentario conecta no solo con conceptos ya veteranos como biorregión sino también con otros más recientes como "sistemas agroalimentarios de ciudad-región" (Blay-Palmer & al, 2018; Dubbeling & Santini, 2018), "cuencas alimentarias" (Baysse-Lainé & Perrin, 2017) o "biodistritos agrarios". La preocupación por la creciente vulnerabilidad de los sistemas alimentarios urbanos y el reconocimiento del potencial que encierra la agricultura periurbana, se refleja en una creciente producción académica, de políticas y de prácticas en torno a la misma (Lohrberg & al., 2016, Duží & al., 2017). En dichas áreas se impulsan desde hace tiempo los Parques Agrarios "como herramienta innovadora capaz de catalizar los potenciales de la agricultura de proximidad y blindar estos espacios del crecimiento urbano e industrial." (Yacamán & Zazo, 2015).

Dentro de todas estas propuestas, destacamos la de los sistemas alimentarios locales de base agroecológica, entendiendo que, en ellos, la ordenación especial tiene potencial para contribuir a superar la brecha metabólica cerrando ciclos de materiales y superando la actual segregación entre producción y consumo, pero también entre lo productivo y lo reproductivo, entre la sociedad y la naturaleza (López-García & González de Molina, 2021).

La incorporación de la alimentación se refleja en todo el proceso de planificación espacial, comenzando por la realización de estudios sobre la capacidad de carga del territorio, su estado actual y la cuantificación de las necesidades alimentarias de la población. También es un elemento fundamental la participación desde el inicio de agentes sociales y económicos relacionados con la alimentación, con especial atención al sector primario. Las propuestas van encaminadas a proteger de una manera efectiva los espacios productivos, considerándolos estructuras territoriales estratégicas, cuya continuidad y calidad es importante para el desempeño sus funciones económicas y ecológicas; o protecciones patrimoniales, de paisajes y elementos agrarios, que consideren la actividad productiva parte del valor cultural de estos ámbitos (Morán & al., 2016). En definitiva, permitirían mejorar la capacidad de adaptación y recuperación ante una crisis externa de manera que permita asegurar las necesidades básicas de alimentación apoyadas en un tejido productivo local con mayores grados de autonomía, como vamos a explorar a través de algunos ejemplos en marcha.

2. Amplio campo de experimentación en múltiples escalas

A través de Planes Territoriales, de Planes Generales, Planes Especiales, Planes de Acción o

Estrategias, distintos territorios están abordando desde distintas escalas el papel de los espacios agrarios, su protección y –aun tímidamente– la relocalización del sistema alimentario.

Un ejemplo de planificación territorial que ha integrado el sistema alimentario desde el diagnóstico, lo encontramos en la revisión del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava (Avance), que se está abordando desde un enfoque biorregional. El diagnóstico incorpora tanto la consideración de la fertilidad del suelo como del metabolismo territorial y urbano, y las estructuras relacionales (Diputación Foral de Álava, 2022).

A escala municipal, el Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza (Díaz Morlán & al., 2017) (intenta atajar las tensiones a las que están sometidos los terrenos agrícolas, que venían siendo "el espacio de oportunidad para la especulación y el desarrollo urbanístico" y lo presentan como "un área capaz de aportar servicios ecosistémicos para la ciudad". El Plan Director propone impulsar la creación de una Estrategia Agroalimentaria, un Parque Agrario y un Parque Huerta así como desarrollar un Proyecto de Huertos Urbanos y un estudio de desclasificación de suelo urbanizable.

Si en Zaragoza el Plan Director identifica la Estrategia Agroalimentaria como un instrumento necesario para complementar las medidas territoriales, en la ciudad de Madrid la Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible 2022.2025 (AG Internacionalización y Cooperación, 2022), sirve como marco integrador de las políticas públicas. Conecta aquellas relacionadas con la alimentación con los planes espaciales que impulsan la producción agroecológica en el municipio tanto en los espacios públicos (Proyecto Barrios Productores) como en los privados, donde se promueven acuerdos de custodia del territorio (Bosque metropolitano).

En Palma de Mallorca, el Plan General (en redacción) no solo está planteado desde la necesidad de proteger los suelos agrarios y otros recursos como son el agua y la biodiversidad, como parte de la infraestructura azul y verde. También incorpora al planeamiento urbano instrumentos para la protección y fomento de la producción agroalimentaria local y sostenible. En este caso el Parque Agrario forma parte de las propuestas de ordenación del Plan General, así como otros múltiples elementos, por ejemplo los ejes cívicos que conjugan patrimonio y caminos con equipamientos públicos a modo de puertas de la ciudad, interpretando físicamente el concepto de reconectar el mundo urbanita con el medio agrario.

Con el objetivo de entender mejor cómo pueden articularse los planes de ordenación territorial con las políticas sectoriales, económicas y sociales, y cómo un plan estratégico y territorializado necesita de instrumentos de ordenación especial para llevar a la práctica la reorganización del sistema que se está planteando, se presenta a continuación una descripción más detallada de un ejemplo de cada tipo, que se encuentran a la vanguardia de lo que se está generando en nuestros territorios, en Barcelona y en Andalucía.

2.1. El Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM) del Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

El Plan Director Urbanístico Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (PDUM) de escala supramunicipal abarca 36 municipios con 3,3 M hab y una superficie de 636 km^2. El Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB) ha aprobado inicialmente el PDUM el 21 de marzo de 2023.

Teniendo en cuenta que_las ciudades necesitan adaptarse a la actual emergencia climática y al cambio global sus impactos ambientales son ya una realidad que afecta a los ecosistemas y agravan la desigualdad social. Para superar estos retos es necesario invertir la mirada del planeamiento urbanístico y pensar primero en la funcionalidad de los elementos biofísicos (el relieve, la hidrología, los acuíferos, la actividad agraria de proximidad, las personas) para después integrar y relacionar de la mejor manera los usos antrópicos con la matriz biofísica constituida por unos ecosistemas naturales y agrarios generadores de recursos.

El PDUM parte de una óptica ecosistémica basada en el análisis del metabolismo urbano que vincula ecosistemas, ciudades y flujos de materia y energía en una perspectiva agroecológica que pone en el centro de la infraestructura verde los siguientes elementos:

- La estructura azul, pensando en el ciclo integral del agua.
- El mosaico agroforestal como forma más resiliente de los espacios abiertos.
- El borde urbano, como espacio de regeneración, conexión o intercambio.

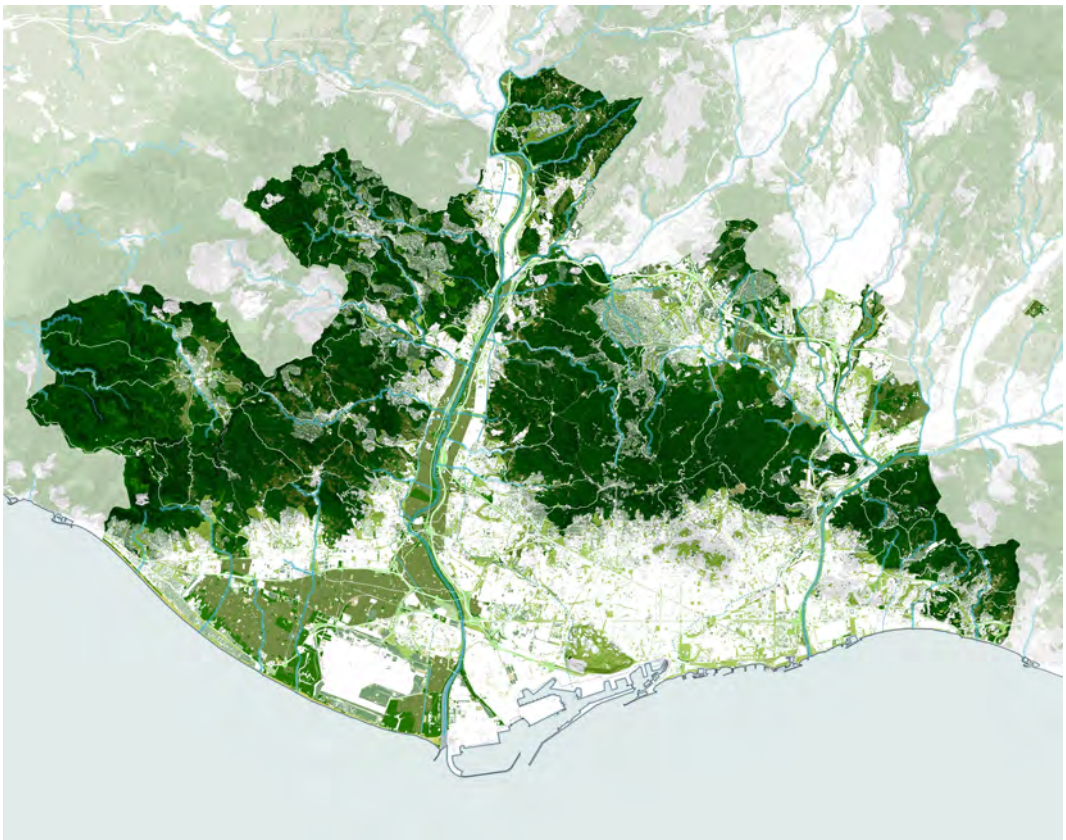


Fig. 1 / Infraestructura verde metropolitana

Fuente: Plan Director Urbanístico Metropolitano. Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

- La regulación de los usos en los tejidos urbanos desde una perspectiva energética, climática, de equidad y de proximidad en las cadenas de valores.

En este sentido el PDUM establece como principal elemento estructurador del territorio metropolitano la estructura azul, conformada por los principales ríos, rieras y torrentes, el ámbito litoral, las zonas húmedas, las zonas inundables, los espacios de interés para la regulación de la escorrentía superficial y los espacios de interés para la recarga de los acuíferos.

Sobre estos ámbitos establece restricciones y condiciones de usos con el objetivo de preservar la biodiversidad, los bosques más estratégicos para disminuir la velocidad del agua de escorrentía, los ámbitos con mayor riesgo de inundación, los espacios más favorables a la infiltración de agua en los acuíferos más importantes para el abastecimiento de la metrópolis o la mejora de la conectividad ecológica.

Por otro lado el PDUM establece como ámbito de regulación urbanística directa el conjunto de los espacios abiertos, el Suelo No Urbanizable. Con el objetivo de aumentar la complejidad del paisaje favoreciendo la actividad agrícola y la gestión del espacio forestal al tiempo que garantizar la funcionalidad ecológica, se reconocen dos ámbitos agrarios con vocación y funciones diferenciadas: la Plana Agraria –zonas aluviales y deltaicas con acceso a recursos hídricos con una regulación de los usos que procurará proteger y blindar espacios de gran valor agrario –y el Mosaico Agroforestal– ámbitos en entornos de montaña con pendientes moderadas y estructura de mosaico con una regulación de los usos que facilitará la reactivación de una actividad agraria en proceso de desaparición.

En relación con la estructura urbana y social el PDUM define una estructura verde y metabólica que refuerza y regula los vínculos urbano-rurales desarrollando un papel de reconexión o intercambio. Esta estructura está constituida

por dotaciones de interés metropolitano como parques, equipamientos y servicios técnicos y por otro lado por una red verde de soporte a la movilidad activa que entrelaza centros urbanos, nodos intermodales y espacios agrarios y naturales. Con el objetivo de resolver la fragmentación de los bordes urbanos el PDUM identifica los ámbitos objeto de actuaciones de restauración de la conectividad ecológica y de regeneración de suelos para mejorar la funcionalidad de la actividad agraria en entornos vulnerables por la presión periurbana.

Finalmente, a escala urbana, para proteger funciones principales (residencial, productiva o de abastecimiento) y garantizar su distribución equitativa, el PDUM establece unos patrones funcionales donde se desvincula la cualificación urbanística de los usos, estableciendo unas directrices para regular los usos en función de la compatibilidad y el grado de impacto. De esta forma los futuros planes de ordenación urbanística de escala local podrán admitir, bajo determinadas condiciones, agricultura profesional en la ciudad o podrán proteger tejidos industriales integrados en la malla urbana para favorecer actividades relacionadas a la logística, a la producción y al reciclaje de proximidad.

Siempre de cara al futuro planeamiento de la ordenación urbanística municipal, el PDUM definirá, en función de la vulnerabilidad, estrategias de actuación a nivel local con un catálogo que establece parámetros de aplicación para, por ejemplo, naturalizar el espacio urbano o reactivar el comercio de proximidad.

El PDUM se encuentra vinculado al Plan territorial metropolitano de Barcelona (PTMB) aprobado definitivamente en abril de 2010 que establece las determinaciones que debe contener el PDUM sobre los tres sistemas objeto del PTMB (espacios abiertos, asentamientos urbanos e infraestructuras de movilidad) y al futuro Plan de ordenación urbanística metropolitano, según lo especificado en la propia Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona.

Al mismo tiempo, el PDUM se relaciona con las demás figuras de planeamiento en el marco de la autonomía local de los ayuntamientos y de los organismos públicos con competencias en el territorio metropolitano. Así mismo el PDUM convive con otras figuras de planeamiento de carácter sectorial que afectan al área metropolitana de Barcelona, tanto de rango autonómico como estatal y europeo, y que incluyen aspectos relacionados con la vivienda, la movilidad, los puertos y aeropuertos, la energía, la sostenibilidad y el cambio climático, los espacios naturales, el desarrollo rural y agrícola, la gestión de residuos, el ciclo del agua o los equipamientos comerciales, deportivos y culturales.

2.2. Los Biodistritos en Andalucía

En 2022 la Agencia de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía (AGAPA) impulsó una estrategia para la creación de biodistritos, que pretende integrar a los agentes que tengan relación con las cuestiones agroalimentarias en los diferentes territorios donde se quieren implantar biodistritos. La propuesta se ha lanzado sobre la base de un estudio diagnóstico de las redes agroecológicas andaluzas (Matarán & al, 2021), y actualmente la están desarrollando la Cooperativa Hábitat4, la Asociación Instituto de Estudios Campesinos, y la Fundación Alimentta, con apoyo de las universidades de Granada, Córdoba y Pablo de Olavide en Sevilla.

La escala competencial es autonómica, pero cada biodistrito tendrá su definición bioregional del ámbito y por lo tanto también su escala a través de un proceso participativo con los agentes del territorio. En cada biodistrito no se va a desarrollar planificación espacial, bien al contrario, se pretende articular un comité promotor que pueda generar un acuerdo estratégico y un programa de actividades específico para el biodistrito.

Por lo tanto, en Andalucía un biodistrito es un área biogeográfica en la que se articulan y dinamizan mercados de proximidad así como otras actividades de promoción de la agricultura local, aumentando la producción y el consumo de productos locales de modo coordinado, ajustando la oferta y la demanda localmente, programando cultivos en función de la demanda interna y mejorando los márgenes de los operadores, incluyendo quienes se dedican a la producción y lógicamente, también las redes agroecológicas que deben ser la base de todo el proceso dada su experiencia en lo que respecta a la reterritorialización de los sistemas alimentarios.

En este modelo, todos los actores implicados (agentes de toda la cadena agroalimentaria local, organizaciones ciudadanas, operadores turísticos, administraciones públicas, universidades y centros de investigación, etc.) establecen un acuerdo para la gestión sostenible de los recursos locales, adoptando un modelo territorializado de producción, distribución, y consumo (cadenas cortas de comercialización, grupos de consumo, comedores públicos,...).

El objetivo de AGAPA a la hora de crear biodistritos es la implementación de modelos de

producción, distribución, comercialización y consumo, compatibles con la conservación de recursos naturales, el respeto al medio ambiente, la valorización de productos naturales y el desarrollo económico y turístico de zonas rurales.

Además, al apostar por la territorialización de los sistemas alimentarios y su definición bioregional, así como por los canales cortos de comercialización, incluyendo las experiencias agroecológicas, existe un vínculo directo con estrategias de mitigación respecto al cambio climático dado que ahorran combustibles fósiles y disminuyen por tanto las emisiones de gases de efecto invernadero.

La agroecología es una de las bases para el diseño de los biodistritos que constituyen básicamente estrategias territoriales para el desarrollo de sistemas alimentarios locales. En este contexto, el ideal es que durante el proceso los agentes adopten gradualmente un modelo agroecológico en todas las fases de la cadena agroalimentaria. De este modo, la propuesta de biodistritos en cada contexto bioregional considerado trata de coordinar y dinamizar la producción, la comercialización, la venta, la restauración, y el consumo social, así como las actividades complementarias y el turismo asociado en las áreas rurales.

Además, la promoción de sistemas alimentarios territorializados constituye en sí misma una estrategia de generación de empleo al buscar la re-circulación monetaria en el contexto local y la potenciación de los empleos locales frente a los empleos lejanos promovidos por el sistema alimentario globalizado.

Por lo tanto, los biodistritos pretenden generar economía y empleo locales, al tiempo que tratan de implicar a todos los actores del sector incluyendo ámbitos actualmente subalternos como la pequeña producción ecológica. En este sentido, los biodistritos se proponen generar estrategias que favorecen la cohesión social en el territorio favoreciendo la mejora de las condiciones de vida de la población en general y de la vulnerable en particular, ya que entre otras muchas acciones porponen el desarrollo de grupos de consumo y de comedores públicos ecológicos.

En la propuesta de biodistritos están representados en igualdad de condiciones los sectores del ámbito rural junto a los sectores del ámbito urbano, y es en esta unión de la que deben nacer las propuestas y las acciones que sustentan a cada biodistrito. Además, al tratarse de estrategias relacionadas con los canales cortos de comercialización alimentaria, se refuerzan los vínculos urbano-rurales en el ámbito bioregional a través de la alimentación como vector clave en la relación histórica entre el campo y la ciudad.

Finalmente, los biodistritos tienen un fuerte componente comunicativo y de desarrollo de la producción local como elemento identificador de las bioregiones, incluyendo su posible relación con los aspectos turísticos del territorio. Además, las estrategias de participación y la necesidad de firmar un pacto o acuerdo por parte de los agentes implicados que además se constituyen en grupo promotor, suponen un inicio para la construcción de comunidades alimentarias locales que refuercen la identidad de cada territorio y la capacidad de innovar socialmente.

3. Aprendizajes y retos

En la última década se han dado considerables avances en la incorporación de los espacios agrarios a la ordenación del territorio. Se ha pasado de una situación en la que los ejemplos prácticos eran escasos (Simón & al., 2012), a una creciente presencia de esta cuestión en los debates teóricos sobre planificación territorial, y a su paulatina –incipiente aún– asimilación en la práctica profesional. La consideración de los espacios agrarios como sistemas estructurantes del territorio se ha producido en paralelo al reconocimiento del sistema agroalimentario como elemento estratégico en el desarrollo económico, en la calidad de vida, y en la creación de vínculos urbano-rurales, desde el enfoque de sistemas agroalimentarios reterritorializados o de base local. Se abren así múltiples posibilidades de conexión y creación de sinergias intersectoriales, que pueden aumentar el impacto de actuaciones en el campo urbanístico.

3.1. De la protección a la ordenación de los espacios agrarios

Los espacios agrarios son sistemas físicos con morfologías y tipologías características, vinculados a elementos geográficos y naturales, por lo que su estructura y su funcionalidad no se supedita a los límites administrativos. Esto no quiere decir que desde el planeamiento general no se deban considerar, al contrario, es fundamental que se reconozcan las funciones y necesidades de estos espacios, y que el planeamiento no solo los proteja sino que también los ordene. Esta tarea será más eficaz y coherente si viene precedida de un plan territorial, como se ha explicado en el caso del PDUM.

Se debe superar el enfoque tradicional que solo consideraba la protección del suelo de alto valor agrícola, para avanzar hacia una visión sistémica, que vincule los valores económicos, patrimoniales, ambientales, paisajísticos y sociales de estos espacios. Por otra parte, la actuación a escala supramunicipal permite ordenar ámbitos agrarios funcionales unitarios, situados en áreas metropolitanas, en espacios periurbanos intermunicipales, o en espacios productivos tradicionales. Las formas de intervención más habituales en esta escala son los planes y herramientas sectoriales que delimitan los sistemas agrarios, protegen el suelo y crean entidades de gestión para la dinamización de la actividad. Contamos con ejemplos de referencia como los Parques Agrarios, los anillos verdes agrícolas, o propuestas más recientes como los biodistritos, que además se orientan a la consolidación de circuitos locales y a la mejora del acceso a la alimentación.

3.2. De la ordenación espacial a la reorganización del sistema alimentario

También en los instrumentos de protección ambiental, como los planes de infraestructura verde o de los parques regionales, se pueden incorporar territorios agrarios productivos, proteger el suelo y ordenar los usos y actividades. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas reconoce la importancia de los sistemas agrarios de alto valor natural y cómo éstos pueden constituirse en áreas núcleo y ser parte de la red para conservación con funciones ecológicas clave. En ellos, las actividades agrarias son protectoras de la biodiversidad, la riqueza de especies está asociada directamente al medio productivo agrario (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO, 2021). El interés por integrar los espacios agrarios –y los sistemas alimentarios– en las infraestructuras verdes se traslada a su vez al interior de las ciudades y a sus entornos periurbanos, combinando su diseño con los principios de ecología del paisaje, y agroecología hasta llegar a infraestructuras verdes y corredores alimentarios (Bohn & Chu, 2021).

Hasta el momento ha sido menos frecuente que los sistemas agrarios aparezcan como elementos estructurantes en directrices territoriales o planes metropolitanos, pero es una línea de acción con gran potencial en la medida en que estos instrumentos permiten abordar la complejidad del territorio, y ordenar las relaciones entre sus componentes, desde un enfoque de metabolismo social. El PDUM del AMB aplica esta visión ecológica del territorio, huyendo de la zonificación y dando relevancia a la matriz de espacios no urbanizados y a las interacciones entre los distintos ecosistemas que la conforman.

3.3. Hacer emerger las dimensiones económica, ecológica y social

La ordenación de los espacios agrarios debe considerar también su multifuncionalidad, y la superposición de sus dimensiones económica, ecológica y social. Son espacios productivos con potencial de generación de empleo y reactivación local, pero no hay que olvidar que su actividad se basa en la explotación de recursos finitos y esenciales como son el agua y el suelo fértil. Dependiendo de cómo se gestionen pueden contribuir a la regulación hídrica, a la conectividad ecológica, a la mejora del suelo y al incremento de biodiversidad, o por el contrario, contaminar y agotar acuíferos y suelos, afectar a otros ecosistemas aguas abajo, o acabar con la biodiversidad a escala genética, de especies y de paisajes. Se trata de espacios que pueden ser de importancia estratégica para asegurar la resiliencia alimentaria en el medio plazo, y ya se están produciendo tensiones cuando se plantea qué usos pueden ser admisibles y cuáles son los criterios para priorizar unos u otros. Distintos modelos, desde las plantas fotovoltaicas a las macrogranjas, se disputan la legitimidad de ocupar los territorios agrarios, alegando la rentabilidad, la creación de empleo, las demandas de consumo... Por tanto es importante contar con unas regulaciones normativas claras sobre los usos, las construcciones, instalaciones y servicios que se pueden situar en los espacios agrarios, a partir de análisis sobre sus impactos y externalidades. Finalmente también hay que considerar las funciones sociales de estos espacios, y su contribución a la mejora de la calidad de vida, en la medida en que contribuyen a mejorar el acceso de la población a espacios libres, reproducen paisajes identitarios, pero también por cómo pueden aumentar la cohesión social y asegurar el acceso a una alimentación de calidad y asequible.

Existe un enorme potencial de coordinación de políticas sectoriales en torno a la alimentación, vinculando las actuaciones urbanísticas a otras que se desarrollen en los campos del empleo y el emprendimiento, el comercio, la compra pública, la educación, la salud, el turismo, la cultura... tal y como se plantea en el programa de

Biodistritos andaluz En este sentido, en la escala municipal se han ensayado ya marcos de coordinación como el Pacto de Políticas alimentarias urbanas de Milán, y herramientas como las Estrategias de alimentación y los Consejos alimentarios que están permitiendo conexiones y sinergias interdepartamentales en distintas ciudades y municipios. También en la escala regional, provincial o autonómica, la vinculación entre planes y estrategias puede lograr mayores impactos: programas de desarrollo rural, estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, planes de alimentación sostenible...

3.4. Del papel a la realidad

Para seguir avanzando y extender la integración de los sistemas agrarios en la ordenación del territorio hace falta incidir en la formación y actualización profesional. Sistematizar el conocimiento sobre las experiencias que aprovechan de manera innovadora los mecanismos de ordenación y planeamiento urbanístico y explorar cómo hacer operativas las nuevas herramientas que se están desarrollando[1] (Simón Rojo, 2022).

Estamos viviendo sucesivas crisis, que nos abocan a reorganizar nuestros sistemas socioeconómicos, y a reconocer el suelo como un bien estratégico. Los distintos planes y políticas pueden tener un papel importante, pero no son suficientes. Para pasar del papel a la realidad es necesaria la implicación de los distintos agentes, y muy especialmente del sector primario, en el que recae el peso del mantenimiento de la actividad en estos territorios. El análisis de las experiencias recientes en el Área Metropolitana de Barcelona y en los biodistritos andaluces muestran el interés de combinar herramientas más convencionales de ordenación territorial, con carácter normativo, con otros planes estratégicos y de dinamización. Estos últimos aportan los marcos de gobernanza y dinamización que facilitan la actividad agroalimentaria y los flujos de materia y energía con enfoque agroecológico, que no van a darse solo porque aparezcan delineados en los planos. Pero son los primeros, los planes de ordenación los que ofrecen un respaldo regulador y perspectivas de estabilidad a los procesos de transición agroecológica

[1] En este sentido, La Red de Municipios por la Agroecología cuenta con un grupo de trabajo que ha trabajado en los últimos años en esta línea, y ha publicado la Guía de Planeamiento y Agroecología.

4. Bibliografía

AG Internacionalización y Cooperación (2022): *Estrategia de Alimentación Saludable y Sostenible de Madrid. 2022-2025.* Ayuntamiento de Madrid

Baysse-Lainé, A. & Perrin, C. (2017): Les espaces agricoles des circuits de proximité: une lecture critique de la relocalisation de l'approvisionnement alimentaire de Millau. *Natures Sciences Sociétés*, *25*(1), 21-35.

Blay-Palmer, A. & Santini, G. & Dubbeling, M. & Renting, H. & Taguchi, M. & Giordano, T. (2018): Validating the city region food system approach: Enacting inclusive, transformational city region food systems. *Sustainability*, *10*(5), 1680.

Bohn, K., & Chu, D. (2021): Food-productive green infrastructure: Enabling agroecological transitions from an urban design perspective.Urban Agriculture & Regional Food Systems, 6(1), e20017.

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, (2005): *De la granja a la mesa : por una alimentación sana para los consumidores europeos.* Oficina de Publicaciones.

Diputación Foral De Álava (2022): Revisión del PTP del área funcional de Álava Central. Memoria (Documento de Avance).

Díaz Morlán, J. & Miravalles Quesada, Ó. & Zúñiga Sagredo, I (2017): Plan Director de. Infraestructura verde de Zaragoza. Ayuntamiento de Zaragoza.

Dubbeling, M. & Santini, G. (2018): City region food system assessment and planning. *Urban Agriculture Magazine*, *34*(May), 6-9.

Duží, B. & Frantál, B. & Rojo, M. S. (2017): The geography of urban agriculture: New trends and challenges. *Moravian Geographical Reports*, *25*(3), 130-138.

FAO & FIDA & OMS & PMA & UNICEF (2019): El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Roma: FAO

High Level Panel of Experts,HLPE (2020): *Seguridad alimentaria y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030.* Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma

Laparra Navarro M. & Azcona Sáenz P. & Pérez Eransus B. & Damonti, P. S. & Martínez Virto L. & Zugasti Mutilva N. & Lasheras Ruiz R. (2014): El desplome de los ingresos de los pobres y la intensificación de los procesos de exclusión social en España. *Educación y Futuro, 30 (2014), 81-107*

Llobet, M. & Durán, P. & Magaña, C. R. & Muñoz, A. (2019) (coords): (*Re) pensando los retos alimentarios desde las Ciencias Sociales: contextos de precarización, respuetas y actuaciones*. Barcelona: UOC.

Lohrberg, F. & Lička, L. & Scazzosi, L. & Timpe, A. (Eds.). (2016): *Urban Agriculture Europe* (p. 231). Berlin: Jovis.

López-García, D. & González De Molina, M. (2021): An Operational Approach to Agroecology-Based Local Agri-Food Systems. *Sustainability*, 13(15), 8443

Mata Olmo, R. (2018). Agricultura Periurbana y Estrategias Agroalimentarias en las Ciudades y áreas Metropolitanas Españolas. Viejos Problemas, Nuevos Proyectos. *Cultura Territorial e Innovación*

Social ¿Hacia un Nuevo Modelo Metropolitano en Europa del Sur, 369-390

Matarán Ruiz, A. (2013). Participación social en la protección activa de los espacios agrarios periurbanos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*

____ & al., (2021) Diagnóstico de las redes agroecológicas locales de Andalucía y diseño participativo de propuestas de consolidación. AGAPA, Universidad de Granada.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO (2021): *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica*s. Orden PCM/735/2021, de 9 de julio

Morán, N. & Simón, M. & Zazo, A. & Rodriguez, R. (2016). Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque biorregional. In *Atas do XVI Congresso Ibero-americano de Urbanismo. Sociedade e Território, Novos Desafios* (pp. 348-356).

Pereda, C. (2020): La polarización de la riqueza sigue aumentando. Trasvase de rentas a través de los alquileres. Madrid: *Barómetro social de España*.

Serrano Pascual, A.& González Parada, J. R. & Simón Rojo, M. (2022): Iniciativas para enfrentar el hambre y la inseguridad alimentaria en la comunidad de madrid: ¿está en crisis el modelo hegemónico de reparto de alimentos?. *Cuadernos de Trabajo Socia*l, 35(1), 81-91

Simón Rojo, M. (2022): *Planeamiento urbanístico de sistemas alimentarios agroecológicos.* Fundación Entretantos.

_____& Zazo Moratalla, A. & Morán Alonso, N. (2012): Nuevos enfoques en la planificación urbanística para proteger los espacios agrarios periurbanos. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (15), 151-166.

Yacamán Ochoa, C. & Zazo Moratalla, A. (2015): *El parque agrario*. Madrid: Heliconia. s. coop. mad.

5. Listado de Acrónimos/Siglas

AMB:	Área Metropolitana de Barcelona
ICLEI:	Gobiernos locales por la sostenibilidad (siglas en inglés de Consejo Internacional para Iniciativas Medioambientales Locales)
HLPE:	*High Level Panel of Experts*
MITECO:	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
PDUM:	Plan Director Urbanístico Metropolitano
PTMB:	Plan Territorial Metropolitano de Barcelona

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 883-896
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.17

CC BY-NC-ND

Cómo enfrentarse al reto de hacer una ley del territorio: el caso del Principado de Asturias, Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA)

Sonia Puente-Landázuri

Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Principado de Asturias

Resumen[1]: El gobierno del Principado de Asturias se encuentra inmerso en la redacción de una ley de quinta generación que busca descomponer el complejo sistema planificatorio vigente; de manera que el planeamiento pase de ser el problema que es en la actualidad, a la solución desde una visión holística del territorio. Entender el contexto en el que se produce su redacción, ayuda a comprender determinadas decisiones al respecto de su contenido. Cuestiones como flexibilidad, simplificación, confianza, servicios ecosistémicos, planificación estratégica, deconstrucción, reciclaje urbano, participación ciudadana, etc, son términos necesarios que definen las nuevas herramientas de intervención en el territorio. Y para innovar con ciertas garantías, se está poniendo a prueba el contenido del anteproyecto, sobre una realidad territorial y urbanística concreta, el municipio de Grado. El objetivo es presentar en el parlamento, un texto que haya sido testado en su funcionamiento.

Palabras clave: Ley territorio; Planificación; Visión estratégica; Flexibilidad; Simplificación, Innovación territorial.

Recibido: 20.02.2023; Revisado: 23.05.2023
Correo electrónico: sonia.puentelandazuri@asturias.org ORCID: https://orcid.org/0009-0000-3298-4428

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

[1] Se ha de tener en cuenta que lo reflejado en este artículo es el resultado del momento en el que se encuentra el proceso de redacción y tramitación de la ley. Esto es, un anteproyecto pendiente de someterse a información pública. Por tanto, está todavía pendiente un proceso de contraste con agentes y ciudadanía, así como la aprobación parlamentaria. Como consecuencia de ello, algunas de las cuestiones aquí expresadas podrán ser objeto de modificación.

Facing the challenge of a new territorial planning law: the new Act for Integral Territorial Planning in Asturias

Abstract: The regional government of Asturias is drafting a fifth generation territorial planning law that seeks to break down the complex current planning system; so that planning can change from being a problem in the present, to being the solution of a holistic vision of the territory. Understanding the context of its development helps to understand certain decisions regarding its content. Issues such as flexibility, simplification, trust, ecosystem services, strategic planning, deconstruction, urban recycling, citizen participation, etc., are necessary terms that define the new intervention tools in the territory. And to innovate with certain guarantees, the content of the draft new law is being tested on a specific territorial and urban reality, the municipality of Grado. The objective is to present in the Parliament a text that has been already tested before.

Keywords: Territorial law; Planning; Strategic Vision; Flexibility; Simplification; Territorial Innovation

1. Introducción

El Gobierno del Principado de Asturias, está abordando en la legislatura 2019-2023 el reto de iniciar la revisión de su marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Esta competencia, inicialmente en la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático, poco más de un año después, recala en la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, en una apuesta firme de gobierno por abordar el territorio, en su totalidad y complejidad, con una visión integral y holística. En este marco, se crea la Viceconsejería de Infraestructuras, Movilidad y Territorio. Y es, desde la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, desde donde se desarrolla el trabajo de redacción de esta nueva ley.

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, las dos competencias, la ordenación territorial y la urbanística, están unidas en una misma Dirección General. Así como su texto legal actualmente en vigor, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conocido por su acrónimo como TROTU. Mantener esta unión, fue una decisión clara de partida por varias razones. La primera y más importante, mantener esa visión integral, diferenciada únicamente por las escalas de trabajo. Con competencias jurídicas compartidas, el territorio no entiende de límites administrativos. La ordenación urbanística es una competencia municipal, siendo el municipio también territorio que, a su vez, debe circunscribirse a la ordenación territorial planteada por el gobierno regional.

Desdoblar en dos marcos jurídicos independientes, (Junceda, 2020), camino andado por algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.), ha puesto de manifiesto la fragmentación de esa visión, así como la complejidad legislativa. Y en una etapa, en la que sobra regulación, y siendo uno de nuestros principales propósitos el de la simplificación y regulación de mínimos, entendimos como necesario seguir manteniendo ambas competencias en un único texto legal.

Con esta premisa de partida, se pone título a la visión compartida del territorio asturiano, denominándola definitivamente Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias. Una propia declaración de intenciones en sí misma. Y se da la circunstancia que su acrónimo LOITA, sin haberlo buscado expresamente, significa LUCHA, en el idioma Eo-Naviego ó también conocido como fala asturiana.[2] Como si pareciera que el propio subconsciente nos traicionara, romper precisamente con esa sensación de lucha permanente, en materia de tramitación urbanística, se ha convertido en casi una obsesión a lo largo del proceso de redacción, que más adelante detallaremos.

Por otro lado, en la firme creencia de que la innovación debe formar parte consustancial de las herramientas de intervención en el territorio, se decide abordar el trabajo conjuntamente con la Academia. Así, el 15 de diciembre de 2020, (Boletín Oficial del Principado de Asturias, BOPA 1/02/2021), el Consejo de Gobierno del

[2] Lengua hablada en el territorio occidental y suroccidental de Asturias, que compartimos con el territorio lucense gallego.

Principado de Asturias, aprueba la suscripción de un convenio entre la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial y la Universidad de Oviedo, en materia de *investigación y estudio de las principales innovaciones que se han de introducir en la legislación del Principado de Asturias sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo*.

Tras ello, se forma un equipo de trabajo conformado bajo la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, compuesto de cinco personas con los siguientes perfiles y responsabilidades:

PUENTE LANDÁZURI, Sonia. Arquitecta urbanista. Directora General.

HUERGO LORA, Alejandro. Jurídico. Catedrático de Derecho Administrativo

JORNET FORNET, Sebastiá. Arquitecto urbanista, de reconocida trayectoria.

CULLÍA DE LA MAZA, José Antonio. Jurídico. Secretario de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, CUOTA.

CAÑAL VILLANUEVA, José Manuel. Arquitecto. Jefe del Área Técnica de la CUOTA.

Huyendo de un " texto de autor", con visiones (casi) únicas, además de este equipo interno de trabajo, se constituye la Mesa de Conocimiento Transversal, formada por veinte miembros. La composición, con perfiles provenientes del sectro privado y del público, de ayuntamientos de distintos tamaños y realides. Y de conocimientos como las infraestructuras, la movilidad, el patrimonio, la vivienda, la geografía, o el medio ambiente, entre otros. De entre ellos, quiero citar expresamente a Ricardo Caballero Cortina, Jefe del Area de Urbanismo del Ayuntamiento de Oviedo durante décadas, fallecido en el proceso. Sin él, esas reuniones, ni el texto elaborado, hubieran sido el mismo.

Se generaron opiniones que podían ser rebatidas, y contrastadas por todos. Así, durante cinco meses, bajo distintos temas de discusión, se mantuvieron una serie de reuniones, compartiendo una visión del territorio desde distintas disciplinas y experiencias profesionales.

Otras decisiones importantes de partida fueron:

- **NUEVA LEY.** No partir de una revisión de la existente**.** Nuevas herramientas para nuevos tiempos. El texto legal existente, TROTU, es un marco legislativo pensado para crecer en el territorio. Ante un cambio de paradigma, se entendió la necesidad de un cambio estructural, a través de una reformulación profunda de los contenidos de una legislación, más acorde al presente y mirando hacia el futuro, en el que la crisis climática es más que evidente; sin perder de foco el fin. Esto es, mejorar la calidad de vida de las personas, a través de una eficiente ordenación del territorio como activo.
- **UN MARCO LEGAL DE MÍNIMOS**. Ir a la esencia, a las cuestiones estructurales. Frente al exceso regulatorio, contención, (De La Cruz Mera, 2020). Distinguiendo entre lo que debe ir en una ley (más compleja de revisar) de lo que debe contener un Reglamento. Un documento más flexible en cuanto a posibilidades de modificación se refiere.
- **LEGISLAR DESDE LA CONFIANZA.** Menos regulación previa, y mayor control posterior, hasta el final, a través de la disciplina urbanística u otros mecanismos.
- Y, por último, la **IMPORTANCIA DEL PROCESO.** Desde el inicio, nos pareció que, tan importante como el resultado, es el proceso de redacción llevado a cabo, que legitime el resultado final. Que a lo largo del mismo dejara poso en la ciudadanía, pudiendo involucrase en una ley que, asunto en cierto modo arduo, es vital para la habitabilidad del territorio por las personas, como una parte más del ecosistema. El urbanismo es una disciplina compleja, pero no por ello debe ser ininteligible por las personas a las que se dirige.

2. La participación ciudadana en el proceso

Pretendíamos que hubiera una toma de conciencia de la importancia del territorio en nuestro día a día, por parte de las personas de a pie. No solo los especialistas. Cómo lo usamos y cómo vemos nuestra relación con él, en el presente y futuro. Para ello, teníamos claro que teníamos que dar el salto cualitativo de una información pública reglada, a una participación ciudadana, que nos permitiera obtener el conocimiento colectivo y la experiencia acumulada de todos los agentes. Nos fijamos en otros ejemplos (Junta de Extremadura 2018)[3], que desarrolló un proceso de participación

[3] *Libro de la participación del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura*. Consejería de Medio Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.

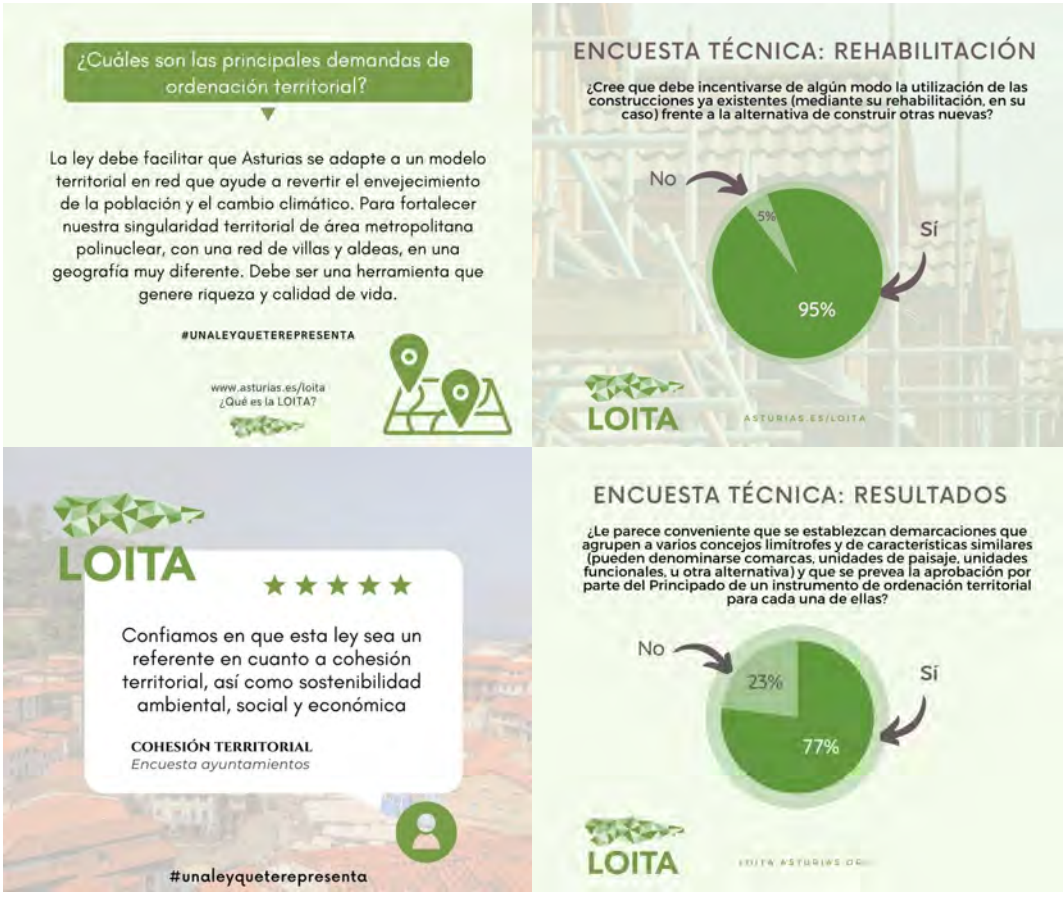


Fig. 1 / Información difundida por las redes sociales

Fuente. Elaborado por la asistencia técnica en materia de comunicación y participación, *melodijoperez*.

exhaustivo. Y pusimos en marcha varias acciones. Así, a lo largo del año 2021, además de las reuniones de la Mesa de Conocimiento Transversal, organizamos, conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Principado de Asturias, jornadas de contraste y debate con otras Comunidades Autónomas. Así como con magistrados de distintas instancias y con diferentes universidades españolas. Además de reuniones específicas con colectivos muy presentes en el territorio. Lanzamos encuestas dirigidas a los ayuntamientos, a profesionales, a la ciudadanía en general. Para acercar el proyecto a las personas de una manera más amable y didáctica, se creó también un perfil en diferentes redes sociales. En total, hemos recibido más de 15000 sugerencias de la ciudadanía y profesionales a través de diferentes procedimientos de participación.

A continuación, se muestran (Fig. 1) algunos ejemplos de información difundida por las redes sociales.

Además, llevamos la LOITA a las escuelas de primaria. Seleccionamos, con la colaboración de la Consejería de Educación, cuatro colegios públicos, con distintas realidades territoriales asturianas (Fig. 2). En el medio rural, el colegio Cerredo de Degaña. En el medio urbano, el colegio La Ería de Oviedo. El colegio La Reconquista de Cangas de Onís, como villa con incidencia turística. Por último, un municipio minero como Mieres, a través del colegio Aniceto Sela. Organizamos, a través de profesionales especializados, talleres a diferentes escalas: territorial, local y del entorno inmediato al colegio. El resultado no pudo ser más gratificante. Los niños y niñas, de entre diez y doce años, cursando 5º y 6º de primaria, presentaron sus conclusiones, así como un manifiesto final, en una jornada de debate en la Junta del General del Principado de Asturias, Allí establecieron un diálogo con los responsables de la ley, así como con los parlamentarios de los distintos grupos políticos allí representados.

Fig. 2 / Alumnos de Colegios públicos de 5º y 6º de primaria

Fuente: Fermín Blanco de *Sistema Lupo*, Marta Pérez de *melodijoperez,* y profesorado del colegio La Ería

En el conjunto del proceso, las aportaciones han sido muy variadas, a la par que valiosas, cada una en su dimensión. No nos queda más que agradecer a los profesionales, al personal al servicio público, asociaciones, instituciones, escolares, profesores y ciudadanía en general, la dedicación de su tiempo para enriquecer este texto legal con sus aportaciones. Todo este desarrollo, una vez completado, será recogido en un documento compendio de todo el proceso de participación ciudadana realizado para la ley. En el inicio creamos un lema, *LOITA, una ley que te representa,* y todo este trabajo es un reflejo de ello.

3. Contexto en el que se aborda la redacción de la ley

Contextualizar el momento en que se redacta esta ley es indispensable para entender los motivos que llevan a tomar determinadas medidas regulatorias. Y en este caso veíamos claramente una serie de factores que ineludiblemente impregnan la LOITA:

INCERTIDUMBRE. ¿Cómo legislar en un contexto de permanente incertidumbre? Tiempos de "*Modernidad líquida*", (Bauman, 2003), donde prima la volatilidad, fluidez, adaptabilidad, cambio, velocidad, etc. Y con la incertidumbre de una disciplina, la del urbanismo y la ordenación territorial, que no es matemática, sino una *praxis,* (Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio, SCOT, 2014). Se alimenta de lo que sucede. Teoría informada por la práctica y viceversa.

MARCO LEGAL ESTATAL. En un contexto normativo prefijado por el gobierno estatal, como la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, o el Real Decreto Legislativo 7/2015, de Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que limitan los márgenes de movimiento. Además

Fig. 3 / **Jornadas Urbanismo Autonómico Comparado**

Fuente: Ángel Marinero Peral, (2021)

de la prolija legislación sectorial, (Aseguinola & Luque & Mardones, 2019), con visones unívocas, propias únicamente de un sector: aguas, puertos, aeropuertos, costas, ferrocarril, telecomunicaciones, energía... etc.

JUDICIALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO. En el proceso de redacción del planeamiento se generan conflictos que terminan resolviéndose en los tribunales, con las consecuencias que ello tiene: anulaciones, interpretaciones no ajustadas al espíritu de las normas, decisiones salomónicas, etc. A la espera de legislación estatal al respecto, una de las vías que se vislumbra para minimizar estos conflictos, es una mayor participación ciudadana, que confluya en decisiones tomadas por la vía del mayor consenso y legitimación en el proceso.

QUINTA GENERACION DE LEYES. Citando esta clasificación realizada por Ángel Marinero Peral[4], Asturias aborda esta revisión tras la experiencia ya conocida de leyes de generaciones anteriores, especialmente la cuarta, en otras Comunidades Autónomas (Fig. 3). Esto le permite aprender de sus aciertos, ya testados, y también de las capacidades de mejora de las herramientas hasta ahora planteadas. Algo que quedó reflejado en las jornadas de Urbanismo Autonómico Comparado organizadas conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Principado de Asturias, Adolfo Posada", entre abril y mayo del 2021.

4. Visión de la norma

Se da la circunstancia de que, desde el Principado de Asturias, se está abordando a la par un trabajo de planificación estratégica territorial, como es la Agenda Urbana y Rural de Asturias, AURA, y la norma legal, LOITA. Disponer de una visión a

[4] Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla la Mancha.

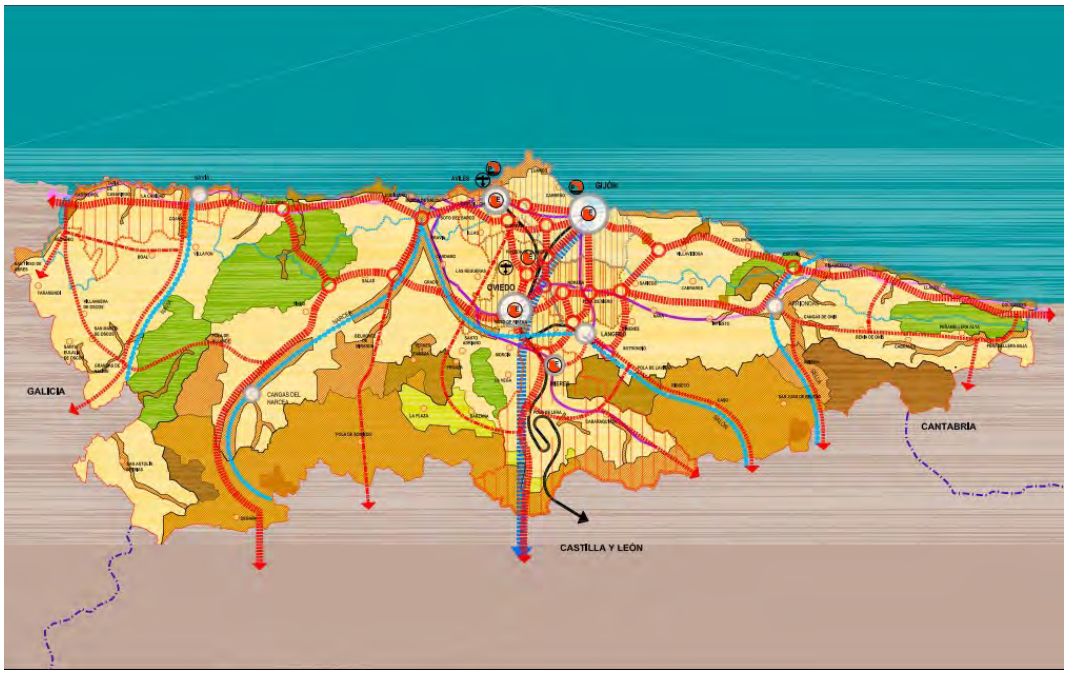


Fig. 4 / Modelo Territorial del Avance de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio

Fuente: Elaboración Consultora GOD, 2010

la largo plazo del territorio asturiano, a través de un marco estratégico, está sirviendo para proponer las herramientas jurídico urbanísticas adecuadas para lograrlo. Y nuestra visión territorial es el valor de la singularidad territorial asturiana como hecho de partida. En un total de 10 602,46 km, dividida políticamente en 78 municipios, y una población total de 1 011 792 h[5], repartida en una gran variedad de territorio: costa, Cordillera Cantábrica, una serie de valles, un área metropolitana polinuclear, (Méndez & Ortega, 2012), villas, Núcleos Rurales, aldeas (Izquierdo, 2022). Paisaje urbano, rural y espacios protegidos integrados dentro de una malla. Se aborda la mirada hacia este singular territorio desde una visión integradora y holística, con el objetivo de ponerlo al servicio de nuevos modos igualitarios de relación, trabajo, habitabilidad y usos, bajo criterios de sostenibilidad en sus tres sus tres dimensiones: dinamización económica, responsabilidad ambiental y cohesión social e igualdad de trato y oportunidades (Fig. 4).

Ya no es la visión exclusiva de crecimiento de las últimas décadas, heredado de la primera ley del suelo estatal de 1956. Esto se convierte en algo excepcional, ya que se trata de maximizar la eficiencia del metabolismo territorial y el desempeño de las funciones urbanas con el menor consumo de suelo, recursos materiales, de agua y de energía, limitando al máximo la producción de residuos, asegurando el cierre de los ciclos a todos los niveles y, dando prioridad a la regeneración urbana de las áreas degradadas y los tejidos urbanos consolidados y Núcleos Rurales, frente a los nuevos crecimientos.

Basados en esta visión, la LOITA impregna a lo largo de todo su texto los principios inspiradores incluidos en el artículo 2. La primacía del interés general, el reconocimiento al interés público de la arquitectura como hecho cultural que construye el territorio, la cohesión territorial y social, mejorando con ello la habitabilidad en todo el territorio, a través de la protección reutilización, optimización y reciclaje del suelo, promoviendo la innovación territorial, son algunos de ellos. Teniendo en cuenta que el fin último de toda ley. Dirigirla a las personas como beneficiarios de las políticas territoriales, primando la igualdad, independientemente de su género, condición socioeconómica, edad, ubicación, etc. Así como favoreciendo la participación ciudadana, como garantía de los derechos colectivos, y la

[5] Según datos de SADEI, Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI, año 2021).

transparencia, en un marco de simplificación y flexibilidad.

5. Resultado: una caja de herramientas

Se ha querido elaborar una caja de herramientas jurídicas precisas que permitan, a las administraciones, regional y local, utilizar la más adecuada para cada momento. Es una ley que, a grandes rasgos, aporta una mayor flexibilidad y competencias a los Ayuntamientos, a la par que refuerza la capacidad del Principado en la ordenación territorial.

A continuación, se desarrollan algunas de las novedades introducidas en la ley, con respecto al marco normativo actual.

a) Potenciación de la planificación territorial. Comarcas Funcionales

La planificación intermunicipal, se antoja necesaria como estrategia regional (Méndez & Morales, 2020) integrada de una malla compuesta por ciudades intermedias, villas y aldeas, reforzando con ello el sistema en red que permita equilibrar todo el territorio asturiano. Así se incorpora a la LOITA una nueva herramienta de planificación territorial y de competencia autonómica, las **Directrices Parciales de Ordenación Territorial**, que viene a complementar el resto de figuras ya existentes (De La Cruz Mera & Madurga, 2019). Permitirá desarrollar, de una manera más estructurada, la **planificación territorial de las ocho comarcas funcionales asturianas** ya establecidas en la Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del año 1991.

El singular sistema de asentamiento poblacional asturiano, con la existencia en nuestro territorio de las villas como escalón intermedio entre el poblamiento rural y el conglomerado metropolitano del área central, compuesto de ciudades intermedias, conjuntamente con otras más pequeñas, y Núcleos Rurales, constituye una singularidad del modelo territorial asturiano. En esta situación de bisagra o articulación entre lo rural y lo urbano, las villas, cuyo origen se remonta a la Edad Media juegan un papel clave en la organización territorial de la región. Son las que concentran la actividad económica de su área de influencia y actúan como centros de actividad comercial y prestadores de servicios para la población de su alfoz (Méndez & Ortega, 2012) Con una suficiente dotación de equipamientos, y la calidad de su entorno, se configuran como asentamientos dinámicos y pujantes, con potencial de contribuir decisivamente al sostenimiento del sistema rural, que encuentra en ellas acceso a las utilidades propias de lo urbano y, en suma, son uno de los mayores activos territoriales de Asturias.

Los instrumentos de ordenación territorial recogidos en la LOITA pretenden ampliar la escala de acción, más allá de los límites administrativos municipales, con una visión holística que favorezca una mayor imbricación entre el entorno urbano y el rural, y potenciar así la cadena de valor de ambos, retroalimentándose mutuamente.

b) Simplificación del planeamiento municipal

Esta ha sido una de nuestras mayores preocupaciones a la hora de redactar el anteproyecto. Los instrumentos de planificación urbanística, especialmente el Plan General de Ordenación, PGO, el documento con mayor potencialidad para un municipio, ha perdido su eficacia y utilidad. Su revisión se ha convertido en dificultosa de abordar por su complejidad, (Benabent, 2018). Con esta ley pretendemos rescatar su esencia, y que vuelvan a convertirse en **la mejor herramienta que dispone un municipio, para plasmar la estrategia de sus políticas públicas** sobre el territorio. Para ello hemos deconstruido el planeamiento municipal. Hemos separado la estructura funcional y orgánica del territorio del derecho de propiedad, (Baño, 2020). Así, el equivalente al actual PGO se llamará **Estrategia Municipal de Ordenación (EMO)**, que como su propio nombre indica, tratará de plasmar la política territorial del municipio con una visión estrategia (Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, COAA, 2011), del corto, medio y largo plazo, con la mayor involucración de la ciudadanía y de los agentes, tanto públicos como privados. Se trata de rescatar la esencia, los principales valores de la ordenación territorial de un municipio para, precisamente hacer de ello política. Es un documento que fácilmente se podría redactar en una legislatura donde, sería adecuado encontrar el mayor consenso posible. Guiarnos más por el modelo anglosajón que por el latino, (Mas Ibáñez, 2019)

Y así, ahondar en el desarrollo se pospone a una segunda fase, en lo que se denominaría **Plan de Ordenación Detallada, POD**. En este instrumento se concretarán los derechos y deberes de los propietarios, en base a lo que realmente se vaya a hacer. Y podrá ir desarrollándose a medida que el municipio lo vaya necesitando, por fases. Este planeamiento podría modificarse respecto de la EMO, siempre

que no modifique su espíritu. Así, no hay que recurrir a continuas modificaciones del documento estructural. Se crea, con ello un modelo de planeamiento más horizontal, menos jerarquizado, evitando la tediosa cascada de unos que llevan a otros, y alarga los plazos de forma innecesaria.

Las **Ordenanzas Edificatorias**, serán un documento independiente. Su modificación también podrá ser aislada, siempre que no sea contraria a la Estrategia Municipal de Ordenación, con la consiguiente reducción de plazos con respecto al modelo actual.

El **Catálogo Urbanístico, CAU,** que recoge el patrimonio que se debe conservar y su afección urbanística, también se simplifica, (Cullia, 2020). En la estrategia contendrá un inventario, y este se desarrollará en cada uno de los Planes de Ordenación Detallada.

Se incorpora también la figura de las **Normas Técnicas de Planeamiento, NTP,** como instrumento, de carácter más didáctico y práctico, que sirva como referencia para las administraciones y profesionales, así como para un mayor entendimiento por parte de la ciudadanía.

c) Herramientas para intervenir en la ciudad consolidada. Suelo urbano

Teniendo en cuenta el uso racional de los recursos, se integra en esta ley la reutilización y el reciclaje del suelo como un principio básico del desarrollo urbanístico sostenible. Así, se introducen una serie de herramientas para la ciudad consolidada en lo que denominamos actuaciones de transformación urbanística.

Para ello, nos hemos dotado de una serie de figuras innovadoras en la legislación autonómica para la reforma o renovación de la urbanización:

– **Áreas de Especial Atención_AEA**. Son aquellos ámbitos que presentan problemas urbanísticos, demográficos, económicos o sociales.

– **Áreas de Remodelación Urbana_ARU.** Se trata de suelo urbanizado en el que se plantea su reordenación, o completamiento de vacíos en la trama urbana.

– **Áreas de Transformación de Usos_ATU.** Son ámbitos en los que se pretende un cambio significativo de usos.

– **Áreas de Centralidad Significativa_ACS.** Figura destinada a aquellos proyectos singulares de la ciudad, con mezcla de usos y actividades.

Según la situación en la que nos encontremos, se utilizará una u otra herramienta, que llevará aparejada distintos tipos de cesiones regulados reglamentariamente.

Por otro lado, incluimos como no podía ser de otra manera las **Actuaciones de Dotación** ya existentes en la legislación estatal, (Roger Fernández., 2021). Y dejamos como algo excepcional, y bajo justificación expresa, la delimitación de **Actuaciones de Nueva Urbanización** (los antiguos suelos urbanizables). Por entender que dentro de la política de optimización del suelo y en consonancia con la Estrategia Europea para la protección del Suelo, antes de consumir nuevo suelo, deben agotarse las posibilidades sobre el ya urbanizado.

d) El tratamiento del SUELO RURAL _SR (antiguo Suelo No Urbanizable)

La joya de la corona. El suelo productivo por excelencia. Productor de alimento, biodiversidad, oxígeno, energía, servicios ecosistémicos en general (Rueda, 2019), etc. Adquiere ya solo por el nombre, identidad propia, como merece, con distintas calificaciones. Deja de ser nombrado como una negación del urbano, lo que ya es una declaración de intenciones en sí misma. Desde una visión ecosistémica, y por definición propia, el suelo de partida es rural, y es necesario justificar la necesidad de su urbanización.

Es el suelo imprescindible para mantener la vida en el territorio, bien sea en el medio urbano o en el medio rural. Por ello es muy importante trabajar en dos aspectos en paralelo. Continuar con la preservación de los espacios naturales que, solo con algún tipo de protección en Asturias alcanzan el 40% del territorio. Y este activo, necesita entenderse como resultado de la acción de las personas a lo largo de la historia. Si la población abandona el territorio, y la actividad económica asociada a él, este no se mantiene. Romper esa creencia de que conservar es no actuar, sino todo lo contrario. Por ello, se necesita facilitar la implantación de actividad económica asociada a los recursos endógenos del territorio y el primer sector[6], como garantía de su preservación y mantenimiento.

[6] Nueva denominación del sector primario. La simple alteración del orden aporta un mayor valor a una actividad imprescindible para el desarrollo de la vida en el territorio.

Con este objetivo, en la creencia de que pueda ser la vía para el mantenimiento y fijación de población en el medio rural, se ordenan, simplifican y flexibilizan los usos urbanísticos en este suelo. Es decir, aquellos que se desarrollan fuera de los Núcleos Rurales, en los que tiene un importante protagonismo la autorización previa de la CUOTA. Se introduce una regulación abierta, a fin de no cerrar la vía a usos no previstos en el momento de aprobación del planeamiento, quizás hoy inexistentes. La regulación es abierta y trata de que puedan ser admitidos, si ello es compatible con la conservación del suelo rural, bien con una autorización previa o, en su caso, con un Estudio de Implantación, sin necesidad de modificar el planeamiento.

e) Núcleos Rurales

En la creencia de que no sirve aplicar recetas propias del suelo urbano al medio rural, con la LOITA se pretende aportar desde un punto de vista urbanístico, una mayor entidad al modelo tradicional de asentamiento en el medio rural asturiano, los Núcleos Rurales. Hasta ahora, incluidos como una calificación del Suelo No Urbanizable, los Núcleos Rurales pasan a formar parte de una nueva clasificación de suelo, con entidad propia. Además, esto viene a solucionar numerosas incoherencias de la regulación actual, (De Santiago & González, 2020).

El suelo de Núcleo Rural se corresponde con asentamientos dispersos como respuesta a una geografía compleja y, a las diferentes estructuras de explotación agraria que se han ido sucediendo a lo largo de siglos. Estos asentamientos han constituido la base del mantenimiento, producción y paisaje del territorio asturiano. Se caracterizan por presentar un elevado nivel de mantenimiento de sus características morfológicas y arquitectónicas tradicionales, de su entorno de su condición de asentamiento rural y, en general, de su paisaje.

Como primer filtro, la EMO establecerá la categorización de los suelos de Núcleo Rural diferenciándolos de aquellos otros cuya dinámica inmobiliaria y demográfica, sea producto de la proximidad a ciudad ó costa, donde se concentra la gran mayoría de la población y urbanización. En este caso el asentamiento no tendrá la condición de Núcleo Rural, sino que será identificado por la EMO como Suelo Urbano de baja densidad.

Para esta categorización se establecerán una serie de indicadores como base para su ordenación detallada posterior:

1. Dinámica demográfica e inmobiliaria
2. Significación relevancia, jerarquía.
3. Interés patrimonial
4. Morfología: compacto, segregado
5. Posición en el paisaje: fondo, ladera o dominante

La ordenación y regulación de los diferentes Núcleos Rurales se hará de acuerdo a los criterios de integración paisajística y protección patrimonial coherentes con el carácter propio del Núcleo Rural. Las determinaciones específicas sobre los diferentes indicadores señalados en la EMO se regularán de acuerdo a lo que se establezca en vía reglamentaria (Fig. 5).

Fig. 5 / **Núcleo Rural de Bandujo. Proaza (Izquierda) y Núcleo Rural Zarracina. Deva. Gijón (Derecha)**

Fuente: Elaboración propia

f) De información pública reglada a participación ciudadana

La LOITA supone un salto cualitativo a este respeto. Establece la obligación de crear **un programa de participación ciudadan**a, previamente a la plasmación de cualquier propuesta de ordenación territorial o estrategia municipal, como un derecho ciudadano. (Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanista de España, UAAU, 2015). Bajo el marco de un diagnóstico, deberá recoger todas las acciones que a este respecto se proponga llevar a cabo, que permitan construir colectivamente la habitabilidad futura del territorio, evitando llevar las decisiones a confrontaciones entre diferentes propuestas. Se trata de confluir conjuntamente hacia la mejor solución, introduciendo metodológicamente las herramientas necesarias dentro del proceso de participación ciudadana, que permitan que el resultado sea integrado en la estrategia, o los instrumentos de ordenación para cada caso.

Poner el foco en la estrategia municipal, EMO, es decir en lo colectivo frente a lo individual, diferenciándolo claramente, contribuirá a separar debates y a enriquecer la reflexión colectiva. Porque a participar se aprende participando.

g) Inclusión de la perspectiva de género

La LOITA, en clave de sostenibilidad social, incorpora la necesidad de incluir en el diseño y las determinaciones de los diferentes instrumentos de ordenación integral del territorio y urbanística, el análisis del impacto de los roles de género en el territorio y el medio urbano. Se deberán proponer respuestas en el diseño, que faciliten la integración de las dos esferas de la vida: la productiva y reproductiva, con el objetivo de aportar calidad de vida al trabajo de los cuidados, (Muxi, 2020). Además de tener en cuenta el libre movimiento de las personas, adaptado al ciclo completo de vida, mediante el diseño de espacios y recorridos seguros en toda su dimensión.

La medición y el seguimiento del cumplimiento de estos factores, lejos de pretender resolverlo mediante la exigencia de inclusión de un nuevo informe sectorial más en las tramitaciones, (Tolosa Triviño, 2020), la intención es incorporarlo como parte consustancial del desarrollo de los trabajos de planificación. Para su medición y seguimiento, se incorporarán indicadores específicos en el apartado de sostenibilidad social e igualdad de trato y oportunidades, establecidos en vía reglamentaria.

Esta mirada también deberá estar contemplada a la hora de seleccionar la representación ciudadana en los procesos de participación, que deberá ser lo más heterogénea posible, teniendo en cuenta como principio fundamental la diversidad. Así, entre otros, se tendrá en cuenta el equilibrio de género, la edad, la condición socioeconómica, la cultura, los conocimientos... etc.

6. Observatorio del Territorio_OT

Con una visión del territorio como algo vivo, en permanente cambio, se plantea la creación de un Observatorio del Territorio de acceso abierto. Con la misión de contribuir a la eficiencia de las políticas territoriales y de planeamiento a través de la mejora del conocimiento de las transformaciones espaciales y el avance de escenarios previsibles basados en proyecciones.

Esta idea parte de la necesidad de su observación, pero también de su parametrización. Porque las necesidades no son las mismas según dónde el suelo se encuentre ubicado, y las operaciones que se vayan a realizar. Disponer de indicadores, tanto a nivel territorial, como municipal, supondrá establecer los estándares de cesión en base a necesidades reales, y no tanto a parámetros fijos que no siempre son de resultado útil.

Además del ya existente registro de planeamiento, se trataría de incluir el reflejo de la actividad urbanística sobre el territorio, pero también la ambiental y de otro tipo. Esto permitirá obtener conocimiento para valorar la necesidad de implementar correcciones normativas si fuera el caso.

h) Mayor libertad formal. Ley de calidad de la arquitectura

En consonancia con la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura:

> "La Arquitectura no es solo la expresión física que materializa los lugares donde viven las personas. Es también un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas."

En los principios de la LOITA, se deja de manifiesto la importancia del reconocimiento del interés público de la arquitectura y su condición de hecho cultural como construcción del territorio y

el urbanismo, identitario de cada territorio. A tal fin, se deberá favorecer y fomentar la transferencia de conocimiento y potenciar la investigación, la educación, y la conciencia cívica sobre la utilidad y participación en el conocimiento de esta disciplina.

En la actualidad nos encontramos en abundancia con muchos planeamientos municipales herederos de una visión de corto alcance a la hora de realizar una interpretación con lenguaje contemporáneo del paisaje y la arquitectura. Partiendo del entendimiento de esta, desde su más amplia acepción, como la disciplina que construye el territorio y la ciudad, la limitación al uso de determinados materiales, o la exigencia de formalismos copia del pasado, no ha traído como consecuencia una mejor arquitectura de nuestros entornos, sino más bien todo lo contrario.

Por todo ello, los ayuntamientos deberán alinearse con la regulación estatal, y desde la LOITA ponemos las facilidades para que, en tanto en cuanto no estén revisados sus planeamientos, para adaptarlos a la LOITA, puedan prescindir de este tipo de articulado relativo a normas estéticas o similares, si fuera de su interés.

7. Proyecto piloto. El caso del municipio de grado

En la actualidad, entendiendo el proceso como un proyecto de investigación en sí mismo, se está trabajando en un proyecto piloto. Este consiste en poner en práctica el contenido del anteproyecto de ley, sobre una realidad territorial y urbanística concreta. Para ello hemos seleccionado el municipio de Grado como modelo, en el que muchos municipios pueden verse reflejados con esta experiencia práctica y sus conclusiones. Situado en el centro de Asturias, con dinámicas urbanísticas propias de la cercanía a la capital, Oviedo, dispone también de un amplio medio rural, con fuerte presencia agroganadera, vegas fértiles y 120 Núcleos Rurales. Se trata de experimentar, elaborando una EMO del municipio, para comprobar hasta donde debe llegar su alcance y contenido, de manera que siga resultando un documento práctico, y no se complejice más de lo que le corresponde. Bajo un caso práctico, su utilidad consistirá en poder contrastar si el texto normativo propuesto va por buen camino, o por el contrario necesita de algún ajuste. De este ejercicio resultarán unas conclusiones, que se documentarán como experiencia pionera y a modo de guía, para la puesta en práctica de la LOITA, escalable y replicable al resto de municipios asturianos. Con toda esta experiencia, se persigue llevar a tramitación parlamentaria un texto que haya sido testado en su funcionamiento. En definitiva, el objetivo es innovar con ciertas garantías.

8. Epílogo

Abordar la responsabilidad de redactar una ley de estas características, es un reto a la par que una gran responsabilidad. Es algo que a los estudiantes de arquitectura no se les enseña en las Escuelas. Cuando te enfrentas a ello, además de rodearte del mejor equipo posible, tienes que construir un proceso, sobre una hoja en blanco. Te basas en experiencias anteriores, pero cada proceso es único, por las circunstancias, los medios, el contexto, etc.

Bajo el principio de que una ley del territorio, no es únicamente una suma de artículos jurídicos, que también, sino un conocimiento que los profesionales que modelan el territorio tienen. Y eso es, en definitiva, lo que hemos tratado de compendiar.

Horas de conversaciones donde el equipo, además de participar tomaba nota, para que este conocimiento se tradujera en herramientas jurídicas que, a su vez, reúnan las garantías en cuanto a derechos y deberes de la ciudadanía.

Así es como, desde el Principado de Asturias, estamos llevando este proceso. Compartirlo, es lo que nos ha animado a escribir este artículo, que a nosotros nos hubiera gustado leer en el inicio de nuestro proceso. Y para todo aquel que le pueda interesar, estamos en disposición de aportarle más información.

9. Bibliografía

Aseguinolaza Braga, I. & Luque Valdivia, J. & Mardones Fdez. De Valderrama, N. (2019): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. Nº 201.* Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Baño León, J. M. (2020): La obsolescencia de la idea de plan general. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 13, REALA*. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Bauman, Z. (2003): *Modernidad líquida*. Fondo de cultura económica de España.

Benabent Fernández. De Córdoba, M. (2018): La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La

necesidad de un cambio de modelo. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. nº 201*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, COAA (2011): *Asturias, hacia un planeamiento con futuro*. Reflexiones recogidas por una serie de arquitectos urbanistas de Asturias.

Cullia De La Maza, J. A. (2020): La equidistribución y descategorización de suelos urbanos en los cascos históricos: aspectos urbanísticos de la protección del patrimonio cultural en el Principado de Asturias. *Práctica urbanística nº 163.* Editorial Wolters Kluwer.

De La Cruz Mera, Á. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España*. Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. nº 164*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

_____ & Madurga Chornet, M. I. (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes*. Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. *nº 199*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2020): Planes Urbanísticos y asentamientos tradicionales en el medio rural: el tratamiento de núcleo rural en Asturias. Cuadernos de Investigación Urbanística. *Cuaderno de Investigación urbanística nº 133*. Instituto Juan de Herrera.

Extremadura, Junta De (2018): *Libro de la participación del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura*. Consejería de Medio Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.

Izquierdo Vallina, J. (2022): Una nueva economía para la aldea del siglo XXI. *Revista Mediterráneo económico. nº 35*. Caja Mar. Caja Rural.

Junceda, J. (2020): Coordinador de los textos recopìlados en la publicación. *Perspectivas de la Legislación del Suelo en el Principado de Asturias*. Real Instituto de Estudios Asturianos.

Mardones Fernández. De Valderrama, N. & Luque Valdivia, J. & Aseguinolaza Braga, I. (2019): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial*. Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. *nº 202*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

_____ (2019): Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. nº 200*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Mas Ibáñez, S. (2019): *Urbanismo Comparado*. *10 modelos. 10 miradas*. Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Cataluña, AAUC.

Méndez García, B. & Morales Matos, G. (2020): Reto demográfico y servicios esenciales: una propuesta metodológica para definir unidades operativas supramunicipales. *Práctica urbanística nº 162*. Editorial Wolters Kluwer.

_____ & Ortega Montequin, M. (2012): Ciudad Difusa y territorio: el caso del área metropolitana central de Asturias. *Revista Ciudades. nº 16.* Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.

Muxi Martin, Z. (2020): Aplicación de la perspectiva de género al urbanismo y la arquitectura. Experiencias a escala regional y municipal en Cataluña. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. nº 203.* Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Roger Fernández., G. (2019) :*Modelos de gestión en suelo urbano. Innovaciones instrumentales de intervención nen la ciudad consolidada.* El consultor de los Ayuntamientos

_____ (2021): Constitución de complejos inmobiliarios. En régimen de actuaciones de dotación: innovación instrumental de relevante trascendencia urbanística*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. nº 344.*

Rueda Palenzuela, S. (2019): El urbanismo ecosistémico. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. nº 202*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio, SCOT (2014): Documento de alternativas en el ámbito del territorio y el urbanismo. 255 propuestas planteadas en el marco de 12 Grupos de dialogo.

Tolosa Triviño, C. (2020): El informe de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo*. Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. *nº 203*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.

Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanista de España, UAAU (2015): *Ante el agotamiento de un modelo. Hacia un urbanismo responsable.* Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, CSCAE.

10. Referencias normativas y jurídicas

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado*, 296, de 11 de diciembre de 2013, 98151 a 98227 https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21

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. *Boletín Oficial del Estado,* 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290 https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7

Decreto Legislativo 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. *Boletín Oficial del Estado,* 131, de 31 de mayo de 2004, 19977 a 20042 https://www.boe.es/eli/es-as/dlg/2004/04/22/1

Resolución de 1 de febrero de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración del Principado de Asturias, a través de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial y la Universidad de Oviedo para la investigación y estudio de las principales innovaciones que se han de introducir en la legislación del

Principado de Asturias sobre ordenación del territorio y urbanismo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 35, de 22 de febrero de 2020 https://sede.asturias.es/bopa/2021/02/22/2021-01189.pdf

11. Listado de Acrónimos/Siglas

ACS: Áreas de Centralidad Significativa
AEA: Áreas de Especial Atención
ARU: Áreas de Remodelación Urbana
ATU: Áreas de Transformación de Usos
AURA: Agenda Urbana y Rural de Asturias
BOPA: Boletín Oficial del Principado de Asturias
CAU: Catálogo Urbanístico
CC.AA.: Comunidades Autónomas
CUOTA: Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio
DPOT: Directrices Parciales de Ordenación Territorial
DROT: Directrices Regionales de Ordenación Territorial
DSOT: Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial
EMO: Estrategia Municipal de Ordenación
EMOS: Estrategia Municipal de Ordenación Simplificada
LOITA: Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias
MITMA: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
NTP: Normas Técnicas de Planeamiento
OT: Observatorio del territorio
PD: Plan Derivado
POD: Plan de Ordenación Detallada
PGO: Planes Generales de Ordenación
PTE: Planes Territoriales Especiales
PTIA: Proyectos Territoriales de Interés Autonómico
SADEI: Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales
SCOT: Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio
SR: Suelo Rural
SRANU: Suelo Rural incluido en Actuaciones de Nueva Urbanización
SRG: Suelo Rural Genérico
TROTU: Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo
UAAU: Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanista de España
UAS: Unidades de Actuación Simplificadas

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 897-910
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.18

CC BY-NC-ND

La Ordenación del Territorio en el País Vasco: marco y ayuda para el planeamiento urbanístico de los municipios

Jesús María Erquicia-Olaciregui

Doctor Arquitecto
Responsable del Servicio de Ordenación del Territorio y Planeamiento
del Gobierno Vasco (1987-2022)

Resumen: Tras la aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco se puso en marcha todo un proceso de desarrollo de la misma mediante las figuras legamente previstas: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. Estos documentos ofrecen al planeamiento urbanístico de los municipios criterios relacionados con la ordenación del Suelo No Urbanizable, la protección de espacios de interés natural o agrícola, la cuantificación residencial, la cuantificación industrial, la inundabilidad, o criterios relacionados con las políticas sectoriales de carreteras, ferrocarril, promoción de suelo industrial, entre otros. Tales criterios de ordenación territorial constituyen todo un recorrido por las materias supramunicipales suponiendo una ayuda para la redacción del planeamiento urbanístico. En el artículo se hace un repaso de los documentos y materias trabajados desde las Directrices de 1997 hasta las Directrices de 2019.

Palabras clave: Directrices de Ordenación del Territorio; Planes Territoriales Parciales y Sectoriales; Medio Físico; Infraestructura Verde; Hábitat Urbano; Movilidad; Gobernanza; Indicadores Territoriales; Cuestiones Transversales.

Recibido: 23.06.2022; Revisado: 19.04.2023
Correo electrónico: jm.erquicia@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7522-8294

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Spatial Planning in the Basque Country: framework and help for the Urban Planning of the municipalities

Abstract: After the approval of Law 4/1990, of May 31, on Planning of the Territory of the Basque Country in the Autonomous Community of the Basque Country, a whole process of development of the same was launched through the legally foreseen figures: Guidelines Territorial Planning, Partial Territorial Plans and Sectoral Territorial Plans. These documents offer the urban planning of the municipalities criteria related to the planning of undeveloped land, the protection of spaces of natural or agricultural interest, residential quantification, industrial quantification, flooding, or criteria related to sectoral policies for roads, railways, promotion of industrial land, among others. Such territorial planning criteria constitute a whole journey through supra-municipal matters, supposing an aid for the drafting of urban planning. The article reviews the documents and subjects worked on from the 1997 Guidelines to the 2019 Guidelines.

KeyWords: Territorial Ordinance Guidelines; Partial and Sectorial Territorial Plans; Physical Environment; Green Infrastructure; Urban Habitat; Mobility; Governance; Territorial Indicators; Transversal Issues.

1. Introducción

El ejercicio de la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio asignada por la Constitución Española a las Comunidades Autónomas y en concreto plasmada en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conllevó el aprobar la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT). Desde la citada aprobación legal hasta este momento podemos distinguir dos etapas o generaciones de planeamiento territorial siendo la aprobación de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial el año 2019 el elemento que hace de tránsito de una a otra.

La aprobación del planeamiento territorial en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) supone como se refleja en este artículo la definición de un marco territorial de referencia, un elemento de ayuda para las futuras revisiones de planeamiento urbanístico de los municipios en la medida de que se recogen de forma integrada todas las políticas territoriales supramunicipales.

Además, la aprobación de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo otorgando a los municipios de más de 7000 habitantes la competencia de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, reduce la intervención supramunicipal a la redacción del planeamiento territorial, otorgando a éste un gran valor político-administrativo en el entramado urbanístico.

2. La aprobación de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y el surgimiento de la primera generación de planeamiento territorial

Cabe situar la cuestión en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como territorio pequeño, de orografía muy accidentada y urbanamente muy metropolizado. En este contexto, la acción pública en materia de ordenación del territorio con la preocupación por la coordinación de las políticas sectoriales y del planeamiento urbanístico de los municipios generó en su día tras la aprobación de la Ley 4/1990, desarrollar de forma muy activa la nueva política diseñada, mediante el desarrollo de las tres figuras previstas: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) como marco general de referencia, los Planes Territoriales Parciales (PTP) para los ámbitos que por su complejidad precisaran de una mayor pormenorización y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) para el desarrollo de las competencias del Gobierno Vasco o de las Diputaciones Forales con incidencia territorial. Así, se aprueban las DOT el año 1997, y posteriormente los quince PTP[1] y diez PTS[2], concretando lo que ha venido a denominarse la primera generación de planeamiento territorial.

[1] Veáse Anexo I

[2] Veáse Anexo II

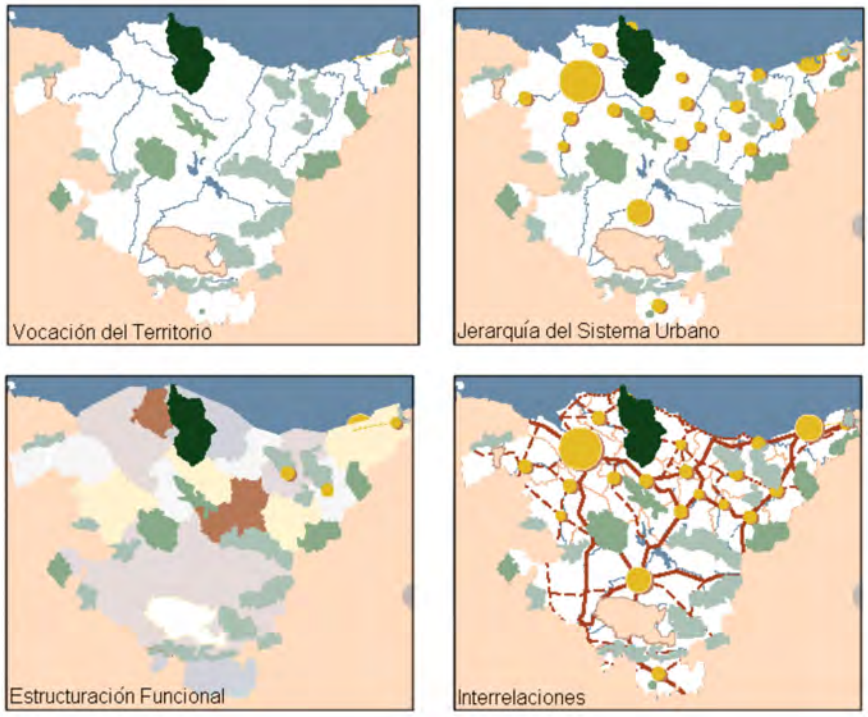


Fig. 1 / Directrices 1997. Componentes del Modelo Territorial

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 1997

La coordinación de las políticas sectoriales a través del planeamiento territorial ha sido la herramienta utilizada por la Administración Autonómica o Foral para presentar sus políticas, bien con la redacción de Planes Territoriales Sectoriales propios (carreteras, nueva red ferroviaria, energía eólica, zonas húmedas, suelo agroforestal, litoral, etc.), bien mediante la figura del Plan Territorial Parcial integrando su política con el resto de materias. Cualquiera de las dos figuras territoriales ha sido utilizada para abordar las cuestiones supramunicipales que debían de ser concretadas por el planeamiento urbanístico municipal.

Son muy reseñables las aportaciones de este primer planeamiento territorial, siendo la primera, el establecimiento de un modelo territorial conformado por los siguientes elementos: el Medio Físico, el Sistema Urbano, la Estructuración Funcional y las Interrelaciones (Fig. 1). A nivel más concreto cabe citar como aportaciones, la homogeneidad en el tratamiento del Suelo No Urbanizable con las categorías de ordenación, la prohibición del uso de la vivienda unifamiliar en Suelo No Urbanizable (elevada a rango de ley); los Planes Territoriales específicos para el litoral, para las zonas húmedas, para el suelo agroforestal, o para los ríos y arroyos; el tratamiento de la cuestión de la inundabilidad; la cuantificación residencial o la puesta de límites desde el planeamiento territorial a la capacidad residencial del planeamiento urbanístico; el tratamiento del suelo de actividades económicas, entre otros (Fig. 2).

En todas estas materias, el planeamiento territorial surge como marco y ayuda para el planeamiento urbanístico de los municipios para sus tareas de revisión y adaptación. Haciendo una mayor concreción de lo que han sido todas estas materias, cabe señalar lo siguiente:

1. En la Ordenación del Medio Físico, las categorías de ordenación[3] establecidas en las

[3] Las DOT en el capítulo 8.- Ordenación del Medio Físico y en su Matriz de Ordenación establecen las siguientes Categorías de Ordenación para la ordenación del Suelo No Urbanizable: Especial Protección, Mejora Ambiental, Forestal, Zona Agroganadera y Campiña, Pastizales Montanos, Protección de Aguas Superficiales y Sin Vocación de Uso Definida. Así mismo se establecen unos condicionantes Superpuestos: Vulnerabilidad de Acuíferos, Áreas Erosionables, y Áreas Inundables. https://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

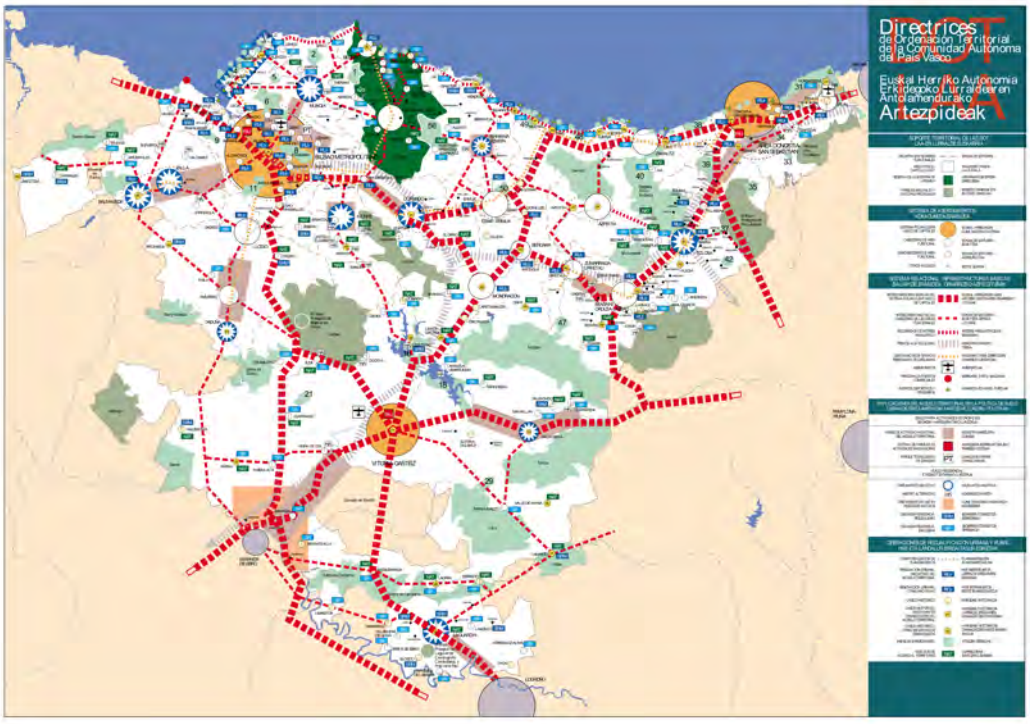


Fig. 2 / Mapa Síntesis. Directrices de Ordenación Territorial de 1997

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 1997

Directrices han servido para otorgar al Suelo No Urbanizable un tratamiento homogéneo, tanto en lo que se refiere a la propia terminología o denominación como en lo que respecta al régimen de usos aplicado a cada categoría.

Es incuestionable en este campo la aportación que supusieron las DOT de 1997 con la determinación referente a la prohibición del uso de vivienda no vinculada a explotación agropecuaria en el Suelo No Urbanizable[4], (uso que quedaba a modo de reminiscencia de la legislación urbanística española del año 1976), determinación que fue elevada a rango de ley en el País Vasco (Ley 5/1998). Esta prohibición ha supuesto una clara protección del territorio ante un uso que por su entidad y escala se configuraba como muy depredador del territorio del medio rural.

2. El establecimiento de un planeamiento territorial sectorial para la ordenación del litoral vasco, para las zonas húmedas, para el suelo de interés agroforestal o para los ríos y arroyos ha supuesto otorgar a estos elementos geográficos de un tratamiento global y común para todos los planes urbanísticos municipales, elevando a un rango supramunicipal los criterios fundamentales de protección de estos territorios singulares.

3. Merece especial consideración el tratamiento en el planeamiento territorial de la cuestión de la inundabilidad, el PTS de ordenación de Ríos y Arroyos de la CAPV[5], haciendo un ejercicio de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística ha imbuido de sus criterios a toda la acción urbanística llevada a cabo en las márgenes de nuestros ríos y arroyos. El punto de partida

[4] DOT Capítulo 8.- Ordenación del Medio Físico Apartado 5.3.c.3. "Se prohíbe la construcción de viviendas aisladas en Suelo No Urbanizable salvo vinculación a explotación agraria". https://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/adjuntos/html/punto8_c.html

[5] En relación con la inundabilidad, véase también el Decreto 449/2013, sobre modificación del PTS de Ríos y Arroyos, de 19 de noviembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 236, de 12 de diciembre de 2013 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2013/12/1305386a.pdf

del río como corredor de vida, la recurrente problemática hidráulica de las inundaciones y la propia dimensión urbanística del río en la ciudad, han desembocado en un resultado normativo adecuado y correcto. Así mismo la imposibilidad de urbanización de los suelos afectados por la inundabilidad en un periodo de recurrencia temporal de 100 años es una pauta totalmente asumida por todos los agentes territoriales, administración, profesionales y ciudadanía.

4. La cuantificación residencial[6] como un criterio territorial trasladado al planeamiento urbanístico ha dado respuesta a la pregunta fundamental que se hace un municipio cuando inicia el proceso de revisión de un plan urbanístico, esto es, cuántas viviendas o qué incremento residencial va a contemplar el nuevo plan.

   La respuesta en los años ochenta al planeamiento expansivo de las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado, en forma de un planeamiento morfológico, acotado, promotor de un crecimiento ordenado, ha asentado la definición desde el planeamiento territorial de un tope máximo para el incremento residencial previsto en el planeamiento, como criterio dado desde la escala del planeamiento territorial en atención al papel territorial del municipio y al mínimo de homogeneidad en el tratamiento de esta materia tan fundamental en el urbanismo de los municipios.

   El resultado es la aprobación de un planeamiento urbanístico con unas previsiones de suelo residencial y una generación de nuevas tramas urbanas con una cierta lógica que ha evitado situaciones patológicas de crecimientos desconexos o de urbanizaciones dispersas con obras iniciadas e inacabadas por exceso de suelo calificado.

5. Finalmente el tratamiento del suelo de actividades económicas ha sido un tema de máxima preocupación en el País Vasco por su tradición industrial para todos los responsables políticos y técnicos. La aprobación del PTS de creación pública de suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales[7] ha permitido a las administraciones promotoras de suelo industrial intervenir en clave comarcal respondiendo a una lógica territorial, aspecto evidente ante las limitaciones orográficas de nuestra Comunidad Autónoma. Así mismo la categorización de los municipios establecida en el Plan ha supuesto también disponer de criterios de cuantificación del suelo de actividades económicas.

3. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y la inauguración de la segunda generación del planeamiento territorial

En julio de 2015 el Consejo de Gobierno Vasco acuerda iniciar la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de 1997[8] asignando al departamento competente en materia de ordenación del territorio la tarea de redactar el Avance, así como estableciendo la necesidad de acudir a un procedimiento de tramitación ágil que interiorice una importante participación pública.

Dando respuesta a este requerimiento de participación, al margen de los documentos legalmente exigidos y previamente a la redacción del Avance se redacta un Documento Base, sobre el cual se abrirá un importante proceso de participación pública a través de talleres, redes sociales, entre otros, y una participación institucional mediante las intervenciones del Consejo Asesor de Política Territorial[9] y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco[10].

[6] Sobre la cuantificación residencial:, véanse las DOT Capítulo 21 Anexo al Decreto 28/1997. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots_nuevo/es_def/adjuntos/DOT-LAG-2020/DOT_Doc-completo.pdf

[7] Sobre el Suelo de Actividades Económicas, véase el PTS Creación pública de suelo de actividades económicas y de equipamientos comerciales: Decreto 262/2004, 21 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco*, 19, de 28 de enero de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/01/0500404a.pdf

[8] Resolución 36/2015, de 29 de julio, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se dispone la iniciación del procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco,* 157, de 20 de agosto de 2015 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/08/1503556a.pdf

[9] Decreto 7/2008 de 15 de enero del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco,* 19, de 25 de enero de 2008

[10] Decreto 158/2008, de 16 de septiembre del Consejo Vasco de Cooperación para el desarrollo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 188, de 2 de octubre de 2008 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/10/0805481a.pdf

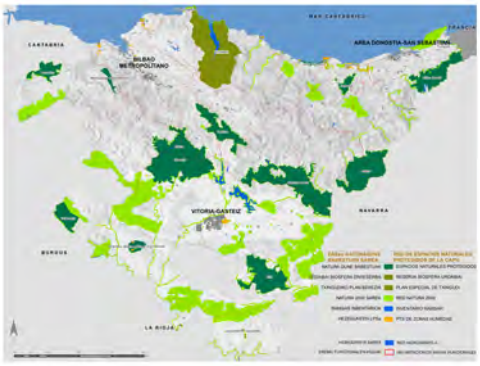


Fig. 3 / Directrices de 1997 Red Espacios Protegidos

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT)1997

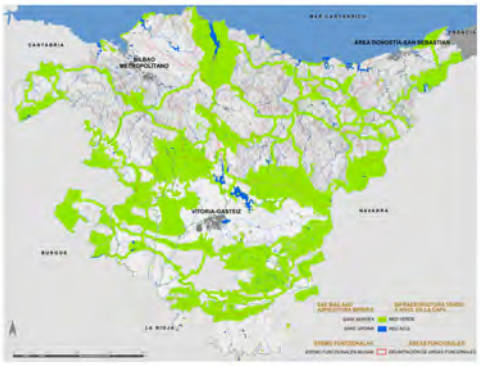


Fig. 4 / Directrices de 2019 Infraestructura Verde

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

El 30 de julio de 2019 se aprueba la citada revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y se inaugura una segunda generación del planeamiento territorial en el País Vasco. El desarrollo sostenible y la gobernanza multinivel surgen como primeras premisas, así como la administración del suelo como un bien escaso como el quehacer cotidiano. Cabe indicar que las Directrices de Ordenación Territorial de 2019 obtuvieron el Premio Urbanismo 2020 por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España (CSCOAE).

El concepto de la infraestructura verde; la preocupación por la gestión territorial del medio natural; la valoración del suelo agrícola de alto valor estratégico; el hábitat urbano con la apuesta por la regeneración; la cuantificación residencial o el nuevo concepto de perímetro de crecimiento urbano como reflejo de la atención a la finitud territorial del País Vasco; la preferencia por la regeneración, renovación o redensificación del suelo de actividades económicas sobre los nuevos desarrollos, aparecen como determinaciones disciplinarmente avanzadas con respecto a la generación anterior. Una mayor atención de algunas de estas materias es la siguiente:

1. La política de protección de espacios naturales es superada por el concepto de la infraestructura verde[11]. En un territorio como el del País Vasco, fragmentado por la infraestructura gris correspondiente a las carreteras o a las líneas de ferrocarril, en el que los espacios a proteger por su valor natural forman un archipiélago de islas, surge este nuevo concepto más complejo que quiere insistir en la necesidad de plasmar los servicios que nos aportan los ecosistemas, en la prevalencia de la infraestructura verde sobre la gris, y en las tareas de sutura territorial que es preciso abordar. Una infraestructura verde conformada por los espacios núcleo correspondientes a los espacios protegidos y los corredores ecológicos de unión (Figs. 3 y 4).

   Así mismo la Matriz de Ordenación del Suelo No Urbanizable con la categorización y el régimen de usos que aparece como aportación fundamental de las DOT de 1997, resulta algo actualizada en el nuevo documento por los condicionantes superpuestos vinculados al cambio climático (Fig.5).

2. Con retraso con respecto a la valoración del medio natural, el suelo agrícola de alto valor estratégico obtiene refrendo legal[12], materializándose el mismo a través del PTS Agroforestal. Con la aprobación de este Plan se abre un campo nuevo con la plasmación de la política agraria en la planificación territorial.

3. El hábitat urbano[13] es tratado desde diferentes planos: El concepto de Eje de Transformación vinculado a la estructura lineal de los valles (fundamentalmente en la vertiente cantábrica), se añade al del sistema polinuclear de capitales o al de las cabeceras de áreas funcionales de las anteriores DOT surgiendo como un nuevo concepto a contemplar (Fig. 6).

[11] Infraestructura Verde. DOT Capítulo 4.1 y Artículo 4. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

[12] Ley 17/2018, de 23 de diciembre, Política Agraria y Alimentaria. Artículo 97.bis *Boletín Oficial del País Vasco,* 250, de 31 de diciembre https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-15731-consolidado.pdf

[13] DOT Hábitat Urbano. Capítulo 6 Memoria, Artículos 6-14. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

EAEko INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU MATRIZEA MATRIZ DE ORDENACIÓN DEL MEDIO FÍSICO DE LA CAPV 1- Egokia / Propiciado 2- Onargarria / Admisible 3- Debekatua / Prohibido	ERABILERAK / USOS																					
	Ingurunearen babesa Protección Ambiental	Aisia eta astialdia Ocio y Esparcimiento			Lehen sektoreko baliabideen ustiapena Explotación de los recursos primarios						Azpiegiturak / Infraestructuras						Erailkuntza erabilerak / Usos Edificatorios						
Garapen-plangintza / Planeamiento de desarrollo 2ª Nekazaritza eta basogintza LPS PTS Agroforestal 2ª Nekazaritza eta basogintza LPS Trantsizioko landa paisaian, debekatua Balio Estrategiko Handikoan PTS Agroforestal en Paisaje Rural de Transición, prohibido en Alto Valor Estratégico 2ª Ibaien eta erreken LPS, Plan hidrologikoak PTS de Ríos y Arroyos, Planes hidrológicos 2ª NBAP, EKGP Urdaibai, KBE, Hezeguneen LPS, Kostaldeko LPS PORN, PRUG Urdaibai, ZEC, PTS de Zonas Húmedas, PTS de Litoral	Kontserbazioa, Ingurunearen hobekuntza, jardurera zientifiko-kulturalak / Conservación, Mejora Ambiental, Actividades científico-culturales	Jolas-jardura Estentsiboa Recreo Extensivo	Jolas-jardura Intentsiboa Actividades científicas y psicícolas	Ehiza eta arrantza-jardueak Recreo Intensivo	Nekazaritza / Agricultura	Berotegiak / Invernaderos	Abeltzaintza / Ganadería	Basoa / Forestal	Nekazaritza-industriak Industrias agrarias	Ekintzak ez-ohiko Actividades extractivas	Garraiobideak / Vías de transporte	Airetiko linea elektrikoak Líneas de tendido aéreo	Lurpeko linea / Líneas subterráneas	A motako zerbitzuen instalazio teknikoak ez-linealak / Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo A	B motako zerbitzuen instalazio teknikoak ez-linealak / Instalaciones técnicas de servicios de carácter no lineal tipo B	Zakarrategiak eta hondakin solidoak biltegiratzeko espazioak / Escombreras y espacios para el depósito de residuos sólidos	Aurrerik zeuden gunak onarri dituzten hirigintza-hazkundeak / Crecimientos urbanísticos apoyados en núcleos preexistentes	Aurrerik zeuden gunak onarri ez dituzten hirigintza-hazkundeak / Crecimientos urbanísticos no apoyados en núcleos preexistentes	Onura publiko eta interes sozialeko eraikinak / Edificios de utilidad pública e interés social	Nekazaritzako ustiategiari lotutako biltegi soluta / Residencial aislado vinculado a explotación agraria	Biltegi soluta / Residencial aislado	Instalazio arriskutsuak Instalaciones peligrosas
ANTOLAMENDU-KATEGORIAK CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN																						
Babes Berezia / Especial Protección	1	2^{b}	3	2^{a}	3	3	2^{b}	2^{d}	3	3	3	2^{b}	2^{b}	3	2^{b}	3	3	3	2^{c}	3	3	3
Ingurune Hobekuntza / Mejora Ambiental	1	2	2^{c}	2^{c}	3	3	2^{b}	2^{d}	2^{b}	2^{b}	2^{b}	2^{b}	2^{b}	3	2^{b}	2^{b}	2^{c}	3	2^{c}	3	3	3
Basoa / Forestal	2	2	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	1	2^{c}	2	2	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}	2^{c}	3	3
Nekazaritza eta Abeltzaintza, eta Landazabala / Agroganadera y Campiña	2	2	2^{c}	2^{c}	1	2^{c}	1	2^{a}	2^{b}	2	2	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}
Mendi Larreak / Pastos Montanos	1	2	2^{c}	2^{c}	3	3	1	3	3	3	2	2^{c}	2^{b}	3	2^{c}	3	3	3	2^{c}	3	3	3
Gainazaleko Uren Babesa / Protección de Aguas Superficiales	1	2	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	3	3	3	2^{c}	3	3	3
BALDINTZATZAILE GAINJARRIAK CONDICIONANTES SUPERPUESTOS																						
Arrisku naturalari eta klima-aldaketari buruzkoak De Riesgos naturales y cambio climático																						
Akuiferoen urrakortasuna / Vulnerabilidad de acuíferos			2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}
Arrisku geologikoak / Riesgos geológicos			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2
Urak har ditzakeen eremuak / Áreas inundables			2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	3	3	2^{c}
Klima-aldaketari lotutako arriskuak / Asociados al cambio climático			$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	$2^{c,i}$	3	3	$2^{c,i}$
Azpiegitura Berdea / Infraestructura Verde																						
Beren ingurune-balioengatik babestutako guneak eta Urdaibaiko Biosfera Erreserba / Espacios protegidos por sus valores ambientales y Reserva de la Biosfera de Urdaibai	1	2^{b}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{b}	2^{b}	2^{c}	2^{b}	2^{b}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{c}	2^{b}	2^{c}	2^{c}	3	2^{c}
Korridore Ekologikoak eta interes naturala duten beste gune batzuk / Corredores Ecológicos y otros espacios de interés natural multifuncionales	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2

Fig. 5 / Directrices de Ordenación Territorial 2019. Matriz de ordenación del Medio Físico

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

En lo relativo a la cuantificación residencial se parte de un diagnóstico inicial muy positivo sobre el papel de los criterios de las DOT de 1997, lo que ha provocado un crecimiento urbano de nuestros pueblos y ciudades ordenado y contiguo a las tramas existentes. No obstante, se ajusta el procedimiento incorporando el concepto de la vivienda vacía reduciendo la cuantificación residencial resultante, incidiéndose en un urbanismo urbano basado en la regeneración y en la densidad, limitando los nuevos desarrollos si hay suficiente capacidad residencial en el suelo ya urbanizado.

En la misma línea, las limitaciones territoriales del País Vasco obligan a apostar de forma más marcada por la regeneración urbana e insisten en la máxima de que no es posible incidir en territorios vírgenes rurales sin poner en carga adecuadamente las estructuras urbanas existentes.

El concepto de perímetro de crecimiento urbano insiste en la finitud de nuestro territorio, en la idea a interiorizar sobre hasta dónde debiera de crecer la ciudad. En este sentido, se consideran necesarias reflexiones sobre el crecimiento urbano de nuestra o de cada generación.

Finalmente, el suelo de actividades económicas debe de ser tratado desde la regeneración, la renovación y la redensificación del suelo existente. Las limitaciones territoriales fundamentalmente en la vertiente cantábrica, impiden acudir a nuevos desarrollos, planteándose el trabajar sobre polígonos de actividades económicas en estructura de varias plantas edificatorias.

4. El Paisaje[14] se inserta en la ordenación del territorio y la preocupación del documento

[14] DOT Paisaje. Capitulo 7 Memoria, Artículos 21-24. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

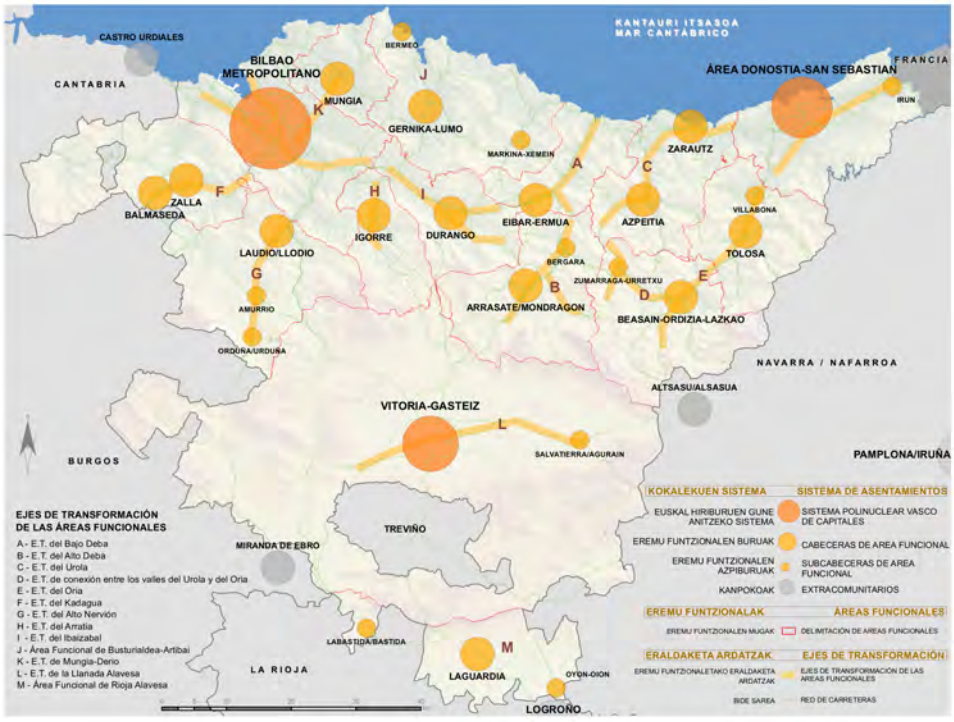


Fig. 6 / Directrices de Ordenación Territorial 2019. Hábitat Urbano

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

no es tanto proteger o mejorar los paisajes sobresalientes o sublimes, como ordenar los paisajes cotidianos, en nuestro caso, los paisajes de periferia, los paisajes de las partes traseras de los núcleos de población, los accesos o la frontera rural-urbano. Así mismo se considera que debe de redactarse un PTS de los Recursos Turísticos, tarea ya indicada en las Directrices vigentes y no llevada a cabo; sin embargo, es una problemática de total actualidad la necesidad de compatibilizar la explotación de los recursos turísticos en un contexto de turismo sostenible, siendo necesarias unas pautas de cuantificación para compatibilizar el desarrollo turístico con la calidad de vida de la población residente.

5. En cuanto a la Gestión Sostenible de los Recursos[15], en lo que respecta al apartado de Agua, el PTS de ordenación de ríos y arroyos de la CAPV ha supuesto un ejercicio de consenso administrativo y de integración de las variables medioambiental, hidráulica y urbanística, procediéndose en la revisión a recoger la visión actualizada del riesgo de inundación ya en vigor, así como a incorporar diversos aspectos relacionados con el abastecimiento y el saneamiento, incidiendo en una política territorial en correspondencia con la planificación hidrológica.

En materia de energía el ahorro, la eficiencia energética y las energías renovables son los ejes principales de la Estrategia Energética de Euskadi 2030, constituyendo requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial y el cambio climático. El aumento sustancial de la eficacia y la eficiencia energética, la descarbonización a través de la utilización generalizada del uso de fuentes de energías renovables y el progreso hacia la autosuficiencia energética son los retos en materia de energía de la revisión de las Directrices. Así mismo la redacción del PTS de Energías

[15] DOT Gestión Sostenible de los Recursos. Capítulo 8 Memoria, Artículos 15-19. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

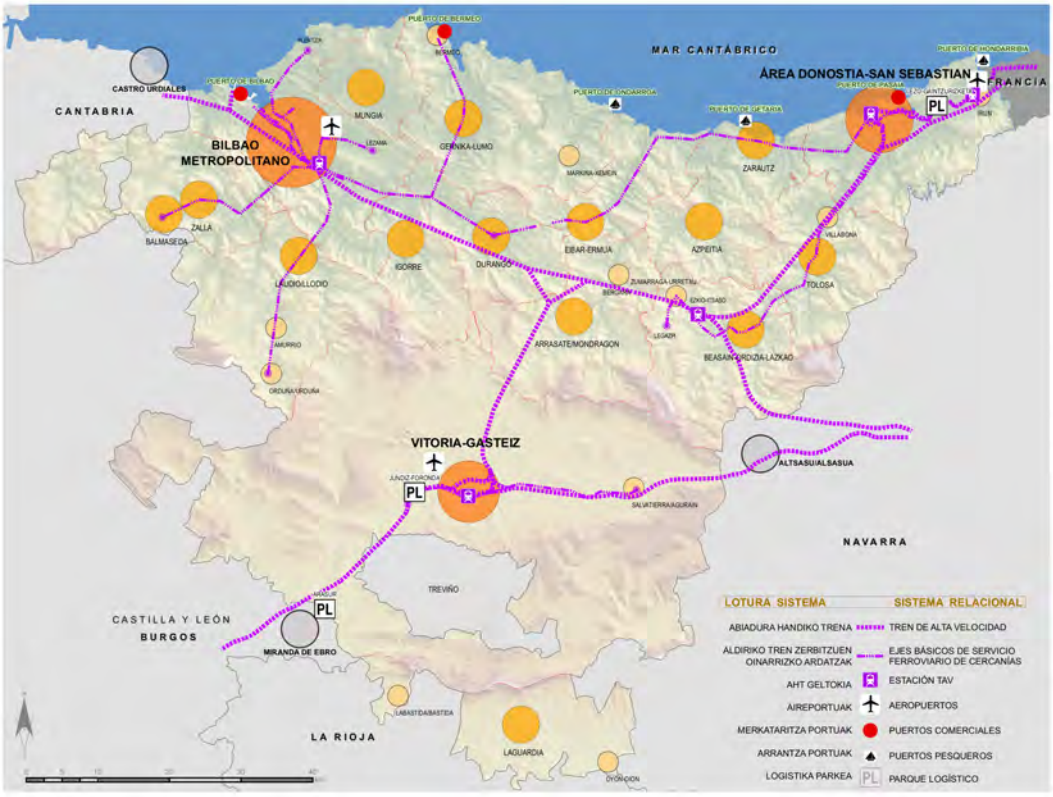


Fig. 7 / Directrices 2019. Movilidad y Logística: Ferrocarril, Puertos y Aeropuertos

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

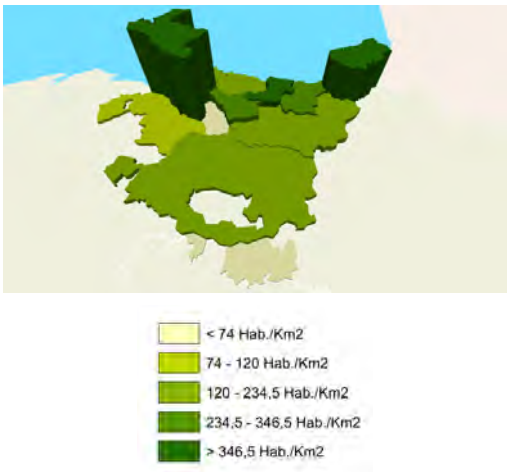
Renovables constituye una tarea a acometer.

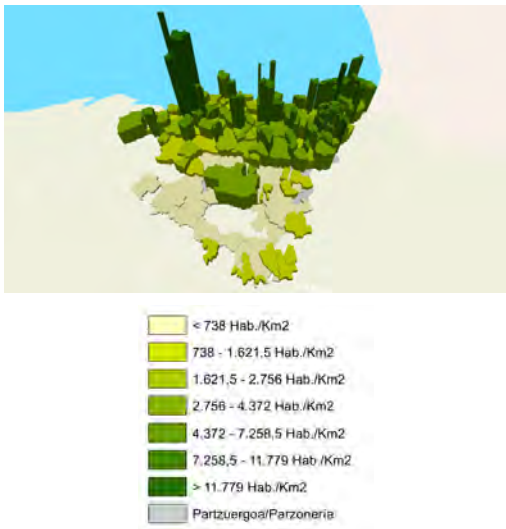
La transición a un modelo basado en una Economía Circular donde los productos y recursos utilizados se mantengan dentro del flujo económico el mayor tiempo posible constituye una prioridad básica para lograr un desarrollo sostenible, en el que se reduzca al mínimo la generación de residuos. En esta materia el documento se sitúa en el planteamiento de retos o tareas para los años venideros.

6. En cuanto a la Movilidad Sostenible[16] el documento se alinea con el Plan Director de Transporte Sostenible de Euskadi 2030 con el fin de conseguir un modelo de transporte integrado como instrumento de cohesión social y de desarrollo económico. Así mismo en materia de logística sostenible se promueve el uso eficiente de los distintos modos de transporte y su interacción entre las infraestructuras logísticas para una distribución eficaz de las mercancías (Fig. 7).

Con la revisión de las Directrices y desde la escala regional se abordan los distintos de modos de movilidad: en la movilidad peatonal, si bien se trata de una movilidad fundamentalmente urbana se recogen diversos recorridos por su escala y capacidad de estructuración territorial; en la movilidad ciclista se analiza la materia no tanto pensando en el esparcimiento como en el transporte; en la movilidad viaria, el documento considera que el mapa de carreteras de la CAPV está mayormente culminado, al margen de algún viario metropolitano o carretera variante; y, finalmente, en materia de ferrocarriles, puertos y aeropuertos se aborda la materia en cuanto que constituye la escala del planeamiento regional.

[16] DOT Movilidad y Logística. Capítulo 9 Memoria, Artículos 25-28. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml





Indicadores Territoriales de Sostenibilidad y Agenda Urbana

Fig. 8 / Densidad territorial por Áreas Funcionales **Fig. 9 / Densidad urbana por Municipios**

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

Así mismo, se manifiestan nuevas inquietudes territoriales denominadas Cuestiones Transversales[17]. Cuestiones que han adquirido una especial relevancia en el diseño y gestión de las políticas públicas y han de ser tenidas en cuenta en la ordenación del territorio, esto es, cuestiones que, sin tener una naturaleza de carácter territorial propiamente dicha, también tienen una incidencia en el territorio. Es el caso de la accesibilidad universal, el cambio climático, la perspectiva de género, la salud, el euskera, o la interrelación territorial, las cuales surgen como nuevos elementos aquilatadores o de valoración de nuestra acción:

A. La accesibilidad universal, la igualdad de oportunidades y el diseño para todas las personas como condición de todos los entornos, procesos, bienes, productos y servicios para ser comprensibles, utilizables, y practicables por todas las personas. A este respecto ha de reconocerse la gran tarea llevada a cabo por los ayuntamientos con todo el proceso de generación de ascensores públicos, escaleras o rampas mecánicas que ha cambiado totalmente la vida de los ciudadanos.

B. En el contexto de urbanismo de los cuidados, la perspectiva de género recoge la inquietud de las personas de que se consideren las distintas necesidades aspiraciones en relación al territorio y al espacio urbano y rural, garantizando a hombres y mujeres el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones.

C. El cambio climático como uno de los mayores retos a los que la humanidad debe de enfrentarse de forma coordinada. La mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático: el efecto isla de calor y la necesidad de renaturalizar la ciudad, la exposición a la subida del nivel del mar y como territorio costero la prioridad en adaptar a este fenómeno nuestros pueblos y ciudades, así como la exposición a inundaciones fluviales recurrentes, precisan de actuaciones continuadas.

D. Las decisiones en la planificación territorial y urbana cambian los entornos, afectan a los lugares, a la forma de desplazarnos, o a qué dedicamos el tiempo libre, siendo factores que determinan la salud de las poblaciones. La accesibilidad a los espacios y el propio diseño de la trama urbana pueden ser elementos que generan o favorecen la salud. La mayor densidad urbana y la mezcla de

[17] DOT Cuestiones Transversales. Capítulo 10 Memoria, Artículos 29-34. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

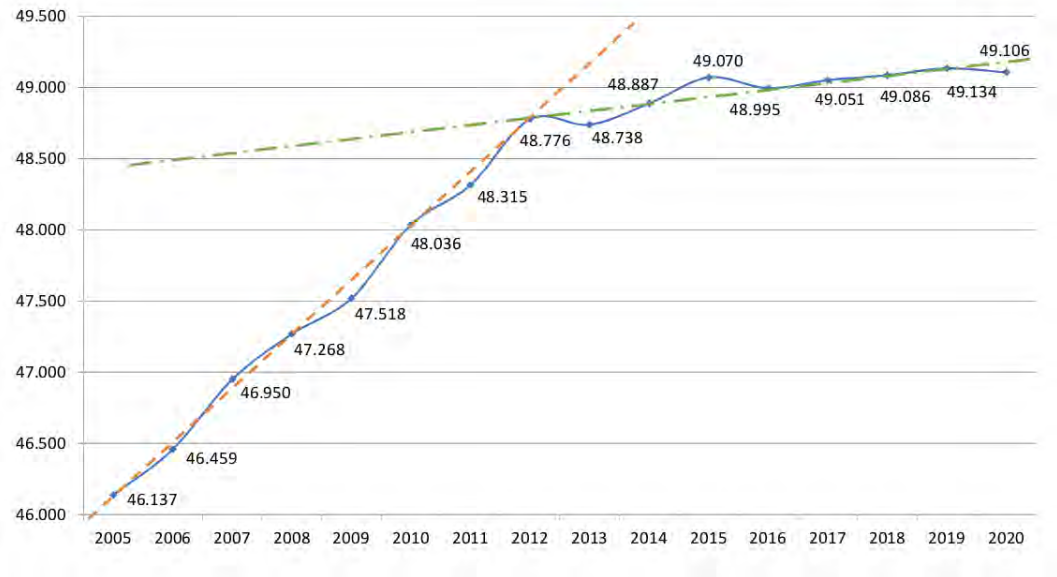


Fig. 10 / Artificialización anual de la CAPV en hectáreas (Fuente UDALPLAN)

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

usos permite una movilidad activa beneficiosa para la salud.

E. La ley 2/1016 de Instituciones Locales establece la evaluación del impacto respecto a la normalización del uso del euskera para la aprobación de todos los proyectos.

F. La ubicación estratégica de Euskadi y su papel de Rótula Europea exige ejercicios de interrelación con las áreas colindantes, áreas transfronterizas en nuestro caso.

La Gobernanza[18] y el seguimiento de los planes a través de unos Indicadores Territoriales que se denominan de Sostenibilidad y Agenda Urbana, incluye la tarea de valorar nuestra acción sobre la ciudad y el territorio. La tarea que se lleva en la Dirección de Planificación Territorial y Agenda Urbana como la confección de sistemas de información geográfica de usos del suelo (UDALPLAN) permite disponer de unos indicadores que actualizados anualmente posibilitan disponer de información sobre la densidad de población, la densidad urbana, el suelo residencial o industrial, y el crecimiento de la mancha urbana o la artificialización del territorio (Figs. 8-10). (Fig. 11).

Cabe cerrar esta exposición indicando que ya está en proceso la revisión del planeamiento territorial vigente, donde a los Planes Territoriales Parciales que han comenzado a revisarse, cabe añadir por su singularidad: la revisión y adaptación del PTS del Litoral ante el reto del cambio climático; el PTS de Energías Renovables y el PTS de Recursos Turísticos. En definitiva, está en marcha esta segunda generación del planeamiento territorial con los dos objetivos troncales iniciales de promover un desarrollo sostenible, y de seguir generando una gobernanza multinivel, labor que conlleva dotarse de documentos que ayuden al desarrollo de la política urbanística de los municipios.

4. Conclusiones

1. En el País Vasco el ejercicio de la competencia en la materia de Ordenación del Territorio ha conllevado su fuerte desarrollo a través de las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.

2. Las aportaciones del planeamiento territorial derivado de las DOT de 1997 en las

[18] DOT Gobernanza. Capítulo 11 Memoria, Artículos 35-38. https://www.euskadi.eus/web01a3lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml

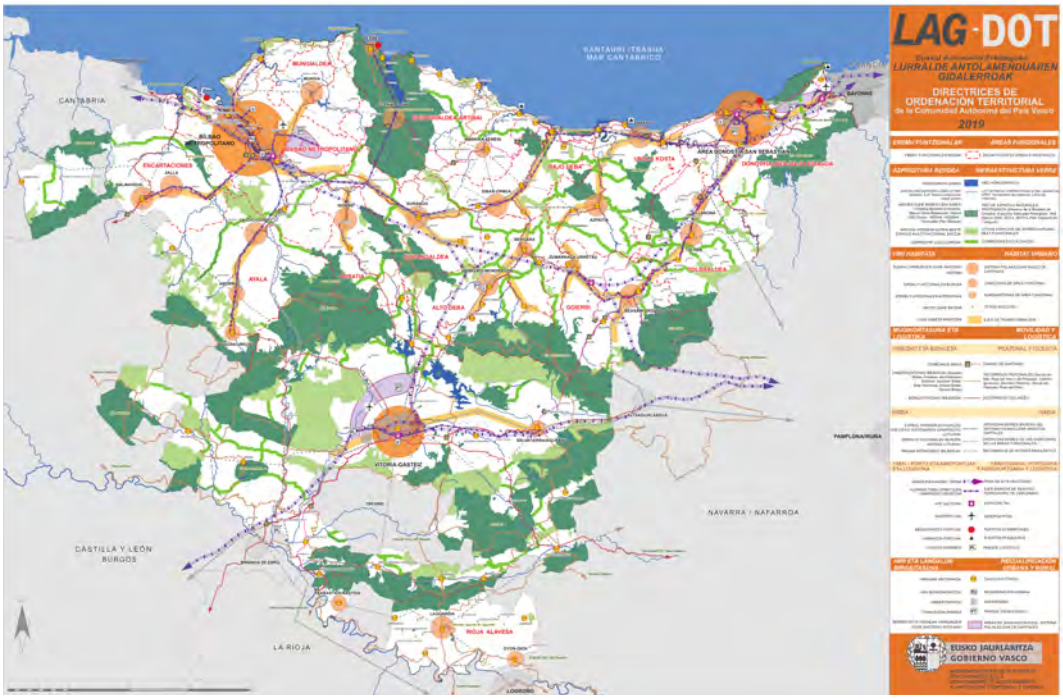


Fig. 11 / Mapa Síntesis. Directrices de Ordenación Territorial 2019

Fuente: Directrices de Ordenación Territorial (DOT) 2019

materias de la homogeneidad en el tratamiento del Suelo No Urbanizable; los planes territoriales específicos para el litoral, las zonas húmedas, el suelo agroforestal, o las márgenes de los ríos y arroyos; la cuestión de la inundabilidad; la cuantificación residencial o el tratamiento del suelo de actividades económicas, entre otros, dictados desde la escala supramunicipal han supuesto una ayuda fundamental para el planeamiento urbanístico.

3. Igualmente, las aportaciones de las nuevas DOT de 2019 en materia de Infraestructura Verde, Hábitat urbano y rural, Gestión Sostenible de los Recursos constituyen una actualización en el tiempo de los temas tratados con anterioridad.

4. Las Cuestiones Transversales definidas en las DOT de 2019 (accesibilidad universal, perspectiva de género, cambio climático, salud, euskera, interrelación territorial) suponen la interiorización por el urbanismo y la ordenación del territorio de estas materias sociales que implican la tarea de apostar por la ciudad densa, compleja y cohesionada.

5. La Gobernanza, la integración en los procedimientos de tramitación de los planes, así como el seguimiento de los mismos constituyen la tarea a interiorizar por la administración.

6. El desarrollo de este artículo es una demostración de la necesidad de imbricar la relación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico con la consecución de un beneficio mutuo y un resultado satisfactorio.

5. Bibliografía

Escobar Gómez, G. & Herrera Rueda, M. (1993): Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional. El Suelo No Urbanizable en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (98), 525–532. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83908

Erquicia Olaciregui, J. M. (2004): Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de La Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 36(139), 17–41. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75444

Leturiondo Aranzamendi, A. & de la Puerta Rueda, I. (2021): La Ordenación del Territorio en Euskadi.

Su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 53(209). https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.17

6/7. Referencias normativas y jurídicas

Estatal:

Constitución Española de 1978, Artículo 148.1 3º. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978, 29313 a 29424 https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)

País Vasco:

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco para el País Vasco, Artículo 10.31. *Boletín Oficial del Estado,* 306, de 22 de diciembre de 1979, 29357 a 29363 https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/12/18/3

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, Artículo 2. *Boletín Oficial del Estado*, 51, de 29 de febrero de 2012, 17423 a 17438 https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1990/05/31/4

Decreto 28/1997, de 11 de febrero, de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco,* de 12 de febrero de 1997 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/adjuntos/decretos.pdf

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana., Artículo 1.1. *Boletín Oficial del Estado*, 308, de 23 de diciembre de 2011 https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1998/03/06/5 y Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, Artículo 28.1.a). *Boletín Oficial del Estado,* 308, de 23 de diciembre de 2011 https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2006/06/30/2

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 138, de 20 de julio de 2006 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2006/07/0603776a.pdf

Decreto 128/2019, de 30 de Julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco,* 181, de 24 de septiembre de 2019 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2019/09/1904315a.pdf

8. Anexos

Anexo I

Tras la aprobación de las Directrices se han aprobado los quince PLANES TERRITORIALES PARCIALES correspondientes a todas las Áreas Funcionales previstas:

- PTP de ALAVA CENTRAL: Decreto 277/2004, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 32, de 16 de febrero de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/02/0500662a.pdf
- PTP de ALTO DEBA: Decreto 87/2005, de 12 de abril. *Boletín Oficial del País Vasco,* 105, de 6 de junio de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/06/0502855a.pdf
- PTP de ARRATIA: Decreto 239/2010, de 14 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 205, de 25 de octubre https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2010/10/1004909a.pdf
- PTP AYALA: Decreto 19/2005, de 25 de enero. *Boletín Oficial del País Vasco,* 57, de 23 de marzo de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/03/0501380a.pdf
- PTP BAJO DEBA: Decreto 86/2005, de 12 de abril. *Boletín Oficial del País Vasco,* 105, de 16 de junio de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/06/0502854a.pdf
- PTP BILBAO METROPOLITANO: Decreto 179/2006, de 26 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 212, de 7 de noviembre de 2006 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2006/11/0605503a.pdf
- PTP BUSTURIALDEA-ARTIBAI: Decreto 31/2016, de 1 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 73, de 19 de abril de 2016 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601620a.pdf
- PTP DONOSTIALDEA-BAJO BIDAOSA: Decreto121/2016, de 27 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco,* 153, de 12 de agosto de 2016 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/08/1603559a.pdf
- PTP DURANGALDEA: Decreto 182/2011, de 26 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco,* 171, de 8 de septiembre de 2011 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2011/09/1104347a.pdf
- PTP ENCARTACIONES: Decreto 226/2011, de 26 de octubre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 224, de 25 de noviembre de 2011 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2011/11/1105726a.pdf
- PTP GOIERRI: Decreto 534/2009, de 29 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 208, de 29 de octubre de 2009 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2009/10/0905784a.pdf
- PTP MUNGIALDEA: Decreto 52/2016, de 22 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 92, de 17 de mayo de 2016 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2016/05/1602052a.pdf
- PTP RIOJA ALAVESA: Decreto 271/2004, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 29, de 11 de febrero de 2005 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2005/02/0500603a.pdf
- PTP TOLOSALDEA: Decreto 64/2020, de 19 de mayo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 115, de 12 de junio de 2020 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2020/06/2002280a.pdf
- PTP UROLA COSTA: Decreto 32/2006, de 21 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco,* 93, de 18 de mayo de 2006 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2006/05/0602536a.pdf

Anexo II

Similarmente se han aprobado los siguientes Planes Territoriales Sectoriales:

- PTS AGROFORESTAL: Decreto 177/2014, de 16 de septiembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 198, de 17 de octubre de 2014 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pts_agroforestal/es_def/adjuntos/1404348a.pdf

- PTP RIOS Y ARROYOS VERTIENTE CANTÁBRICA: Decreto 415/1998, de 22 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 34, de 18 de febrero de 1999 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/1999/02/9900819a.pdf
- PTS RIOS Y ARROYOS VERTIENTE MEDITERRÁNEA: Decreto 455/1999, de 28 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 17, de 26 de enero de 2000 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2000/01/0000343a.pdf
- PTS ENERGÍA EÓLICA: Decreto 104/2002, de 14 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco,*
- PTS NUEVA RED FERROVIARIA: Decreto 41/2001, de 27 de febrero. *Boletín Oficial del País Vasco,* 69, de 9 de abril de 2001 https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2001/04/0101893a.pdf
- PTS CREACIÓN PÚBLICA DE SUELO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DE EQUIPAMIENTOS COMERCIALES: Decreto 262/2004, 21 de diciembre. *Boletín Oficial del País Vasco,* 19, de 28 de enero de 2005 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ptsa_original/es_def/adjuntos/decreto_aprobacion_definitiva_c.pdf
- PTS ZONAS HÚMEDAS: Decreto 160/2004, de 27 de julio. *Boletín Oficial del País Vasco,* 222, de 19 de noviembre de 2004 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2004/11/0405964a.pdf
- PTS LITORAL: Decreto 43/2007, de 13 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco,* 65, de 2 de abril de 2007 https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pts_litoral/es_7559/adjuntos/texto/decreto_pol.pdf
- PTS RESIDUOS URBANOS GIPUZKOA: Decreto Foral 24/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Gipuzkoa https://egoitza.gipuzkoa.eus/ogasuna/normativa/docs/0000868c.pdf
- PTS VÍAS CICLISTAS GIPUZKOA: Norma Foral 6/2014, de 30 de junio. *Boletín Oficial de Gipuzkoa*, 125, de 3 de julio de 2014 https://www.iberley.es/legislacion/norma-foral-6-2014-30-junio-modifica-norma-foral-2-2013-10-junio-aprueba-definitivamente-plan-territorial-sectorial-vias-ciclistas-gipuzkoa-14443963
- PTS CARRETERAS BIZKAIA: Norma Foral 8/1999, de 15 de abril de 1999 por la que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia. *Boletín Oficial de Bizkaia*, 92, de 18 de mayo de 1999 https://www.bizkaia.eus/lehendakaritza/Bao_bob/1999/05/19990518a092.pdf?hash=6edc4105b5d93657f7144d58d928ea71#page=1

9. Listado de Acrónimos/Siglas

CAPV:	Comunidad Autónoma del País Vasco
CSCOAE:	Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España
DOT:	Directrices de Ordenación Territorial
LOT:	Ley de Ordenación del Territorio
PTP:	Planes Territoriales Parciales
PTS:	Planes Territoriales Sectoriales

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 911-918
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.19

CC BY-NC-ND

Menorca, veinte años después: la Revisión del Plan Insular de Menorca, una oportunidad de avanzar en el desarrollo sostenible

Gemma Peribáñez-Ayala

Arquitecta
Directora de la Revisión de 2023 y Coordinadora de la redacción del Plan Insular de 2003

Resumen: La isla de Menorca fue declarada Reserva de la Biosfera de la Unesco en el año 1993, atendiendo al alto grado de compatibilidad alcanzado entre el desarrollo de las actividades económicas, destacando entre ellas el turismo, el consumo de recursos y la conservación de un patrimonio y de un paisaje de una calidad excepcional. Desde el año 2003 ha contado con un Plan Territorial Insular que ha ordenado el territorio y el paisaje, pero también específicamente la actividad turística, y que ha permitido garantizar estas cualidades que la hicieron merecedora de esa declaración. El Plan Territorial Insular ha completado su revisión y actualización a los retos que se suceden después de dos décadas de vigencia con el objetivo de avanzar en el desarrollo sostenible, siendo esta una oportunidad de realizar una reflexión sobre el alcance de un documento de ordenación territorial, y la adecuación del modelo de desarrollo sostenible insular implantado.

Palabras clave: Paisaje; Urbanismo; Sostenibilidad; Patrimonio; Cambio Climático; Planeamiento Urbanístico; Planeamiento Territorial; Política Territorial; Turismo; UNESCO; Reserva de la Biosfera; Menorca; Islas Baleares.

Recibido: 26.09.2022; Revisado: 29.06.2023
Correo electrónico: gemma.peribanez@ezquiaga.com

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Menorca, twenty years after: the revision of the Menorca Island Plan, an opportunity to strength sustainable development

Abstract: The island of Menorca was declared a UNESCO Biosphere Reserve in 1993, due to the high degree of compatibility achieved between economic activities, highlighting tourism, resource consumption, and the preservation of an exceptional heritage and landscape. Since 2003, it has had an Insular Territorial Plan that has regulated the territory, landscape, and specifically tourism, ensuring these qualities that made it deserving of that designation. The Insular Territorial Plan has completed its review and update to address the challenges that have arisen over two decades, with the aim of advancing sustainable development. This provides an opportunity to reflect on the scope of a territorial planning document and the suitability of the implemented model of sustainable island development.

Keywords: Landscape; Urbanism; Sustainability; Heritage; Climate Change; Urban Planning; Territorial Planning; Territorial Policy; Tourism; UNESCO; Biosphere Reserve; Menorca; Balearic Islands.

1. Introducción

La Revisión del Plan Territorial Insular de 2023 ha obtenido la Aprobación Definitiva por el Pleno del Consell Insular de Menorca el pasado día 23 de mayo, publicada en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 86 de 24/06/2023), siendo esta una oportunidad de realizar una reflexión sobre el alcance de un documento de ordenación territorial, y la adecuación del modelo de desarrollo sostenible insular que se implantó en el año 2003, y que tiene continuidad en el nuevo documento aprobado.

Menorca es una de las joyas del Mediterráneo que ha mantenido con éxito su identidad cultural y paisajística. Como resultado, se ha ganado el derecho a formar parte de la Red Mundial de Reservas Biosfera de la UNESCO. Sin embargo, en 2003, la singularidad de la isla estaba siendo amenazada por tres grandes problemas: en primer lugar, la expansión de los procesos de urbanización turística en la costa estaba aumentando el "consumo" de un territorio valioso y finito; en segundo lugar, las explotaciones agrarias tradicionales estaban siendo abandonadas y transformadas, garantes del mantenimiento del paisaje característico de la isla que constituía precisamente uno de sus mayores valores y atractivos; finalmente, el modelo turístico de "sol y playa" estaba en crisis debido a la creciente demanda de formatos más variados y complejos de ocio de gran tamaño, con gran impacto sobre el territorio insular.

Ante estas amenazas, el Plan Territorial Insular (PTI) de 2003 propuso un Modelo Territorial basado en la consecución de un nuevo "equilibrio ambiental". Este modelo se fundamentó tanto en la protección activa de los recursos naturales y del paisaje, como en una gestión prudente del territorio que tenga en cuenta la "capacidad de carga" del mismo. Esto significó limitar las nuevas actuaciones turísticas en la costa, al mismo tiempo que se promovió la revitalización de los núcleos tradicionales de población que han configurado históricamente el sistema de asentamientos de la isla. Esta estrategia representó una alternativa viable a los problemas mencionados anteriormente y contribuyó activamente a garantizar la sostenibilidad territorial de Menorca.

Desde la aprobación del Plan Territorial Insular de 2003, muchos de estos conceptos que eran innovadores han sido adoptados por una nueva cultura del territorio a nivel mundial. En 2007, España ratificó el Convenio Europeo del Paisaje, que reconoce el valor de los paisajes ordinarios, en particular aquellos vinculados a las explotaciones agrícolas tradicionales. Además, la Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural ha ampliado la categoría de Paisajes Culturales, incorporada en 1992.

Durante los veinte años que se ha ido implementando el plan de 2003, se ha producido un avance significativo en el conocimiento científico y cartográfico de la isla, así como en la recuperación de su paisaje y un incremento sustancial de la memoria colectiva y el sentido de pertenencia en torno al valor del territorio insular. Actualmente se suman nuevos desafíos que deben afrontarse en un futuro inmediato y que forman parte de la Revisión del Plan Territorial Insular aprobada, como la sostenibilidad y la autosuficiencia energética, vinculadas a la promoción de energías limpias, y las exigencias derivadas de la mitigación y adaptación al cambio climático,

Fig. 1 / Explotación ganadera menorquina. La prevalencia de un territorio de base rural que permite el mantenimiento del valioso paisaje insular.

Fuente: Elaboración propia

como nuevas demandas que aparecen en la agenda del territorio.

En este contexto de cambios, también los principios de la Estrategia Territorial Europea, que inspiraron el PTI de 2003, han evolucionado y dado paso a reflexiones más complejas, como la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, la conferencia Habitat III en Quito en 2016 o la adopción de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas. Todos estos nuevos marcos de referencia refuerzan la necesidad de abordar los retos territoriales desde una perspectiva integrada, que permita el desarrollo humano y económico sin comprometer el medio ambiente y la calidad de vida de las personas.

La revisión del Territorial de Menorca veinte años después permite seguir avanzando en el desarrollo sostenible del territorio insular desde el desarrollo económico y social. En el caso de Menorca, esto implica promover políticas activas para garantizar el derecho a una vivienda accesible para los nuevos hogares, en un contexto de inflación continuada de los precios de los productos inmobiliarios generada por la demanda turística, la diversificación económica mediante un turismo inteligente y sostenible, respetuoso con el medio ambiente, la revitalización de la agricultura tradicional desde una perspectiva competitiva, o el desarrollo de la actividad productiva asociada tanto a la agricultura como a los sectores industriales de alto valor añadido que ya están presentes en la isla.

El Plan Territorial Insular no debe considerarse un documento estático e inflexible, sino más bien un instrumento de gobierno del territorio que permite a una comunidad tener una guía clara para orientar sus acciones públicas y privadas en base a unos principios compartidos. No se trata solamente de un conjunto de normas, sino de una herramienta de gestión que debe ser adaptada a las capacidades reales de las administraciones de la isla y evolucionar junto con la madurez de la comunidad y sus instituciones. Es crucial actualizar este instrumento de ordenación territorial, pero aún más

Fig. 2 / Plano de ordenación del suelo rústico de la revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709

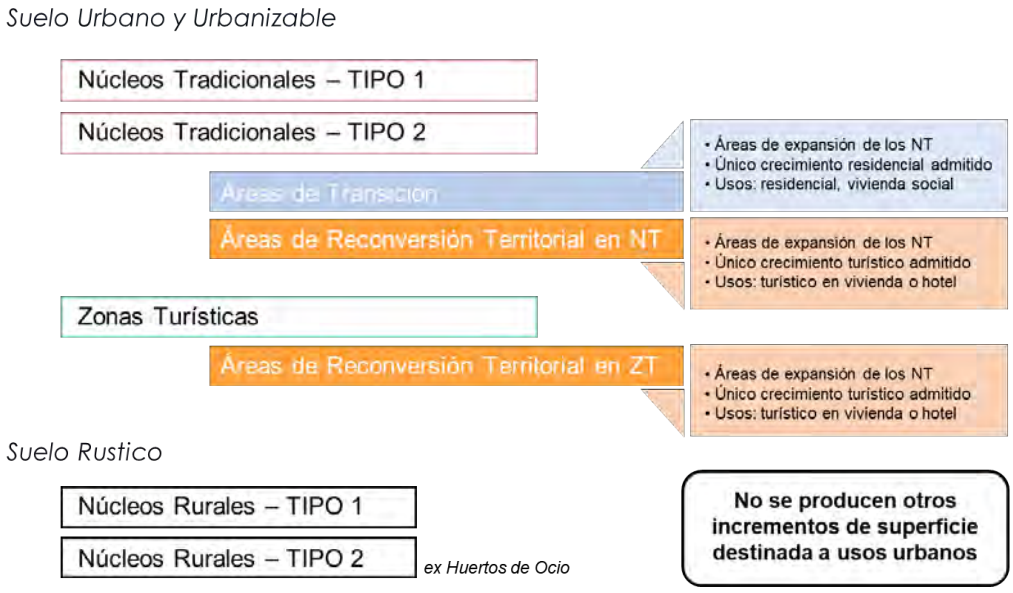


Fig. 3 / Definición del modelo espacial de ocupación del territorio. revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709

importante es renovar el acuerdo social que lo sustenta, recuperando el consenso social que hizo de Menorca un referente de lucidez cívica.

2. Modelo territorial: lecciones aprendidas en la revisión del PTI de 2003

La revisión del PTI asume la validez esencial del modelo territorial propuesto en 2003 entendiendo que ha permitido avanzar en la mejora sustancial de los indicadores medioambientales, en particular en una nítida limitación del consumo del recurso suelo, sin que ello haya supuesto una incidencia negativa en la evolución turística y el crecimiento económico.

Sin embargo, la consolidación y avance en el modelo territorial exige fundamentar la estrategia de ordenación territorial y las políticas públicas inducidas por el Plan en respuesta a una serie de tendencias que erosionan aspectos esenciales de este:

– Se ha producido un evidente traslado de la presión urbanizadora sobre el suelo rústico y se ha mantenido el crecimiento difuso del uso residencial sobre este, en numerosos casos de forma irregular, muchas veces alentado por el alquiler turístico vacacional.

– Se ha producido una reorientación o expansión del patrón de demanda turística hacia el suelo rústico con la creación de nuevas plazas turísticas en Agroturismos y Hoteles Rurales no previstas inicialmente en el Modelo Territorial vigente.

– Se hace necesario insistir, nuevamente en esta revisión del PTI en mantener la orientación de la demanda turística sobre zonas turísticas y reducir la presión sobre los suelos urbanos y urbanizables de los núcleos tradicionales que han de resolver residencia, actividades y servicios para la población residente.

– Se hace necesario avanzar en la mejora del paisaje urbano tanto en Zonas Turísticas como en Núcleos Tradicionales para corregir tendencias de obsolescencia y declive edificatorio y urbano.

Fig. 4 / Plano de ordenación del paisaje y patrimonio de la revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709

– Es necesaria la adaptación del Plan Territorial a nuevos principios fundamentales de desarrollo sostenible como: resiliencia ambiental, económica y social; mitigación de los efectos del cambio climático; ahorro y producción de energía renovable; gestión responsable del ciclo del agua; gestión de residuos; reconocimiento de la diversidad social, fomento de la participación, inclusión y cohesión ciudadana.

3. Estrategias y líneas de actuación del Plan Territorial Insular 2023

La revisión del Plan Territorial Insular en el ámbito del uso y gestión del territorio insular de Menorca conduce a plantear la necesidad de postular nuevos paradigmas:

– Mejora de la calidad de vida de los ciudadanos resultado del constante avance en la ordenación racional, equilibrada, sostenible y resiliente del territorio insular y el litoral, de sus recursos naturales y el paisaje que ya inició el Plan Territorial de 2003.

– La definición de una estructura espacial adecuada que proporcione el marco idóneo para un desarrollo socioeconómico compatible con el objetivo anterior y la necesaria cohesión territorial y social. Un territorio insular capaz de dar solución a las necesidades de sus habitantes, integrando las externalidades positivas del turismo y limitando las negativas respecto al consumo de territorio y recursos, o el acceso a la vivienda.

– El equilibrio armónico entre la conservación, mejora, rehabilitación y desarrollo urbano, y la protección y mejora de los recursos ambientales, los espacios de interés natural y agrario, y los paisajes culturales como el específico de la Menorca Talayótica, actualmente en la lista española para su inclusión en la lista Patrimonio de la Humanidad de UNESCO.

– La gestión de los recursos naturales, los residuos, la producción de energía renovable, para la que se definen expresamente los espacios más adecuados para su instalación, basada en la planificación integrada de los usos del suelo, las actividades y los flujos de energía, con objeto de asegurar el mantenimiento de los ciclos ecológicos esenciales, disminuir las presiones sobre el medio ambiente, y alcanzar el equilibrio y autosuficiencia energética.

– La mejora del ciclo del agua, con especial atención a la reducción del consumo y la reutilización de las aguas depuradas para la recuperación de los acuíferos, y para garantizar la seguridad y calidad hídricas del territorio en un contexto de sobreexplotación y cambio climático.

– La utilización prudente y equilibrada de los espacios naturales, rurales y urbanos; el control de la demanda de movilidad y tráfico rodado; la preservación de la cantidad y calidad de los recursos como el agua, aire, suelo y subsuelo, los ecosistemas de interés y los paisajes naturales y urbanos.

– La salvaguarda de los conjuntos urbanos de interés y del patrimonio edificado; y la prevención y el control tanto de los riesgos naturales previsibles como de los tecnológicos, así como de la contaminación y los elementos nocivos de cualquier tipo.

– Reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático, mediante la adaptación, mitigación y reducción del riesgo de desastres.

– La puesta en valor el paisaje como un capital territorial, un servicio suministrado por el capital natural y un valor cultural, fundamentales para el desarrollo insular y como recurso para el desarrollo económico que necesita de un traslado de los ingresos turísticos como actividades complementarias a las actividades agrarias en activo y de dimensión adecuada, en modelos de agroturismos, agroestadías, o de cultura y ocio. Esta firme apuesta por la lectura transversal del paisaje ha permitido incorporar a la Revisión del PTI, como parte de su ordenación, y que se incluye en su normativa específica las Directrices de Paisaje Insular.

– La promoción de la integración y cohesión sociales previendo capacidades de rehabilitación y construcción de nueva edificación suficientes para satisfacer, sin discriminación, las necesidades presentes y futuras de vivienda asequible, de localización y desarrollo de actividades económicas de interés general, de equipamientos públicos e infraestructuras, teniendo en cuenta especialmente el equilibrio espacial entre empleo y vivienda, la movilidad sostenible y la gestión eficiente del agua, los recursos y la energía.

– Refuerzo de las tecnologías de la información, comunicaciones y equipamientos para asegurar el desarrollo de la sociedad del conocimiento y conexión de redes globales de innovación, y el mantenimiento de la población preparada.

– Establecer las fórmulas para que la comunidad científica, los actores sociales, las administraciones públicas y la comunidad menorquina mantengan y avancen en el debate científico y social que permita decidir con conocimiento de consecuencia sobre su futuro, sobre la gestión o la dinámica de su territorio.

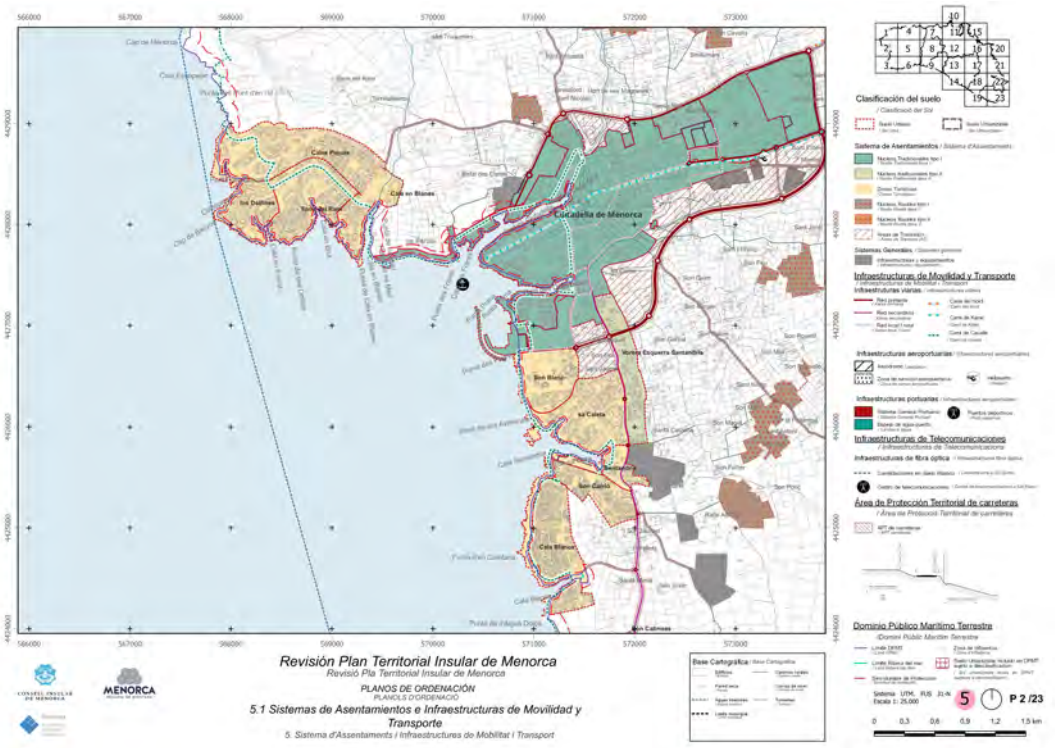


Fig. 5 / Plano de ordenación. sistema de asentamientos y red de transporte. revisión del Plan Territorial insular de Menorca 2023

Fuente: Consell Insular de Menorca https://www.cime.es/Contingut.aspx?IdPub=114709

– Integración de las políticas públicas sectoriales que inciden en el territorio y la iniciativa privada para la consecución efectiva del modelo territorial construido desde el 2003, y un elevado grado de cohesión territorial.

– Integración de una perspectiva de género en todas las fases de desarrollo del plan mediante el examen de aspectos como la movilidad, dotaciones, seguridad o diseño en el territorio de las piezas urbanas y su desarrollo a través de planes sectoriales específicos.

4. La planificación espacial insular como marco de referencia del planeamiento municipal

La experiencia acumulada en estos veinte años de aplicación del PTI, que ahora se reformula en su Revisión recientemente aprobada, permite asegurar que ha actuado positivamente en su diálogo con el planeamiento municipal desde el desarrollo sostenible insular. Instrumentos de planificación diferentes en sus escalas y alcances, el PTI y los Planeamientos Municipales, que han encontrado su punto de encuentro desde una visión estratégica de conjunto que se ha anticipado a los cambios con garantía de mantenimiento de la calidad del territorio, desde su puesta en valor y su protección activa, un territorio cuyo atractivo es además el marco de su competitividad futura.

El mantenimiento y puesta en valor del territorio, de su paisaje y de la agricultura como garante del mismo; la exclusión de nueva ocupación del territorio litoral destinada a usos turísticos, y ordenación de las actividades en el territorio rural que acoge la presión turística que se desplaza hacia el interior pero que se orienta exclusivamente como usos complementarios de la actividad agraria; la prudencia en el consumo de recursos no renovables, no sólo el suelo, cuanto el ciclo del agua o la energía; y la apuesta firme de dar solución primera a las necesidades de vivienda para la población residente de precio asequible en los nuevos suelos que puedan calificarse; son elementos de continuidad que profundizan en la ordenación territorial sostenible del territorio insular menorquín.

Por último, la lectura integrada del territorio realizada desde el PTI de 2003, sobre la que abunda la Revisión de 2023, ha hecho posible avanzar en la Declaración de la Cultura Talayótica de Menorca como parte integrante de la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, contando con informe positivo del *International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS No 1528rev) para su inclusión, como paso definitivo para que sea el Comité de Patrimonio Mundial quien otorgue eta distinción en la 45º sesión que se celebrará en septiembre de este año en Riad (Arabia Saudí).

5. Referencias normativas y jurídicas

Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. *Boletín Oficial de las Islas Baleares* núm. 157 Ext de 27 de diciembre de 2000 y *Boletín Oficial del Estado* núm. 17 de 19 de enero de 2001

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears. *Boletín Oficial de las Islas Baleares* núm. 160 de 29 de diciembre de 2017 y *Boletín Oficial del Estado* núm. 20 de 23 de enero de 2018

Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000 (2007): *Boletín Oficial del Estado*, 31, de 5 de febrero de 2008, 6259 a 6263 https://www.boe.es/eli/es/ai/2000/10/20/(1)

Convención del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972): https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf

Estrategia Territorial Europea (1999): Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999. Publicada por la Comisión Europea https://www.adta.es/documentos/estadoeuropa/1999%20UE%20Estrategia%20Territorial%20Europea.pdf

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ICOMOS: International Council on Monuments and Sites
PTI: Plan Territorial Insular
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 919-926
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.20

CC BY-NC-ND

La experiencia del planeamiento municipal en Andalucía, una reflexión sobre los planes generales de ciudades en los años 80 y su evolución: un viaje entre la complejidad y la esperanza

José Seguí-Pérez

Arquitecto director de Estudio Seguí

Resumen: Este artículo pretende realizar una reflexión sobre los Planes Generales de los años 80 en Andalucía, identificados con una misma metodología conjunta de "hacer ciudad" mediante la realización de propuestas físicas capaces de resolver la ordenación de las ciudades mediante proyectos que estructurarían los nuevos crecimientos y la morfología de los nuevos tejidos urbanos. La transformación de las principales extensiones urbanas y los nuevos modos de vida convierten al planeamiento territorial en esencial para acertar y entender el nuevo urbanismo de las ciudades.

Palabras clave: Urbanismo municipal Andalucía; Plan General años 80; Urbanismo territorial; Ciudades sostenibles; Ciudad existente; Urbanidad de la ciudad.

Municipal Urban Planning in Andalusia: a journey between complexity and hope

Abstract: This article aims to reflect on the General Plans of the 1980s in Andalusia, identified with the same joint methodology of "building a city" by making physical proposals capable of resolving the planning of cities through projects that would structure the new growths and the morphology of the new urban fabrics. The transformation of the main urban extensions and the new ways of life make territorial planning essential to get it right and understand the new urban planning of cities.

Recibido: 30.08.2022; Revisado:12.06.2023
Correo electrónico: jsegui@estudiosegui.com ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9161-3037

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Keywords: Andalusia Municipal Urban Planning; General Plan years 80; Territorial Urbanism; Sustainable Cities; Existing City; City Urbanity.

La nueva Ley del Suelo (Ley 7/2021, de 1 de diciembre) de nuestra Comunidad Andaluza, que ya su propia denominación como LISTA ("Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía") vislumbra una cierta complejidad, revisa la anterior Ley del Suelo (Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA) justificando en sus contenidos la intención esperanzada de poder flexibilizar los procesos urbanísticos estableciendo claras y sencillas reglas más adaptadas a la realidad actual para agilizar los instrumentos de su desarrollo y gestión, aunque no se haya incluido también la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Andaluza que podría evitar posibles contradicciones en sus respectivos contenidos y futuros procesos administrativos.

Para poder comprender la compleja situación actual por la que se plantea esta revisión de la nueva Ley del Suelo en Andalucía, sería conveniente recordar previamente la reciente historia de la legislación urbanística andaluza por cuanto de su análisis se pudiera clarificar también su futuro.

Es cierto que la ordenación urbanística en Andalucía logró en los iniciales años de nuestra democracia importantes e históricos logros en sus desarrollos urbanísticos, principalmente el de la escala urbana municipal en donde obtiene sus mejores aportaciones teóricas y resultados prácticos. Baste recordar a modo de algunos ejemplos de los primeros Planes Generales Municipales de aquella generación de los 80 coincidente dicho proceso de la transición política en nuestro país, como el de Málaga (del que fueron

Fig. 1 / Plano general de Málaga

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

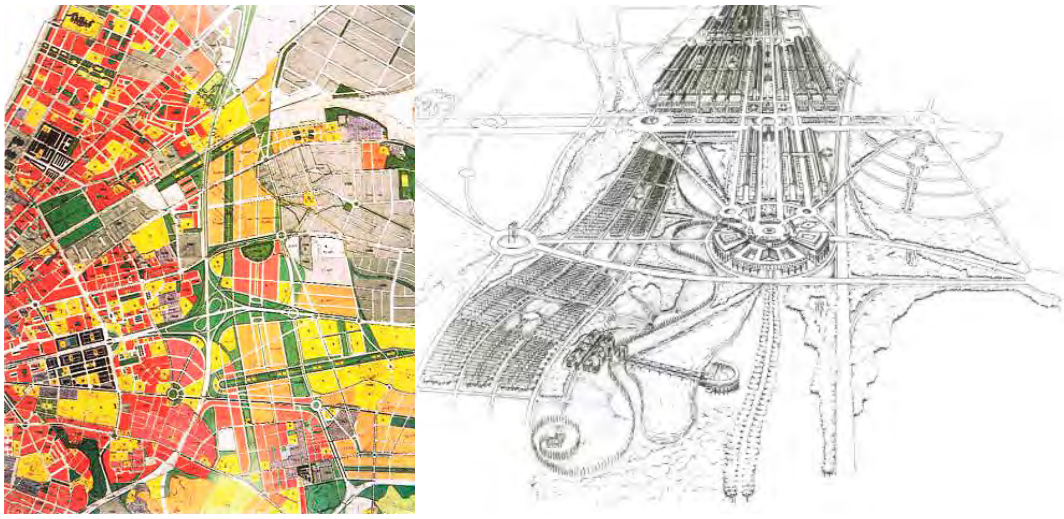


Fig. 2 / Ordenación y Perspectiva de la propuesta de la extensión residencial de "Teatinos" (Plan General de Málaga, 1983)

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

autores D. Quero, S. Moreno y J. Seguí, con el asesoramiento de Manuel Sola-Morales) (Fig. 1), Cádiz (J. Jiménez Mata), Córdoba (J. Cuenca, G. Díaz, P. Bermúdez), Granada (F. Peña), Almería (G. Roger)...,así como en otras muchas "ciudades medias" de las que destacaríamos los Planes Generales del Puerto Santa Maria(J. M. Verdú), Vélez-Málaga (S. Moreno), Nerja (F. D. Martin) (Fig. 3), Ronda (J. Segui) (Fig. 4) o Benahavis (J. A. Fernández y J. M. Morente).

En todos estos documentos, se planteaba como principal base de trabajo el objetivo de "construir" la Ciudad de manera conjunta con la "urbanización" de su ordenación precisamente desde los elementos urbanos que la estructuran: las calles, las plazas, los parques, los equipamientos, las rasantes, las tipologías..., que entonces denominamos "hacer ciudad" (Figs. 2, 3 y 4). Estas intervenciones se formalizaban gráficamente desde los "Avances" como documento de consulta previa a las decisiones del Plan General, que se exponían con un carácter descriptivo y docente para hacerlos entender a la ciudadanía en su fase de participación pública con el fin de acercar posiciones con respecto al modelo de ciudad que pudiera tomarse en el documento de planeamiento.

En definitiva, ese gusto por encontrar lo que se denominaba la "forma" de la ciudad era una constante en todo el proceso urbanístico, porque la dificultad de proyectar aquello que aún no existe y ubicarlo en ese futuro en desarrollo requiere ser concretado desde la práctica de la acción creativa definiendo sus propuestas y no solo desde argumentos teóricos que son incapaces por sí solos de resolver la fascinante complejidad de las nuevas transformaciones en su viaje imaginario en el tiempo que al igual que en las personas se produce también en las ciudades. Y este proceso se verificaba también a través de sus correspondientes instrumentos de desarrollo y gestión para poder hacerlas realidad desde ese necesario equilibrio que se debía producir entre las rentabilidades productivas y las sociales que precisamente las legitimaban, buscando en esa acción simultánea de desarrollar la ordenación conjuntamente con su urbanización el importante objetivo de garantizar la "urbanidad" de la Ciudad.

Las transferencias a las Comunidades Autónomas de las competencias urbanísticas y territoriales produjeron resultados muy variados y diversos. En cualquier caso, podríamos comprobar que la enorme complejidad de sus diferentes y contrapuestas directrices han colaborado a aumentar aún más este grado de confusión, tanto en sus determinaciones de competencias legislativas estatales y autonómicas como en la concreción de los criterios y directrices de sus desarrollos.

De la reflexión del "urbanismo urbano" de los Planes Generales de aquella primera generación de los años 80, se ha pasado al confuso debate urbanístico actual que ha obviado prácticamente los contenidos de la base y esencia de los principios sobre los que se apoyó la

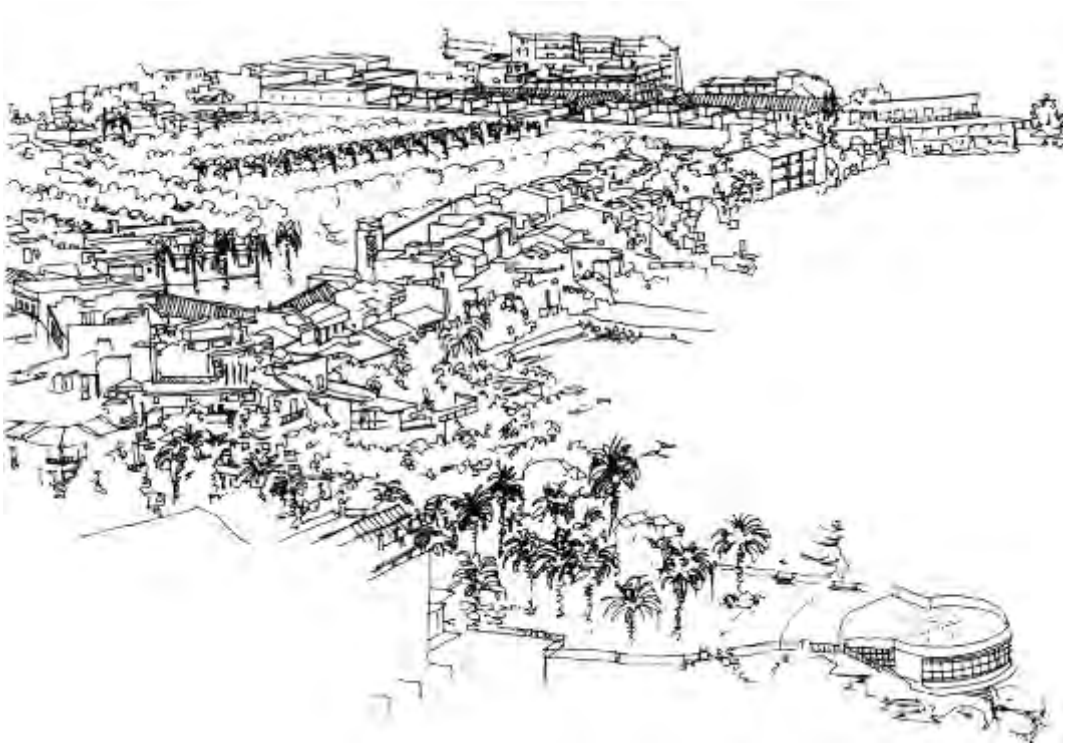


Fig. 3 / Plan General de Nerja: Parque del Carabeo (F. San Martín)

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

práctica del planeamiento de aquella generación, es decir la ordenación física de la ciudad, para ubicarlo actualmente en una difícil encrucijada jurídico-administrativa cuya esterilidad e ineficacia ha provocado en muchas ocasiones su total colapso. Es por esto por lo que parece que el discurso de la planificación física o, expresado más claramente, la de los procesos de "construcción" de la Ciudad y sus Territorios, ha sido sustituido actualmente por dichos ineficaces documentos que si bien podrían resultar necesarios para el desarrollo del planeamiento no son suficientes, ni mucho menos capaces por sí mismos de aportar y concretar soluciones a los actuales problemas que nos sigue planteando la escala urbana de la ciudad y principalmente su nueva escala territorial que se convierte en uno de los principales retos para este siglo XXI.

Todo ello ha dado lugar a que la reflexión urbanística se haya alejado en cierta medida de esa nueva realidad física que nos demandan actualmente los complejos problemas producidos principalmente por las recientes innovaciones tecnológicas y las posibilidades de movilidades que generan las grandes infraestructuras mostrando una nueva manera de usar la ciudad y entender las relaciones que se establecen entre las distancias de sus espacios y los tiempos de conexión, cuestiones que se convertirán en el centro de atención de la planificación urbanística de las ciudades entendidas más como una red de "geociudades" que como aisladamente se siguen considerando.

Por lo tanto, la "escala territorial" aparece como la asignatura pendiente del planeamiento urbanístico para solucionar los nuevos modos de la utilización estratégica del territorio y las infraestructuras relacionadas con la escala supramunicipal, obligando a que los municipios se vean abocados a buscar soluciones fuera de sus propios ámbitos municipales.

La economía de los territorios de nuestra Comunidad está dando muestras, y las dará más claras en los próximos años, de una nueva vitalidad que puede favorecer y estimular nuevos factores y formas de crecimiento si tiene capacidad de dotar de capacidades competitivas endógenas al modelo territorial. Valga recordar el actual eje del Ferrocarril de Alta Velocidad Sevilla-Madrid realizado en el año 1992, o el nuevo eje Málaga-Madrid consolidándose actualmente

con sus importantes centralidades territoriales de carácter logístico y tecnológico que se están produciendo en Antequera y Córdoba, o la línea del ferrocarril del Corredor del Mediterráneo que uniría las ciudades de Antequera, Granada y Almería conectándose a la línea del Mediterráneo para formar parte de la red TEN-T europea una vez adaptada a la misma, así como toda la red de Autovías y Autopistas que conjuntamente con las Redes Ferroviarias estructuran el territorio de la misma manera que conceptualmente a otra escala se proyectaban también con las infraestructuras viarias del suelo urbano.

El objetivo de la intervención territorial estaría centrado en la posibilidad de abrirse a esos nuevos retos que propicien la recuperación de las nuevas "centralidades periféricas", aunque con claves muy distintas a las producidas en la década de los años ochenta con el desarrollo urbano, pero sin renunciar tampoco a su vocación de ser esa "otra ciudad" que requiere de instrumentos bien diferenciados a los de la escala urbana desde la que ya no se puede abordar sus problemas de ordenación.

Todo ello va en favor de innovar y fortalecer una disciplina como la "urbanística" necesitada de un cuerpo cada vez más científico y reconocido, no solo a escala autonómica sino también nacional y europea. En caso contrario puede quedar reducido a un sin número de ideas localistas, simples y débiles, dónde todos los implicados se sientan con capacidad de actuar y planificar desde la ineficaz sectorización a la que se ha sometido a este procedimiento de "burocratización" del planeamiento urbanístico. Y al igual que ocurre con la práctica de la Arquitectura, en cuanto a su necesidad de repensarla conjuntamente desde sus dos escalas arquitectónicas y urbanísticas, posiblemente se producirá necesariamente el mismo proceso con la reflexión conjunta de la planificación que deberá considerar la escala urbana y la territorial como dos caras de una misma moneda en donde la ausencia de una de ellas perdería su propio valor conjunto.

Es una situación que no se aborda en la nueva "Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucia (LISTA)", produciéndose un cierto divorcio entre el discurso y la realidad de los contenidos de esta nueva Ley del Suelo

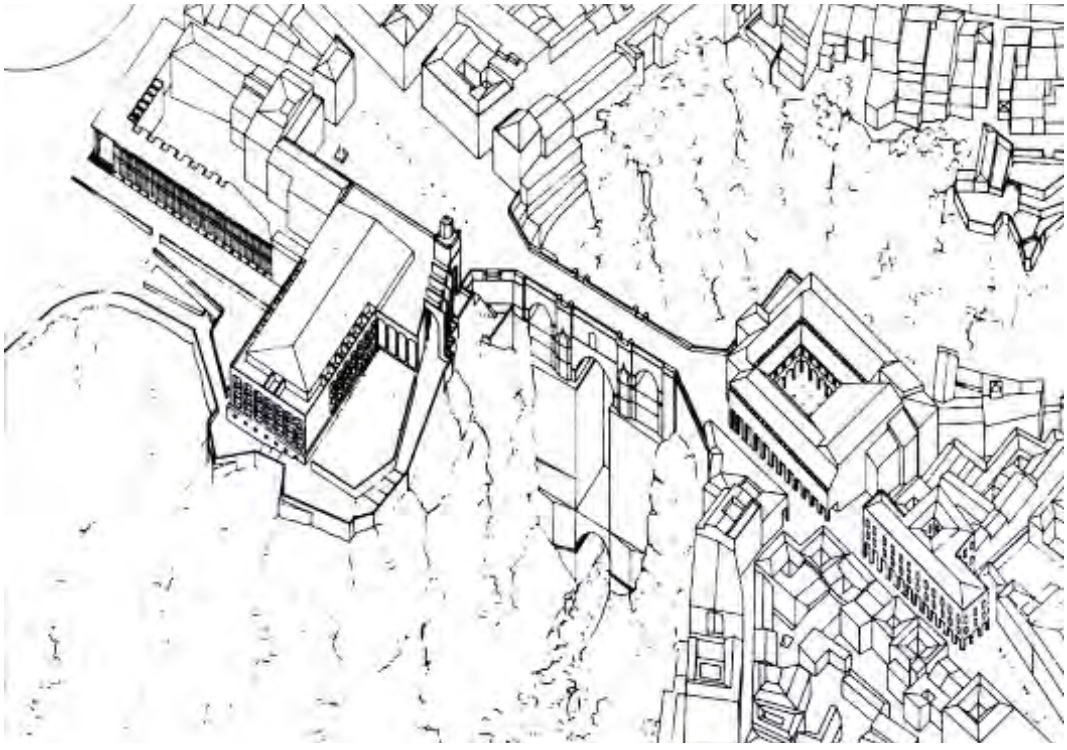


Fig. 4 / Plan General de Ronda: Ordenación de las "cabeceras" del Puente Nuevo (J. Seguí)

Fuente: Revista Geometría Digital Andalucía 1

Andaluz al comprobar cómo se intenta integrar de manera mimética la vigente Ley de Ordenación del Territorio Andaluz, que data del año 1994, con la revisión que ahora se plantea de la anterior Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) del 2002, provocando una contradictoria situación con un documento territorial con 20 años de antigüedad desfasado de su realidad física respecto a una LOUA del 2002 que se revisa ahora sin hacer lo mismo con el documento territorial.

Por otro lado, es evidente que mirar hacia el futuro de la planificación pude obligar además a tomar en consideración las nuevas e importantes necesidades que nos ha traído la reciente pandemia global del "COVID", que más que una crisis coyuntural ha provocado un auténtico cambio de ciclo que modificará sustancialmente nuestra sociedad y, en consecuencia, también la manera de entender y usar la ciudad. Estos cambios de ciclo se suelen producir periódicamente cada cien años en la larga vida de las ciudades, al igual que lo acontecido en anteriores pandemias, la aparición de la máquina de vapor, las últimas guerras mundiales u otros acontecimientos históricos anteriores, provocando cíclicamente importantes transformaciones en las estructuras de las ciudades y sus sociedades como consecuencia de dichas circunstancias. Son también momentos que requieren esfuerzos excepcionales para buscar estrategias innovadoras capaces de encontrar diferenciadas soluciones pue puedan responder a las nuevas cuestiones que nos va a demandar esta compleja situación con la que nos estamos enfrentando.

Con respecto al espacio de la ciudad todo indica que necesariamente se modificarán algunos conceptos de su urbanidad, lo cual nos obligará inevitablemente a revisar en profundidad nuestros propios planteamientos profesionales para poder afrontar sus nuevos problemas. Si embargo, también se debería entender que no se trata de negar las cualidades urbanas que han caracterizado históricamente a las ciudades, ni tampoco buscar huidas idílicas conservacionistas o fuera de la propia realidad de la ciudad por no querer afrontar el desafío que supone poder reconducirla para salir de la difícil situación que precisamente ha provocado el acomodamiento de su estática y manoseada utilización, ni tampoco creo que lo logremos repitiendo las mismas acciones que motivaron sus actuales deficiencias porque las situaciones son muy diferentes y requieren ser analizadas y revisadas con nuevas estrategias para no seguir fracasando en el principal objetivo de potenciar y cualificar su histórica condición urbana.

Partiendo del reconocimiento de la Ciudad como ese espacio mágico de convivencia colectiva, único e indiscutible para la interacción humana que perdura en el tiempo precisamente a través de las muchas transformaciones a las que históricamente se ha ido adaptando, podríamos afirmar que la alternativa a la ciudad seguirá siendo la Ciudad que continuamente se ha ido mutando para responder en el tiempo al devenir de las nuevas necesidades que se le ha requerido en cada nuevo ciclo, y en donde inevitablemente el ser humano ha encontrado históricamente su mejor espacio de convivencia colectiva y de oportunidades de progreso.

Las posibles previsiones de que a mediados del presente siglo más del 70% de la población mundial residirá en las ciudades, provocará un aumento considerable de la presión sobre sus actuales estructuras urbanas y sobre los propios ecosistemas. Los problemas climáticos y la creciente concentración humana por los flujos migratorios formarán parte de nuestros cotidianos problemas futuros, y en consecuencia la salubridad emergerá como un concepto sustancial y como condición incuestionable también de su urbanidad y no solo exclusivamente de su condición asistencial. La era digital y las plataformas globales que generarán las inteligencias artificiales modificarán profundamente los sistemas de intercambios sociales, comerciales y científicos. Todo ello, requerirá nuevos procesos técnicos, económicos y organizativos que solucionen ese necesario equilibrio de la sostenibilidad del sistema urbano y territorial de la ciudad.

Quizás los actuales actos administrativos de la ordenación urbanística, basados en gran medida en ineficaces documentos técnicos y abstractos estándares numéricos, van a requerir profundas revisiones para superar con diferentes criterios los problemas que nos plantea la compleja situación actual obligándonos a concretar las alternativas que realmente cualifiquen su urbanidad, al igual que se produjo con aquella generación de los 80 que definió un cambio profundo en sus planteamientos urbanísticos ante la nueva realidad que se le planteaba.

Reducir la excesiva expansividad urbana mediante la exigencia de un menor consumo de suelo con unas más adecuadas densidades capaces de dar cabida a sus crecimientos y generar la necesaria tensión que requiere su actividad urbana con sus proximidades a la creación de nuevas centralidades, será uno de los aspectos a considerar para evitar la "no ciudad" que se ha generado en estas periferias que deberán ser objeto de una profunda revisión y reordenación para amortiguar también los excesivos

desplazamientos motivados por las distancias y tiempos que provocan sus desordenadas expansiones. Aumentar la movilidad del transporte público y un mayor control del coche privado, nos puede liberar mucho espacio urbano para apostar necesariamente por un sistema peatonal entendido más como "estructura activa" de la ciudad que como espacio pasivo aislado. Este modelo de la peatonalización ligado a sistemas de desplazamientos más relacionados con el transporte público y elementos ligeros de automoción, podría aportar una atractiva continuidad espacial enlazando todas las zonas libres de la ciudad con sus calles, plazas, paseos..., así como sus equipamientos asistenciales, facilitando y acercando sus conexiones relacionales y el disfrute de la ciudad entre sus usuarios como principales actores de esta, lo cual no deja de ser un importante objetivo de la urbanística a tener también en consideración en un futuro.

Conformar esta estructura peatonal activa, como antaño la tuvo en exclusiva la red viaria, integrándose ambas conjuntamente como necesario mestizaje podría ayudar a delimitar y ordenar las diversas "ciudades" que ya se han empezado a conformar dentro de la Ciudad, y que requieren ser reconocidas con sus particulares condiciones de organización y convivencia. Todo ello pasaría por integrar los sistemas viarios rodados en este modelo de "peatonalización activa", invirtiendo el orden de la compatibilidad entre ambos en donde el uso predominante sea el peatonal con su transporte público para la organización interna de estas diferentes "ciudades compatibilizando el tráfico rodado privado que los integraría en la estructura general de la Ciudad, dándole a cada uno su importancia en ese necesario modelo alternativo que nos podría facilitar el principal objetivo de hacer una ciudad más saludable y, en definitiva, más cercana y habitable para el conjunto de sus habitantes.

Desde esta base estructural, mestiza e integrada, podríamos entender mejor las necesarias proximidades que requieren tanto los equipamientos dotacionales y las innovaciones que se deberán producir para los usos hospitalarios y docentes como preferentes futuras inversiones públicas, conjuntamente con el uso residencial más cercano a las necesidades de una sociedad actual que va a requerir nuevas propuestas que atiendan no solo los nuevos modelos familiares que actualmente se conforman socialmente, sino también más adecuadas a sus demandas solventes y posibilidad de adquisición mediante sistemas de financiación basados principalmente en el régimen de alquileres o sistemas hipotecarios más asequibles a esa demanda, así como la reducción de sus costos de ejecución propiciado por una mayor racionalización del diseño de sus espacios interiores más funcionales, abiertos y flexibles, en sustitución de sus actuales y rígidas distribuciones, para adecuarse mejor a las diferentes demandas futuras que se pueda producir por parte del usuario, incluyendo también la relación del "trabajo-vivienda" que se está consolidando con los nuevos modelos tipológicos del *coworking*, *loft, coliving*, o viveros de emprendedores.

La incorporación de estancias exteriores residenciales a modo de "galerías" como transición con el espacio de la calle en sustitución del poco útil balcón, además de mayores espacios comunitarios y de servicios compartidos, y no solo portales y escaleras, que les permita la convivencia que la vivienda aisladamente no es capaz de proporcionar como nos ha evidenciado también el confinamiento residencial sufrido durante el periodo del estado de alarma de la pandemia, podrían ser algunas de las cuestiones que entrarán a formar parte de las nuevas innovaciones residenciales. Como también lo serán los temas de sostenibilidad ambiental y energética, los tratamientos específicos que requiere cada fachada según sus diferentes orientaciones climáticas, los sistemas pasivos de climatización integradas en el propio diseño arquitectónico inicial del proyecto para reducir sus costos activos, la sostenibilidad energética no como exigencia administrativa sino como requerimiento de eficaz rendimiento, o el control de costos y la búsqueda de soluciones con bajos mantenimientos en una producción industrial que puede posibilitar precios más asequibles.

En definitiva, se trataría de encontrar esa otra ciudad, precisamente desde la propia ciudad existente, con la suficiente capacidad para resolver los problemas que nos plantea este nuevo ciclo reconduciendo e innovando sus procesos de desarrollo desde la "urbanidad de la ciudad" que históricamente le ha servido al ser humano como el más adecuado espacio para interconectarse y convivir conjuntamente.

1. Referencias normativas y jurídicas

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 154, de 31 de diciembre de 2002 https://www.boe.es/eli/es-an/l/2002/12/17/7/con

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Decreto-Ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de

Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, 232, de 2 de diciembre de 2022, páginas 1 a 8 https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2022-90377

2. Listado de Acrónimos/Siglas

LISTA: Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía

LOUA: Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 927-940
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.21

CC BY-NC-ND

El aparente ocaso de los planes: Torrelavega, una oportunidad para la renovación del modelo

Carmen Andrés-Mateo [1]
Llanos Masiá-González [2]

[1] [2] Arquitecta. Técnico urbanista Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Resumen: La ordenación territorial y urbanística ha ido evolucionando a un ritmo diferente al de la regulación normativa de los instrumentos de planeamiento; aun así, el planeamiento urbanístico, independientemente del contenido previsto en la legislación, ha ido incorporando nuevos requerimientos sociales y ambientales, en desarrollo de una estrategia territorial previa o de objetivos propios. El Plan se ha ido transformando, identificándose con el lugar, ordenando y vertebrando territorios diferentes desde una aparente uniformidad instrumental. Introducir en la definición de la ordenación municipal el paisaje, la movilidad, la infraestructura verde, la agricultura de proximidad, ha sido una necesidad y un reto en la formulación de instrumentos de planeamiento general, como es el caso de Torrelavega. La planificación se ha convertido en una aventura, que nos ha permitido reinventar nuevas formas de habitar, de relacionarnos, de proteger y de usar un territorio. No es tan importante la forma, el envoltorio, como el contenido intrínseco del Plan; usando viejos instrumentos es posible acercarnos a las necesidades de una ciudad tan compleja como Torrelavega, introduciendo nuevos patrones que permitan realizar una inmersión en el apasionante mundo de la planificación urbana y territorial.

Palabras clave: Renovar; Reinventar; Paisaje rural; Recurso agrario; Corredores ecológicos.

Recibido: 31.01.2023; Revisado: 29.06.2023
Correo electrónico (1): candres@cemaselle.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1424-4415
Correo electrónico (2):llmasia@cemaselle.com ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6492-3881

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

The apparent twilight of the plan: Torrelavega, an opportunity for the renewal of the model

Abstract: Territorial and urban development has been evolving at a different rhythm than the normative regulation of planning instruments; even though, urban planning, regardless of the content provided for in the legislation, has been including new social and environmental requirements, developing a previous territorial strategy or its own objectives. The Plan has been transformed over time, identifying itself with the site, ordering and structuring different territories from an apparent instrumental uniformity. Introducing landscape, mobility, green infrastructure, local agriculture into the definition of municipal planning has been a necessity and a challenge in the definition of general planning instruments, as is the case of Torrelavega. Planning has become an adventure which allows us to recreate new ways of inhabiting, relating to each other, protecting and using a territory. The form, the package, is less important than the intrinsic content of the Plan; it is possible to approach the needs of a challenging and complex city as Torrelavega using existing instruments, through the introduction of new patterns which allow an immersion in the exciting urban and territorial planning world.

Key words: Renew; Recreate; Rural landscape; Agrarian resource; Green ecological corridors.

1. Introducción

La legislación urbanística autonómica mantiene el sistema de planeamiento de la legislación estatal, rígido y generalista, con tímidas adaptaciones a la caracterización de su territorio que no siempre han dado el resultado esperado.

La mayor parte de las ciudades y pueblos de nuestra geografía disponen de un instrumento de ordenación urbanística; prácticamente todos los municipios mayores de 50 000 habitantes cuentan con Plan General de Ordenación Urbana[1]; no tienen ningún instrumento de ordenación propio o tienen Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano 2609 municipios, de los que 121 cuentan con más de 1000 habitantes y cuatro son mayores de 5000 habitantes[2].

La caracterización del territorio, la identidad del lugar, requieren en cada caso un acercamiento diferenciado que permita identificar y valorar cuales son los elementos clave de la ordenación, partiendo de un patrón normativo que no siempre es el más adecuado.

La ordenación debe contener la materialidad que conlleva la definición de la forma urbana, pero también puede y debe extraer los aspectos intangibles que identifican al lugar, reforzando los nexos entre ellos, asentando la red de relaciones que van a contribuir a visibilizarlos, introduciendo la poética del paisaje en todas sus escalas.

La realidad es que, a pesar de la normativa urbanística vigente y de la farragosa tramitación de los instrumentos de planeamiento general, es posible introducir criterios y estrategias que se ajusten a los objetivos y necesidades de los municipios y que a su vez incorporen los nuevos requerimientos de la sociedad; esto es posible, solo requiere la atención y el hábil manejo de los instrumentos, sin necesidad de anunciar, en constante letanía, la obsolescencia aparente de lo instrumental.

La revisión del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Torrelavega (PGOU/85), en fase de aprobación provisional, ha supuesto una oportunidad para introducir objetivos y criterios de racionalidad y sostenibilidad en el modelo territorial, adaptados a la caracterización y a los objetivos de desarrollo del municipio, en el marco de la legislación urbanística de Cantabria. Desde nuestra perspectiva constituye un claro ejemplo de cómo es posible utilizar una figura instrumental aparentemente caduca, como es el planeamiento general, dotándole de dinámicas y contenidos flexibles contemporáneos, frente al enunciado lamento que lo considera sentenciado de muerte.

No es lo que parece, el planeamiento general no se muere, su agonía solo es aparente, como

[1] Según datos del Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) a 31 de mayo de 2021 sólo dos municipios contaban con Normas Subsidiarias Municipales.

[2] Entre estos hay municipios que contaron con instrumentos de planeamiento general pero que han sido anulados por defectos en la tramitación.

queremos mostrar con el relato de la regulación urbanística de Torrelavega a través de su Plan General.

2. Torrelavega, centro de referencia regional

2.1. El municipio

Torrelavega es la segunda ciudad de Cantabria, con una población de 51 273 habitantes a 1 de enero de 2021 y una superficie municipal de 35,5 km^2, que supone una densidad de 1444 habitantes/ km^2, muy por encima de los 110 habitantes/ km^2 que constituyen la media de la Comunidad, lo que refleja el carácter urbano del municipio.

La evolución de la población ha ido en paralelo a la de la actividad económica, con retrocesos destacables ligados a la crisis de las principales industrias producida en las últimas décadas del siglo pasado y moderadas recuperaciones posteriores. El descenso de población de Torrelavega se compensa con el incremento en los municipios del entorno, que reciben emigrantes de Torrelavega y de otros municipios de la comarca.

Históricamente ha tenido una importante tradición ganadera, comercial, y sobre todo industrial. La comarca del Besaya es una de las tres zonas industriales de Cantabria, con Torrelavega como capital, con una relevante historia desde el punto de vista industrial que se extiende a lo largo de los dos últimos siglos.

Torrelavega ha sido paso obligado de mercancías entre la Meseta castellana y el puerto de Santander, lo que estimuló la implantación de empresas en la comarca; así comenzó a consolidarse un nuevo sector de actividad económica, que cobró importancia con el asentamiento de las grandes industrias en el municipio y en la comarca del Besaya, en la que destacan por su impronta en transformación urbana y social de la ciudad, las fábricas de Solvay y SNIACE (Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española).

En 1904 la empresa belga Solvay, construye una fábrica en el barrio de Barreda, destinada a la elaboración de productos sódicos, iniciando su actividad en 1908 con 480 empleados, superando los 2000 trabajadores en los años 1950 (Delgado & Lagüera, 2020, Nogués 1987). La empresa construye además viviendas en el entorno de la fábrica destinadas a sus empleados, obreros y directivos, acompañadas con dotaciones al servicio de éstos (economato, escuelas, dispensario e Iglesia).

En 1941 se instala la fábrica de la Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española (SNIACE), próxima a los núcleos de Ganzo y Dualez y al rio Besaya, destinada a la fabricación de celulosa soluble para aplicaciones textiles; inicia su actividad en 1944 con 628 trabajadores llegando a tener más de 3000 en 1959. (Delgado & Lagüera, 2020, Nogués, 1987). Al igual que Solvay construye viviendas para sus empleados localizadas en Barreda: colonias de El Salvador, Santo Domingo y La Palmera y en Mies del Valle: La Tortuga y entorno de Pablo Garnica.

El declive industrial, la obsolescencia de alguna de las industrias y su localización integrada en la trama urbana requieren una reconversión desde el PGOU hacia usos industriales más tecnológicos y sostenibles, integrados en la ciudad.

2.2. Contexto territorial

El municipio de Torrelavega se localiza en el cruce de dos vías de gran importancia nacional: la A-8, Autovía del Cantábrico, que recorre la cornisa cantábrica, con la A-67 que conecta Cantabria con la Meseta castellana.

La ciudad de Torrelavega juega un importante papel además como espacio de referencia; es una ciudad media con capacidad para ofrecer dotaciones y servicios especializados al conjunto de los ciudadanos, residentes y de las poblaciones del entorno, ejerciendo un poder de atracción hacia estos como cabecera comarcal, en competencia con la capital provincial. Entre otras presenta las siguientes ventajas:

- Posición geográfica
- Tradición industrial, con recursos humanos especializados
- Excelente accesibilidad: carreteras y ferrocarril
- Presencia de servicios y dotaciones

Este papel como cabecera y lugar de reclamo está avalado por las políticas europeas, que apuestan por asignar un mayor protagonismo a las ciudades medias, cobrando cada vez más importancia las políticas locales y reforzándose el protagonismo de las ciudades dentro de los objetivos de desarrollo territorial sostenible.

En la división territorial actual, Torrelavega tiene un papel significativo como cabecera de la comarca del Besaya; la importancia de concebir proyectos a escala supramunicipal que impulsen la Comarca se ha reflejado en propuestas como el *Programa Besaya 2020*, impulsado por el Gobierno Regional, cuyo objeto era analizar las oportunidades de la comarca y las líneas a establecer para dirigir su futuro, y más recientemente el *Plan estratégico de la cuenca Saja-Besaya 2030*.

Estos programas contemplan la recuperación ambiental como base de la recuperación económica y señalan la importancia de Torrelavega como capital, su situación geográfica privilegiada y la necesidad de fortalecer su vocación comercial y de ciudad de servicios, aunando otros valores como la disposición de suelo industrial, la cultura empresarial existente, la presencia del Campus Universitario y el potencial turístico que aprovecharía los recursos ambientales y paisajísticos que existen en el municipio y en el conjunto de la comarca.

La condición de capitalidad se mantiene en la nueva propuesta de delimitación comarcal de la región, en tramitación por el Gobierno de Cantabria, que contempla el área periurbana de Torrelavega, delimitación que refleja la dependencia funcional de los municipios limítrofes con Torrelavega.

La privilegiada localización de Torrelavega, en el nodo de comunicaciones del norte y la meseta central, ha propiciado no sólo el crecimiento de ésta, sino el de los municipios limítrofes, apoyándose en las mismas infraestructuras de transporte, aprovechando las sinergias de la capital comarcal. Éste es el caso de Cartes, Reocín o Polanco, cuyos núcleos principales han crecido unidos a Torrelavega, como si de la misma ciudad se tratase, creando continuos residenciales e incluso industriales de importancia en el caso de Polanco, que comparte con Torrelavega las instalaciones de Solvay.

Las relaciones de proximidad con los municipios limítrofes y su posición estratégica en el contexto regional convierten a Torrelavega como ámbito funcional de referencia en la Comunidad de Cantabria.

2.3. El Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT)

Cantabria no cuenta con un instrumento aprobado que establezca la ordenación territorial. El Documento Borrador del PROT presentado en 2021 contine las bases de una estrategia territorial alineada con los retos territoriales de las políticas europeas y mundiales recogidas en las Agendas para el Desarrollo sostenible, mitigación del cambio climático, biodiversidad, accesibilidad y género. Identifica el corredor Santander-Torrelavega, como el eje regional que agrupa, con su área de influencia, la mayor parte de la población y actividad económica de la Comunidad, con un ámbito similar al del Área urbana de Santander-Torrelavega, recogida en el Atlas de Áreas urbanas del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

3. Renovación del modelo

La revisión del PGOU/85 de Torrelavega fija los elementos clave que deben vertebrar el territorio; la ciudad heredada se gestó siguiendo los patrones que en su día determinaron la ciudad actual, con sus aciertos y sus déficits. Es necesario reinventarse, introducir otros patrones, adentrarse en la incorporación de factores que posibiliten un territorio económicamente sostenible, comprometido con el medio ambiente, incorporando medidas dirigidas a la mitigación del cambio climático, dónde la ciudad transformada recupere sus potencialidades (bordes, vacíos, áreas obsoletas), dónde el paisaje se conforma como elemento determinante.

Más de treinta años después de la puesta en marcha del PGOU/85 la renovación del modelo heredado incorpora otros elementos estructurantes: *corredores ecológicos*, *valores agrológicos, nexos con el paisaje rural, reciclaje del tejido industrial consolidado, renovación urbana de áreas en conflicto y revitalización de la ciudad consolidada.*

El documento que va a definir la ordenación formalmente es muy semejante al de los años ochenta, aunque complejizada la parte instrumental; aun así, el proceso es posible y abarcable: viejas fórmulas que se reinterpretan para dar cabida a las nuevas necesidades.

El modelo urbano y territorial del municipio de Torrelavega se establece sobre los valores naturales del territorio, considerando especialmente los valores agrológicos remarcables; la ciudad y el medio tienen una compleja relación que ha dado como resultado un territorio urbano ruralizado, con áreas muy consolidadas con la pátina de una ciudad madura, que sin embargo se comporta con su territorio inmediato con

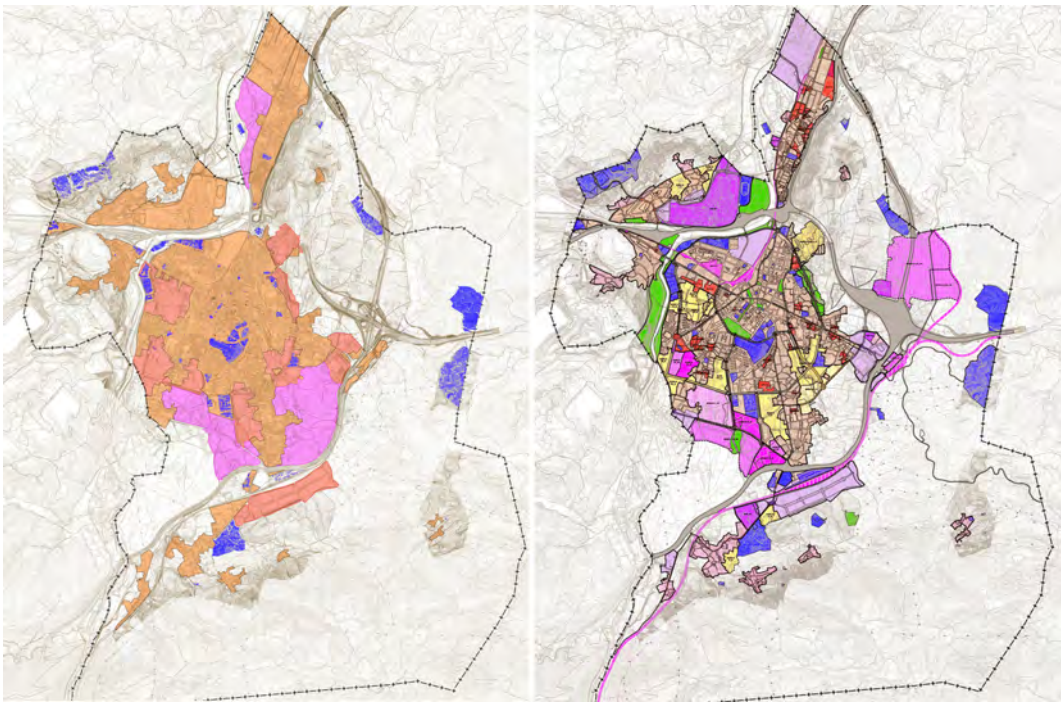


Fig. 1 / Plan General Ordenación Urbana/85 y nuevo modelo urbano de la Revisión Plan General Ordenación Urbana /2022. Estructura urbana

Fuente: Elaboración propia

delicadeza, a través de las estructuras vernáculas de los barrios perimetrales, que aún conservan patrones de formación tradicionales.

Existen muchos vacíos entre los diferentes barrios que componen la ciudad, presentando un mosaico rico en contrastes, con la mezcla natural de funciones que da como resultado paisajes variados, donde conviven lo urbano y lo rural. Esta es, sin lugar a dudas, una cualidad que se toma como elemento clave para asentar una forma de relacionar el territorio, sin desposeer de frescura los vínculos apreciables.

3.1. Torrelavega y el agua, la importancia del lugar

El núcleo urbano de Torrelavega presenta una forma sensiblemente circular que se adapta en su límite noroeste al cauce del río Besaya; la ciudad ha crecido hacia el sur, rellenando los vacíos entre las riberas y el cruce de caminos que da origen a la ciudad, con ramificaciones que se desarrollan asociadas al trazado de las principales carreteras de salida de la ciudad; son núcleos tradicionales que tuvieron un crecimiento autónomo y hoy se encuentran en proceso de integración con la ciudad central: Sierrapando, Campuzano, Tanos, Torres y Barreda.

A pesar de asentarse en la vega y próxima a un río esta circunstancia no se percibe en la escena urbana; las riberas y sus parques asociados no están incorporados a la vida urbana, no se hace partícipe al ciudadano del valor ambiental y paisajístico que el paso de un río como el Saja-Besaya puede suponer.

La revisión del Plan prevé el tratamiento pormenorizado de las riberas del Río, reforzando el parque fluvial que se ensancha con piezas como el parque de la Viesca y pequeñas aportaciones en el desarrollo de los sectores de suelo urbanizable tangentes al río (Mies de Vega y Campuzano) o la adscripción de nuevos sistemas generales (parque de La Tabla y Jardín Botánico), implementando medidas que potencien la conexión del parque fluvial con el interior de la ciudad, relacionando a través de paseos arbolados las riberas con los parques urbanos de Miravalles y Manuel Barquín.

El parque de ribera acoge sendas y circuitos que promocionan otra forma de recorrer el territorio (a pie o en bici), recreando nuevas áreas

estanciales que penetran hacia el corazón de la ciudad con ejes verdes, aportando riqueza visual, embellecimiento de los frentes urbanos e implementación de biodiversidad que llega a través del corredor fluvial.

3.2. Los elementos naturales que estructuran el territorio. Infraestructura verde y azul

La revisión del PGOU de Torrelavega asume la política de biodiversidad de la UE, incorporando estrategias a corto, medio y largo plazo que contribuyan a detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos.

A nivel supramunicipal, cuenta con valores relevantes que lo sitúan dentro de una red de corredores ecológicos, que tienen continuidad hacia el medio urbano del municipio, contribuyendo a conformar una densa red verde acompañando a los cursos fluviales.

Infraestructura verde

La estructuración del sistema verde se apoya en estrategias de planificación, ordenación y gestión territorial de diferentes escalas espaciales que se complementan y conectan entre sí, a través de corredores naturales. Atendiendo a su función, el Plan General identifica tres escalas:

1. *Escala municipal/ supramunicipal*
   - Espacios protegidos.
   - Ecosistemas en buen estado de conservación.
   - Elementos naturales de alto valor paisajístico (itinerarios rústicos, espacios agroganaderos y demás elementos que conformen o puedan llegar a conformar pasillos verdes o corredores ecológicos para la fauna y flora).
2. *Escala periurbana:*
   - Áreas de cultivo, hábitats y ecosistemas próximos al ámbito urbano.
   - Caminos e itinerarios rurales que llegan a la ciudad, como elementos clave para potenciar relación rural-urbana.
   - Espacios vinculados a infraestructuras reconvertidos en espacios verdes que ayuden a disminuir sus posibles “efectos barrera” y a favorecer la movilidad de las especies, así como a potenciar el carácter de red del conjunto.
3. *Escala urbana:*

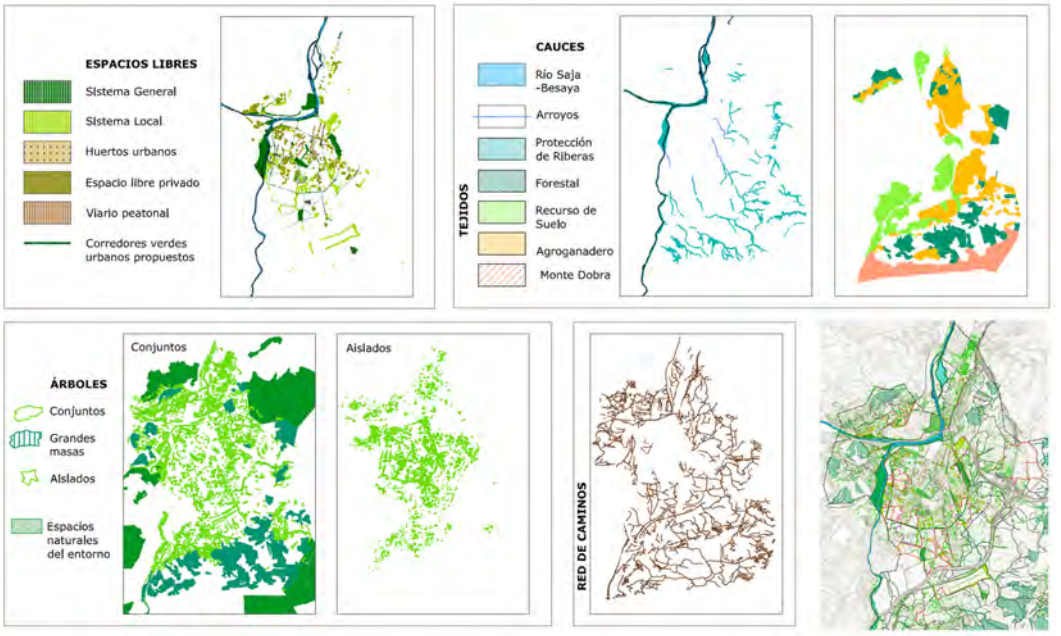


Fig. 2 / Suma de elementos que componen el sistema verde

Fuente: Elaboración propia

- Parques, jardines y plazas urbanas, áreas de ocio y recreo, huertos urbanos y demás elementos que conforman la red de espacios libres públicos.

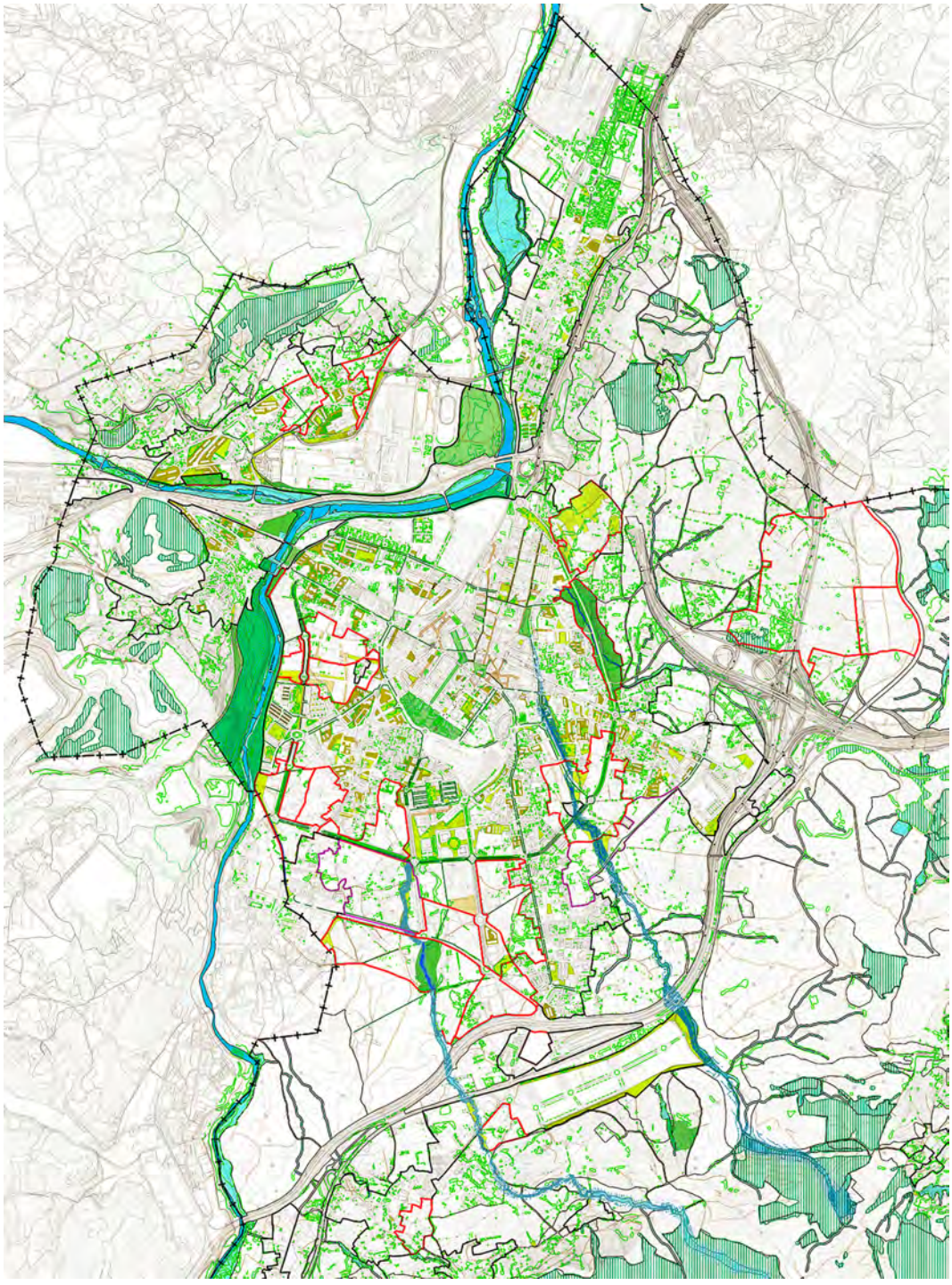


Fig. 3 / La Red municipal de Infraestructura verde y azul

Fuente: Elaboración propia

- Ejes verdes arbolados y demás espacios ajardinados vinculados al viario, que se constituyen en corredores verdes urbanos.
- Espacios libres privados de parcelas ajardinados, cubiertas verdes y demás elementos que favorezcan la mitigación del cambio climático, la prevención de inundaciones, el almacenamiento de agua y la absorción de CO_2.

En la interconexión y vinculación de los espacios municipales y el medio urbano juegan un papel fundamental los ámbitos periurbanos, como espacios de transición potenciales para establecer diálogos entre el mundo rural y urbano.

Infraestructura azul

Integrada con la infraestructura verde, la infraestructura azul tiene una especial presencia en Torrelavega; el sistema hídrico es muy denso, conformado por el corredor fluvial Saja-Besaya, los corredores ecológicos de los arroyos principales Campuzano y Sorrabides y los tributarios menores como los arroyos Rivero, Viar, Repuente, San Román, etc.

En todos los casos el Plan General los dota de protagonismo singularizado convirtiéndolos en ejes estructurantes de ordenación: se desclasifican suelos urbanizables, se configuran parques lineales fluviales que nacen en el medio rural y llegan a penetrar en el tejido urbano, se consolidan paseos y áreas estanciales verdes acompañando su curso; el azul + verde mallan la ciudad, configurando una espesa red que permite la conectividad ecológica y redunda en la salud y el bienestar de la ciudadanía.

3.3. El Paisaje y la protección de los valores agrícolas y ambientales condicionan la clasificación del suelo

Torrelavega pertenece al rango de ciudades medias vinculadas con el medio rural en el que se inserta; su situación en el fondo del valle del Saja-Besaya le permite gozar de paisajes y entornos de alta calidad escénica. Este valor se reconoce en el Catálogo de paisajes rurales de Cantabria, en tramitación, que identifica dos ámbitos en el municipio como paisajes relevantes: *054- Paisaje minero-industrial y urbano de Reocín, Torrelavega y ría del Besaya*, y *056- Paisaje de montaña y minero de la Sierra del Dobra*.

El conjunto urbano central y sus barrios tienen una excelente relación con el medio natural; aun hoy día se entremezclan las escenas rurales de actividades agrarias (cultivos, ganado pastando) con escenas plenamente urbanas, lo que le confiere un alto potencial de calidad ambiental y humana que el Plan pone en valor.

La ciudad ha crecido ocupando los espacios centrales del valle y reforzando las estructuras de sus barrios próximos, desarrollados a lo largo de las carreteras principales (Palencia, Oviedo, Bilbao); estos desarrollos de marcado carácter lineal se introducen cómo tentáculos en el medio agrario, caracterizado además por un alto valor agrológico. Sobre este medio, en continuidad a la ciudad, el Plan General prevé fomentar una economía verde sostenible, basada en la producción local de las áreas agrícolas cercanas, paralela a la protección del medio ambiente.

Esta relación urbana-rural, se perfila como una gran fortaleza de la ciudad, que en vez de desdibujarse o ser minimizada, puede ser considerada uno de sus puntos fuertes, promoviendo la relación e intensificación de sus vínculos.

La integración de los usos agrarios en la ciudad

La clasificación del suelo propuesta prescinde de las bolsas de suelo urbanizable del plan que se revisa por las que discurren los corredores ambientales de valor agrológico –Arroyos Campuzano y Sorrabides-; se protegen los suelos de alto valor que acogerán actividades económicas ligadas al recurso agrario del suelo y se introduce diversidad paisajística en el modelo territorial y urbano. Las zonas agroganaderas ocupan espacios próximos a la trama urbana, introduciéndose en ella como condicionantes vinculantes en sectores urbanizables, donde aún persisten las trazas de las huertas y cultivos –sector Mies de Vega–.

El Plan General promueve el desarrollo de este factor económico, hasta ahora contemplado únicamente en clave de suelo protegido, valorando el peso específico de los suelos con valores agrológicos remarcables existentes. En este escenario el promover una apuesta por la renovación del sector agropecuario apoyada en políticas de innovación y aplicación de la tecnología para conseguir el aumento de la productividad no son utópicas.

La puesta en valor de estos suelos, protegiéndolos frente a su posible transformación conlleva su estimación como recurso económico, favoreciendo la utilización de nuevas técnicas para la producción ligadas al conocimiento (Universidad), aunando innovación, formación, promoción empresarial y promoción del empleo, que va a reforzarse con el nuevo Parque empresarial y tecnológico Bisalia.

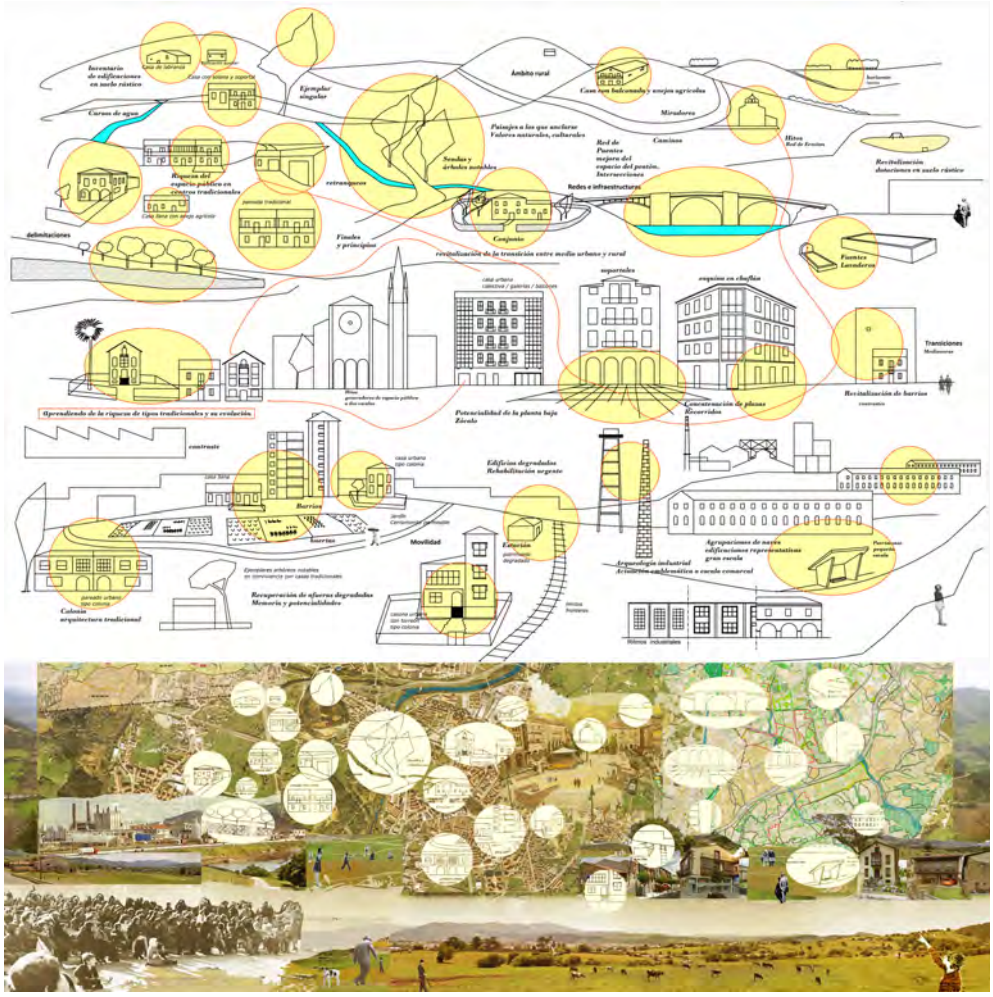


FIG.4 / El Paisaje y el Patrimonio, elementos vertebradores territoriales que tejen relaciones materiales y perceptuales

Fuente: Elaboración propia

FIG. 5 / Integración de los usos agrarios en la ciudad, la continuidad de las mieses en el tejido urbano

Fuente: Elaboración propia

3.4. El cambio climático: factores de sostenibilidad económica y energética

La revisión del Plan asume el compromiso en la lucha contra el cambio climático imponiendo medidas de contención y obligaciones para el desarrollo de las diferentes actividades, apostando por un consumo moderado y contenido del suelo, incidiendo con mayor énfasis en completar y adecuar la ciudad existente frente a la puesta en carga de nuevas extensiones de terreno.

Se establecen medidas de reducción de emisiones de carbono, utilización de energías renovables, reducción del consumo de energía y atemperación climática, apoyada en el incremento del arbolado, en la proliferación de parques y plazas de diversas escalas (infraestructura verde), edificaciones bioclimáticas, etc. Se integra la gestión sostenible del agua, que contribuye a transformar los sistemas convencionales de tratamiento de aguas pluviales en sistemas urbanos de drenaje natural, y la obligación de aportar las parcelas privadas una superficie "ecológicamente efectiva", complementadas con medidas de movilidad sostenible dirigidas hacia objetivos de calidad ambiental, equidad y reducción del consumo de recursos naturales y monetarios.

3.5. Actividades económicas de ámbito supramunicipal. La industria como motor de la economía del municipio: antes y después

El suelo Industrial está consolidado principalmente por los complejos de Solvay y SNIACE, más recientemente Aspla, industria de

Fig. 6 / Complejo industrial Solvay, Identidad y Patrimonio

Fuente: Elaboración propia

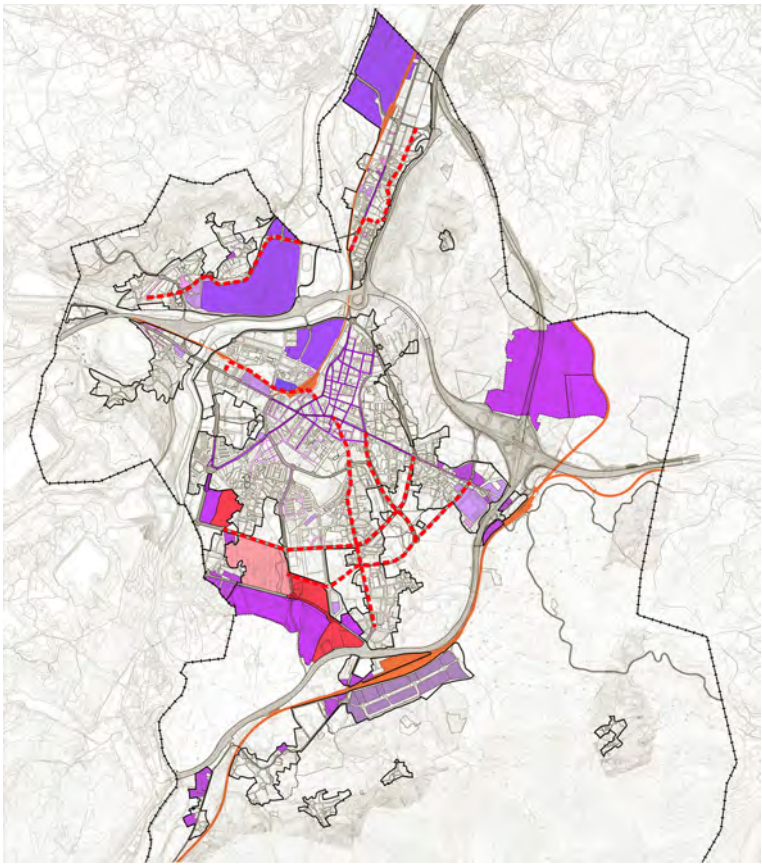


Fig. 7 / Las actividades económicas: Industria y ejes comerciales, tejidos mixtos. Revisión Plan General Ordenación Urbana/2022

Fuente: Elaboración propia

fabricación de plástico localizada junto al río Saja-Besaya y el polígono de iniciativa regional Tanos-Viérnoles, completado con enclaves aislados situados en los frentes de Avda. de Bilbao y carretera de Cartes. La situación económica industrial en el municipio es más optimista que la regional, con una tasa de creación de empresas un punto superior a la estimada para Cantabria y una tasa de abandono más baja.

La ciudad, aun con SNIACE en crisis, sigue manteniendo un fuerte entramado económico, que hoy día se apoya con más fuerza en el sector comercial y de servicios.

El nuevo Plan General recoge su potencial industrial; se activan los suelos sin actividad, manteniendo el uso industrial reforzado con usos terciarios, sin dejar sitio al uso residencial, y habilita nuevos suelos en posición estratégica capaces de absorber nuevas demandas de proyección regional logísticas y vinculadas al transporte: Centro Logístico La Hilera, integrado en los corredores nacionales y europeos de mercancías a través de las carreteras de alta capacidad que atraviesan el municipio –A-67 y A-8-, con gran proyección intermodal y Parque empresarial y tecnológico Bisalia, avalados con Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR) cuyo desarrollo prevé el Gobierno de Cantabria.

3.6. Apostar por la Regeneración y la Renovación urbana

La revisión se ha planteado si son necesarios todos los suelos urbanizables previstos en el plan vigente, y cuestiona el modelo de crecimiento extensivo, previsto en un Avance de planeamiento que supuso el punto de partida de este documento, modelo que proponía la ocupación de todos los terrenos vacíos entre la ciudad actual y el trazado sur de la autovía A-67, sobrepasándola incluso en algunos puntos.

La renovación del modelo se centra en completar los vacíos y ajustar los bordes, antes de

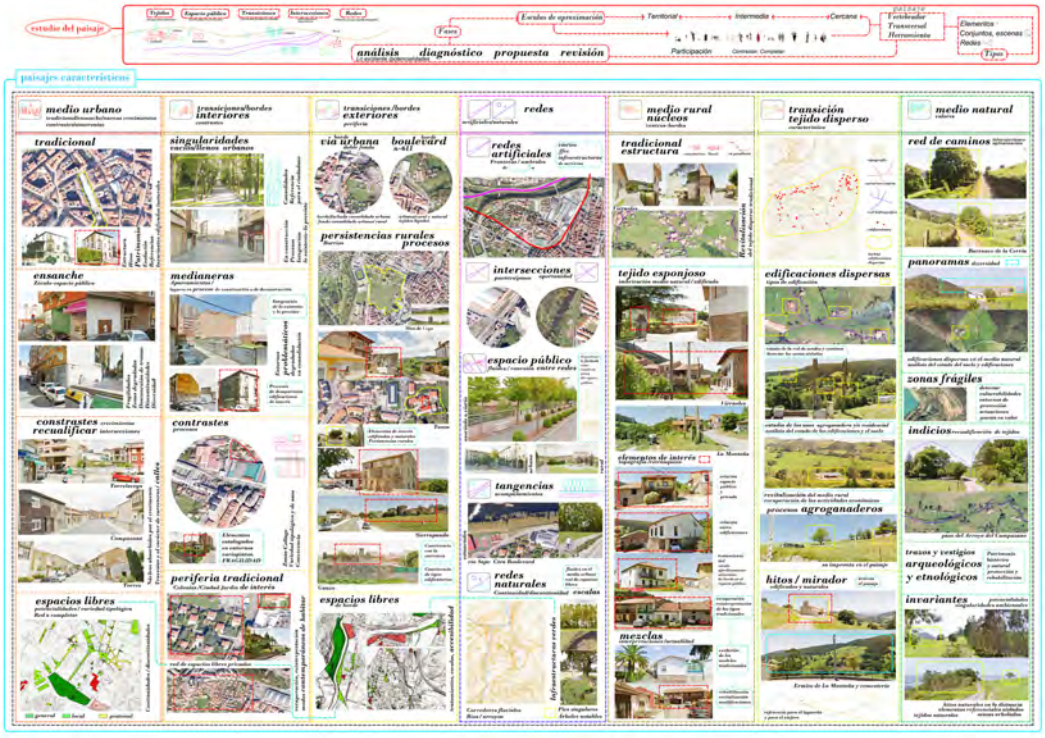


Fig. 8 / **Metodología para la elaboración del plan. Paisajes caracterizadores**

Fuente: Elaboración propia

seguir extendiéndose; muchos de esos vacíos corresponden con antiguas áreas de intervención delimitadas en el PGOU/85 y no desarrolladas, y otros, producto de la integración de los núcleos/barrios en la trama urbana.

El interés de regenerar un tejido urbano que ya existe, que presenta deficiencias y aciertos contribuirá a recualificar la ciudad existente. En la definición de la ordenación de cada una de estas piezas el espacio público, el Paisaje, las dotaciones y las infraestructuras de movilidad son elementos importantes, que presiden las intervenciones de pequeña escala, con el fin de lograr la plena revitalización de los tejidos urbanos, con calles y plazas bien urbanizadas, ejes comerciales bien articulados, introduciendo pautas para el embellecimiento de la ciudad, aunando la recuperación de los paisajes compartidos campo-ciudad.

En esta línea el Plan favorece actuaciones dirigidas a recuperar y activar las estructuras ya existentes, a renovar barrios y parajes, a tratar de entender y mirar la escena urbana desde dentro, proyectándola hacia sus bordes consolidando nuevos límites.

Activar e Integrar los tejidos urbanos

Una de las propuestas más significativas se realiza en Barreda, primer barrio que nos encontramos en el acceso norte a la ciudad, separado del centro por las grandes infraestructuras viarias y ferroviarias: al sur la A-8, al este la A-67 y al oeste la línea de ferrocarril y el Río. El barrio nace con la implantación del complejo industrial de SOLVAY y la construcción de colonias de viviendas para sus empleados. Se desarrolla con un carácter marcadamente lineal en torno a la antigua carretera de Santander, hoy Avda. de Solvay.

Se delimitan ámbitos de suelo urbano no consolidado que ordenan los vacíos existentes en la trama urbana del barrio. Para ellos se establecen nuevas ordenaciones con tipologías semejantes a las existentes en proximidad, y se plantean dos nuevos ejes viarios paralelos a la Avda. de Solvay, a uno y otro lado, que conectan los nuevos enclaves con los tejidos tradicionales, que contribuirán a descargar la Avenida de tráfico local, abriéndose además la posibilidad de generar nuevos ejes de actividad económica, potenciando la implantación de actividad terciaria en ellos para absorber comercio de proximidad.

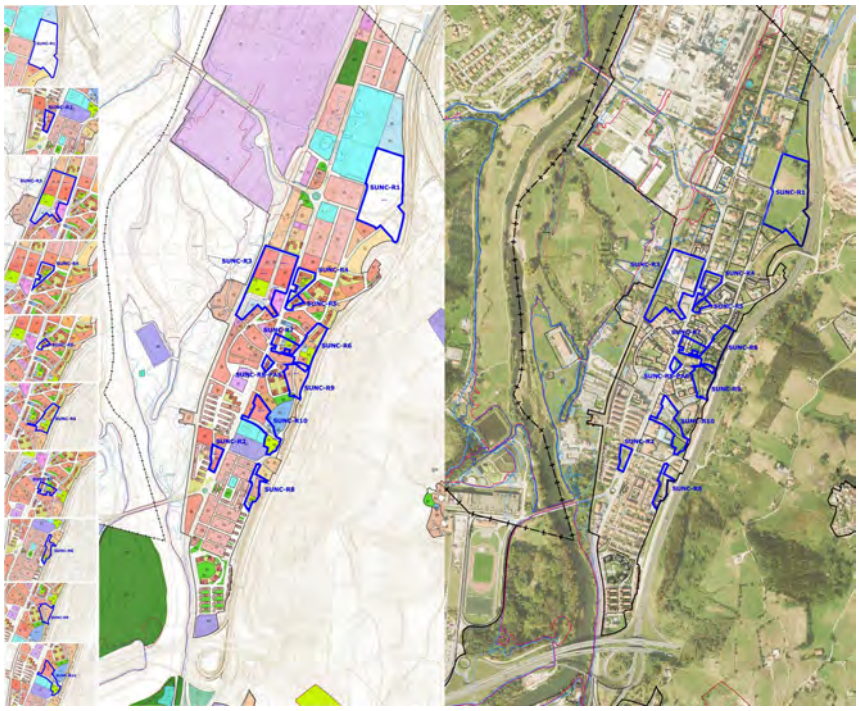


Fig. 9 / **Barreda, consolidación del tejido urbano**

Fuente: Elaboración propia

Actuaciones puntuales de renovación de la ciudad

La renovación urbana se aborda como ejercicio de sutura y como oportunidad para introducir tejidos y actividades que complementan las preexistencias; se prevén áreas mixtas con diversidad de usos: actividades económicas y residenciales organizadas a través de los espacios públicos que los engarzan con el tejido adyacente; la previsión de suelo residencial en algunos vacíos y áreas obsoletas no debe verse como intención de especular con un suelo en posición de centralidad, sino como remate de pequeños barrios o manzanas preexistentes.

El **barrio del Cerezo**, situado al norte del trazado del ferrocarril,, acoge una de las operaciones de renovación de mayor calado donde la presencia del complejo industrial de Aspla, junto con implantaciones aisladas industriales se entremezclan con la colonia Sniace de viviendas para los trabajadores y algunas viviendas de reciente factura; su integración con el otro lado de la ciudad/FFCC ha sido largamente demandada por la población, que siente el ferrocarril como una frontera física y perceptiva muy potente.

El conjunto urbano es desordenado, no se integran los diferentes tejidos, ofreciendo una imagen deficitaria que se agudiza en el borde sur en colindancia con las vías del ferrocarril.

El Plan prevé la configuración de una nueva fachada entre ambas zonas de la ciudad, tanto en el caso del soterramiento de las vías, cómo si estas se desarrollan en superficie, actuando sobre la manzana existente entre Paseo del Niño y C/ Pancho Cosío y la ocupada por talleres Obregón.

Se conforma un nuevo eje de actividad para el barrio, permeabilizándolo hacia la ciudad central; la nueva movilidad prevista, la recuperación y tratamiento de las zonas de ribera del río, unido a las medidas de consolidación de los ejes verdes que conectan con éstos, van a permitir también una mayor presencia del Río hacia el corazón de la ciudad.

Otras operaciones de sutura y reconfiguración de los bordes urbanos se centran en promover la integración de los barrios con el cuerpo central de la ciudad a través de ejes verdes (Covadonga, Miravalles, Sierrapando), ejes viarios que sirven como alternativa a los ejes viarios estructurantes, algunos de ellos con una carga viaria excesiva (Barreda, Miravalles, Sierrapando) reforzando las conexiones transversales.

Además, se promueve la reordenación de usos mixtos en enclaves donde la actividad económica se ha venido desarrollando con el tejido residencial de forma espontánea (Campuzano, Sierrapando, Barreda), favoreciendo la mezcla de usos y actividades que de forma innata ha caracterizado a la ciudad tradicional.

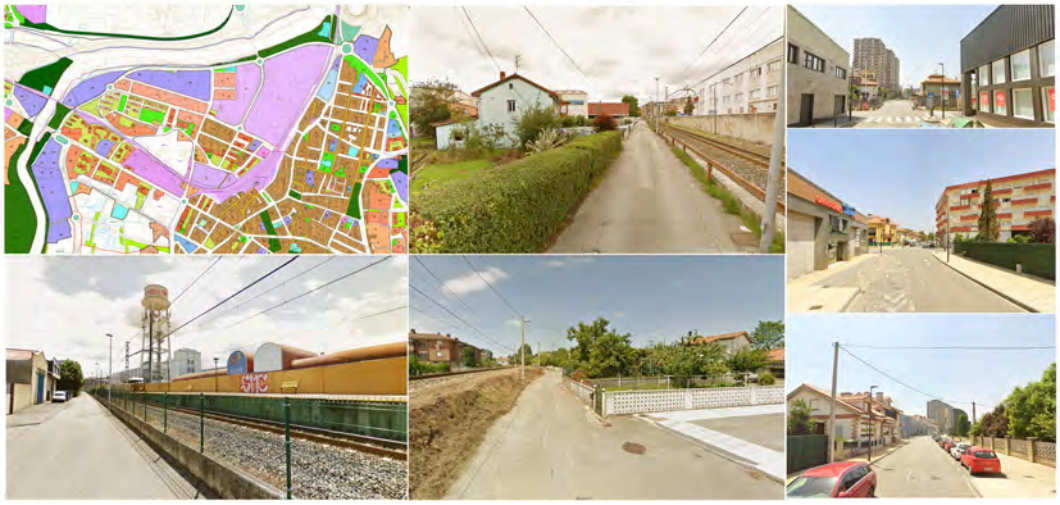


Fig. 10 / **El barrio del Cerezo, renovación urbana que integra tejidos**

Fuente: Elaboración propia

4. Conclusiones

Es posible abordar la ordenación territorial y urbana utilizando las herramientas existentes, si bien resulta cierto que su aplicación no siempre responde con literalidad a las necesidades de las nuevas demandas ciudadanas.

Todos estamos de acuerdo en que en la planificación futura, las revisiones del planeamiento vigente, deben ahondar más en los aspectos estructurales que en abordar complejas y farragosos ajustes del suelo urbano consolidado, si bien en el caso de Torrelavega la complejidad instrumental de los planes respecto el suelo urbano ha permitido diseñar operaciones de renovación y completación que han contribuido a reforzar las líneas estructurantes.

Con la revisión del PGOU se mantiene la capacidad residencial del PGOU/85 con menor ocupación de suelo, que conserva su carácter rural y su alto valor agrológico. Así mismo, la introducción de corredores ecológicos en la ciudad y la creación una red de infraestructura verde y azul de ámbito supramunicipal contribuye a la mejora ambiental de la ciudad.

La revisión del PGOU de Torrelavega ha supuesto un reto de interés por cuanto alguna de las propuestas realizadas no corresponde al contenido tipificado del plan recogido en la legislación; no podemos quedarnos a la espera, hay que seguir avanzando, proponiendo, ensayando, reciclando fórmulas viejas/nuevas que contribuyan a consolidar un territorio ordenado, con flexibilidad suficiente para integrar la esencia de cada lugar.

Reflexionar sobre experiencias ya realizadas, analizar las aportaciones que estas suponen en la formulación de los planes nos ayudará a mejorar las herramientas que utilizamos, nos permite seguir avanzando, innovando, construyendo, fortaleciendo las que tenemos, sin importarnos los posibles vicios de funcionamiento arrastrados.

5. Bibliografía

Ayuntamiento de Torrelavega. *Plan General de Ordenación Urbana 1985*. www.torrelavega.es

Ayuntamiento de Torrelavega. *Plan General de Ordenación Urbana 2019. Documento en tramitación*. www.torrelavega.es

Delgado Viñas, C & Lagüera Díaz, S (2020): *Morfología urbana, infraestructuras ferroviarias y crecimiento económico en las ciudades cántabras*. Investigaciones Geográficas (74), 85-112. https://doi.org/10.14198/INGEO2020.DVLD

Gobierno de Cantabria. *Plan estratégico ambiental de la cuenca Saja-Besaya 2030*. www.cantabria.es

Gobierno de Cantabria. Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. *Plan Regional de Ordenación Territorial. Documento borrador 2021*. https://www.territoriodecantabria.es

Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana. *Áreas urbanas en España 2021*. http://atlasau.mitma.gob.es

Nogués Linares, S (1987): *Torrelavega, un espacio industrializado. Los procesos territoriales generados por las grandes empresas industriales en el entorno Saja-Besaya. El caso de Solvay & Cia y SNIACE (1900-1960)*. Torrelavega: Ayuntamiento de Torrelavega.

6. Listado de Acrónimos/Siglas

FFCC:	Ferrocarriles
MITMA:	Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
PGOU:	Plan General de Ordenación Urbana
PROT:	Plan Regional de Ordenación del Territorio
PSIR:	Proyectos Singulares de Interés Regional
SNIACE:	Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 941-952
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.22

CC BY-NC-ND

Principios de ordenación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma: "urbanismo de marcha atrás" y revitalización de la ciudad existente para limitar el consumo de territorio

Pedro Górgolas-Martín

Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla.
Director del área del modelo de ciudad del Plan General de Palma.
Territorio y Ciudad SLP (Asistencia Técnica del Plan General de Palma)

Resumen: La organización espacial de las piezas de crecimiento urbano es uno de los contenidos fundamentales de todo Plan General. Ahora bien, hay que advertir que, en las circunstancias actuales caracterizadas por un preocupante sobredimensionamiento del suelo urbanizable consignado en el planeamiento municipal vigente, la incitación a su contracción ha de constituirse en un inexcusable ejercicio de ética territorial si se quiere evitar la propagación de la patológica dilución urbana que ocasionaría su desarrollo. Esta directriz contractiva guarda una estrecha vinculación con la apuesta por la renovación cualitativa de la ciudad existente, que debe actuar como estímulo para ejercitar una suerte de "urbanismo de marcha atrás" orientado a restringir el suelo clasificado como urbanizable al estrictamente necesario para acomodar las demandas que no han podido ser atendidas en el suelo urbano. El presente texto se destina a exponer las estrategias de ordenación desarrolladas por el Plan General de Palma para invertir las habituales "tendencias expansivas" que han caracterizado el planeamiento urbano impulsado en décadas precedentes.

Palabras clave: Plan General de Palma; Crecimiento urbano; Principios de ordenación.

Recibido: 28.1.2023; Revisado: 20.04.2023
Correo electrónico: gorgolas@us.es ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9401-9041

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Planning principles for urban growth in the Palma Master Plan: "reversing urbanism" and urban regeneration of the existing city to limit land consumption

Abstract: The spatial organisation of the pieces of urban growth is one of the fundamental contents of any General Plan. However, it should be noted that, in the current circumstances characterised by a worrying over-dimensioning of the developable land consigned in the municipal planning in force, the incitement to its contraction must become an inexcusable exercise in territorial ethics if we wish to avoid the propagation of the pathological urban dilution that would be caused by its development. This contractive guideline is closely linked to the commitment to the qualitative renovation of the existing city, which must act as a stimulus to exercise a kind of "reverse urbanism" aimed at restricting land classified as developable to that which is strictly necessary to accommodate the demands that have not been met in urban land. This text sets out to explain the planning strategies developed by the General Plan of Palma to reverse the usual "expansive tendencies" that have characterised the urban planning promoted in previous decades.

Key Words: Structure Plan of Palma; Urban growth; Planning principles.

1. Introducción: un necesario cambio de ciclo en el planeamiento urbano de la ciudad de Palma

El Diccionario de la Real Academia Española, define el acto de diluir como «hacer que algo pierda importancia o intensidad hasta no poderse percibir». Este concepto, aplicado a la fenomenología de los territorios contemporáneos, sirve para significar las tendencias que han caracterizado la metamorfosis de la ciudad en las últimas décadas (Ingersoll, 2006; Nogués & Salas, 2010; Agulles, 2017) donde, «frente a la estructura tradicional, compacta, aislada, se ha producido una expansión dispersa, desagregada, en la que el espacio público queda comprometido» (Gobierno De España, 2008, p. 1). La entidad espacial resultante de esta acción diluente constituye «la plasmación física de un modelo económico basado en la desigualdad, que se consolida y perpetúa a través de la desconexión entre las diversas clases sociales» (Dioni, 2021, p. 20). Un modelo, en definitiva, que tiene como objetivo prioritario la musculación del mercado inmobiliario a través del fomento de un crecimiento urbano indetenible, favorecedor de un proceso territorialmente expansivo causante de la segregación espacial de los grupos sociales.

El "demiurgo urbanístico" utilizado para dar cobertura a esta dinámica ha sido sobredimensionar injustificadamente las necesidades de extensión de las ciudades[1] (Amat, 2015) contraviniendo, con ello, los principios de sostenibilidad urbana impresos en el código genético de la práctica totalidad de las reflexiones institucionales de última generación en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Por ejemplo, en el contexto europeo cabe significar la Nueva Carta de Leipzig 2020, cuyo objetivo es salvaguardar y reforzar la calidad de vida de las ciudades usando su poder transformador apostando, para ello, por una "ciudad más justa, verde y productiva". Entre los elementos clave que aporta para garantizar un desarrollo urbano sostenible destaca la reducción del consumo de suelo, combatiendo la dispersión urbana y priorizando la renovación y la regeneración urbana integrada (Unión Europea, 2020, p. 10).

En el marco español, se han promulgado diferentes documentos –el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (2010), la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011) o el Libro Verde de la Sostenibilidad Urbana y Local (2012)– que se posicionan inequívocamente a favor de la ciudad compacta y la detención del proceso urbanizador descontrolado característico de la última burbuja inmobiliaria. Pero, sin duda, la Agenda Urbana Española 2019 se constituye en un

[1] El actual Plan General de Palma lleva vigente desde 1998. La superficie de suelo urbanizable que propuso ascendió a 1093,55 hectáreas. Transcurrido casi un cuarto de siglo, aún quedan por desarrollar 494,71 hectáreas; es decir, 45,24% del total del suelo urbanizable contemplado. Este dato denota la acusada sobredimensión del crecimiento urbano planteado.

Fig. 1 / Imagen orientativa del modelo de ciudad propuesto por el nuevo Plan General de Palma

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

instrumento de referencia capital para el impulso de políticas urbanísticas sostenibles alentando a la promoción de «estructuras urbanas compactas y polifuncionales, que prioricen los procesos de reciclaje de los tejidos urbanos ya existentes, la recuperación de suelos en desuso ubicados en el interior de los ámbitos urbanos y la redensificación de los suelos urbanizables dispersos» (Gobierno De España, 2019, p. 94)

El nuevo Plan General de Palma[2] (Fig.1) se sustenta en estos nuevos axiomas adoptando, para ello, directrices orientadas hacia la priorización de la contención en el consumo de suelo y la optimización de la capacidad de transformación cualitativa que presenta la ciudad existente para dar acomodo a las demandas y necesidades de la población a corto y medio plazo (Górgolas, 2019; 2021).

2. El marco referencial para impulsar un "urbanismo de marcha atrás" en la ciudad de Palma: legislación urbanística y planificación territorial

2.1. La legislación urbanística de aplicación en la Comunidad Balear

El marco legislativo estatal vigente –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 (TRLSRU/2015)– incluye, entre los principios que han de regir un desarrollo territorial y urbano sostenible regulados en su artículo 3, la utilización del suelo

[2] El nuevo Plan General de Palma fue aprobado inicialmente el 20 de octubre de 2021. Con la publicación del preceptivo acuerdo plenario en el Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 159 de 18 de noviembre de 2021, quedó abierto el periodo de exposición pública que concluyó el 15 de febrero de 2022. Tras la elaboración de un nuevo documento que ha incorporado las modificaciones vinculadas a la aceptación de alegaciones y subsanado las deficiencias detectadas en los informes sectoriales emitidos por las administraciones públicas con intereses territoriales afectados, el Plan General ha sido aprobado definitivamente por el Pleno del Excmo Ayuntamiento de Palma celebrado el 28 de abril de 2023, entrando en vigor a partir de su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares nº 71, de 30 de mayo de 2023.

conforme al interés general. Para ello, dispone la necesidad de proteger el medio rural, preservando los valores del «suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística».

Por su parte, el ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se encuentra codificado en la Ley 2/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo. Su artículo 2 dispone que «la actividad urbanística debe garantizar el cumplimiento de los objetivos de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y un desarrollo sostenible, lo cual implica la utilización racional, responsable y solidaria de los recursos naturales limitados; entre otros, el territorio». A tal efecto, el artículo 3 regula que las políticas públicas a instrumentar deberán contribuir a «materializar un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio municipal (...) priorizando la compleción, la conservación, la reconversión y la reutilización o la mejora de los suelos ya transformados y degradados, así como la compactación urbana y la rehabilitación, en vez de nuevas transformaciones de suelo, la dispersión de la urbanización y la construcción fuera del tejido urbano».

Para contribuir a contener el consumo de territorio inferido en estas prescripciones, esta Ley, en su disposición adicional decimosexta, adopta medidas desclasificatorias –de aplicación automática desde el inicio de su vigencia– para suelos de desarrollo urbano no transformado previstos en instrumentos de planeamiento general inadaptados a las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que entraron en vigor el 18-04-1999. Reforzando esta disposición, años más tarde se formula el Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Islas Baleares, cuya Exposición de Motivos afirma que su propósito es «actuar sobre el suelo urbanizable con la intención de disponer su reclasificación como suelo rústico (...) Se trata de suelos cuya clasificación, otorgada por el planeamiento urbanístico en un momento pretérito, hoy ya no es expresión cierta de las necesidades actuales de ordenación del espacio urbano». No obstante, la reclasificación establecida en este Decreto Ley no es obstáculo, como se verá a continuación, para que la administración municipal pueda ejercer con total plenitud su potestad de planeamiento, otorgando a los terrenos afectados la clasificación y calificación que, en su caso, resulte adecuada y oportuna. Es decir, esta reclasificación tiene carácter cautelar y puede ser revertida, con la pertinente justificación, en el marco de una revisión del planeamiento general.

2.2. La planificación territorial vigente: el Plan Territorial Insular de Mallorca

La aplicación de las prescripciones legales expuestas en el epígrafe anterior, cuentan con un aliado esencial en la planificación territorial desarrollada en la Comunidad Balear que ha mostrado un énfasis indubitable en establecer prescripciones normativas direccionadas a limitar, condicionar y cualificar la promoción de nuevos crecimientos por el planeamiento general (Rullán, 2010). Así, las DOT incluían medidas restrictivas para el crecimiento urbano tales como la prohibición de nuevos suelos urbanizables aislados o la obligación de implantar los ensanches residenciales dentro de una orla periurbana distanciada 500 metros de los núcleos existentes. La máxima extensión para usos habitacionales se fijó en el 10% de la superficie conjunta del suelo urbano y el urbanizable que contase con plan parcial aprobado a la entrada en vigor de las DOT. La superficie resultante de este porcentaje se redistribuiría en los diferentes municipios de cada isla mediante los Planes Territoriales Insulares (PTI).

En desarrollo de las DOT, el Plan Territorial Insular de Mallorca (PTIM) –aprobado el 31 de diciembre de 2004– incluye en su cuerpo normativo un conjunto de determinaciones destinadas a regular cuánto, cómo y por donde, debe producirse la extensión de la ciudad consolidada.

Efectivamente, en relación al “cuánto extenderse”, la Norma 6 del PTIM establece límites a la capacidad de crecimiento de cada uno de los municipios de la isla. En concreto, para el caso de Palma, la versión del PTIM proveniente de la modificación número 2 (aprobada el 13 de marzo de 2011) –que es la que resulta de aplicación al nuevo Plan General[3]– consigna una superficie máxima de expansión territorial –para usos residenciales, turísticos o mixtos– de 235,93 ha, de las que 211,53 se corresponden con “crecimiento no vinculado a actuaciones en ejecución del Plan de

[3] El Pleno del Consell de Mallorca, en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2021, adoptó el acuerdo de aprobar inicialmente la Modificación núm. 3 del Plan Territorial de Mallorca (BOIB Núm.180 de 30-12-2021). Esta modificación, que reduce el crecimiento residencial, turístico o mixto de Palma a 169,22 hectáreas, no es de obligada observancia por el Plan General de Palma al resultar aprobado inicialmente con anterioridad a la citada fecha. No obstante, como se verá a continuación, la superficie propuesta para sectores de uso global residencial, turístico o mixto es inferior a la nueva limitación impuesta por la Modificación núm. 3 del PTIM.

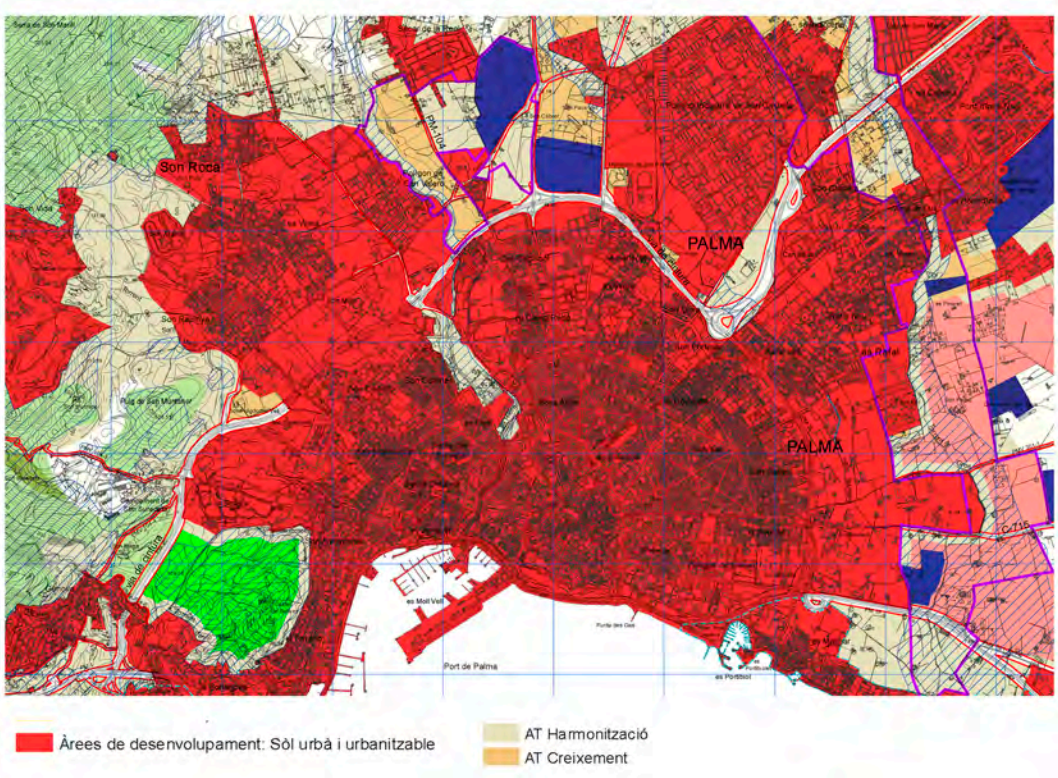


Fig. 2 / Plan Territorial Insular de Mallorca. Áreas de Transición de Crecimiento y Armonización

Fuente: Consell Insular de Mallorca

Ordenación de la Oferta Turística, ni ligados a áreas de reconversión territorial" (CNV)"[4] y las restantes 24,40 ha a "crecimiento vinculado a Áreas de Reconversión Territorial".

Respecto a la localización del CNV admitido, hay que reseñar que la ubicación de las hectáreas asignadas por el PTIM a cada municipio, no es de libre disposición por el planeamiento urbanístico municipal, sino que también está sometida a las siguientes disposiciones contenidas en su Norma 7 (Fig.2): (a) el CNV destinado a uso residencial, turístico o mixto deberá ubicarse dentro del área de transición de futuro crecimiento urbano (AT-C) definida en los planos de ordenación del PTIM, y (b) sólo en el caso de agotarse la superficie de Área de Transición de Crecimiento (AT-C) el crecimiento podrá localizarse en la denominada Área de Transición de Armonización (AT-H).

Finalmente, en relación al "cómo crecer", la citada Norma 7 del PTIM regula la intensidad de uso admisible en el suelo urbanizable. Así, su apartado 4 asigna una densidad máxima, aplicable tanto al crecimiento no vinculado como al vinculado, de 60 habitantes por hectárea para las zonas turísticas, de 120 habitantes por hectárea en las zonas no turísticas de los términos municipales de Palma, Inca y Manacor, y de 100 habitantes por hectárea en el resto de la isla[5]. Al parámetro de densidad poblacional para zonas no turísticas le

[4] El cómputo del CNV se encuentra regulado en la Norma 6 del PTIM. A este respecto, hay que hacer constar que en dicho cálculo ha de quedar incluida tanto la superficie del suelo urbanizable que no contase con Plan Parcial aprobado a la fecha de aprobación de las DOT -aun cuando haya alcanzado la situación básica de suelo urbanizado- así como la superficie de actuaciones de transformación del suelo urbano que promuevan un cambio de calificación urbanística para su destino a uso residencial, turístico o mixto. Por otro lado, no computarán como CNV la superficie de nuevos suelos clasificados como urbanos y/o urbanizables que no supere la de aquellos otros que hayan sido objeto, con posterioridad a la entrada en vigor de las DOT, de cambio de clasificación de suelo urbano o urbanizable (con Plan Parcial aprobado definitivamente antes de la entrada en vigor de las DOT) a suelo rústico.

[5] Estos parámetros de densidad se aplican a la superficie del sector de suelo urbanizable descontando la correspondiente a sistemas generales interiores.

corresponde una densidad residencial máxima de 48 viviendas/hectárea, en aplicación del estándar de 2,5 habitantes/vivienda regulado en el artículo 42.3 del, recientemente aprobado, Reglamento General de la Ley 12/2017 de Urbanismo de las Islas Baleares, para la Isla de Mallorca (RGLUIBM).

Esta regla limitativa de la máxima densidad asignable al suelo urbanizable, transmite cierta incertidumbre sobre los efectos a causar en las nuevas áreas residenciales, máxime cuando no son pocas las reflexiones disciplinares recientes que abogan por adoptar valores claramente superiores para favorecer la compacidad del tejido urbano resultante[6]. Por ello, con buen criterio, la Ley 12/2017, de Urbanismo de las Islas Baleares, en su artículo 37 c), admite que el Plan General pueda aumentar la densidad global residencial hasta las 75 viviendas/hectárea, siempre que este incremento se destine a vivienda sometida algún tipo de protección pública.

3. El crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma. Principios de ordenación estructural: contigüidad, compacidad y complejidad

El urbanismo ejercido en Palma en las décadas precedentes ha conformado un espacio periférico construido de manera desvertebrada, a base de piezas autorreferenciales y de acusada monofuncionalidad. Ello ha provocado un incremento importante de las distancias a recorrer cotidianamente por la ciudadanía para abastecerse de servicios básicos, desencadenando una reverberación excesiva de la movilidad motorizada. Por ello, no es de extrañar que, según el "Ránking de la Movilidad Urbana en España" elaborado por Greenpeace en 2019[7], Palma tenga uno de los índices de motorización más elevados del país: 741 vehículos/1000 habitantes frente a una media nacional de 592,59 vehículos/1000 habitantes, lo cual conduce a que la cuota modal absorbida por el vehículo privado sea muy elevada (más del 50% del total de desplazamientos) mientras que las del transporte público apenas alcance el 14%.

Esta tendencia zonificadora y dispersiva debe ser invertida. Para ello, las actuaciones de nueva urbanización que promueve el Plan General de Palma se apoyan en tres principios básicos: contigüidad, compacidad y complejidad.

3.1. El principio de la contigüidad: la localización correcta de las piezas de crecimiento urbano

El principio general que ha de orientar las decisiones sobre la localización de las diferentes piezas configurativas del crecimiento de la ciudad ha de partir, siguiendo a Manuel Solá-Morales, del reconocimiento de la importancia que tienen en nuestras ciudades "las relaciones de contacto perimétrico entre las piezas urbanas y la idea de crecimiento por lateralidad".

La aplicación estricta del atributo de la contigüidad en el crecimiento urbano propuesto por el Plan General de Palma, ha conducido a que todos los sectores de suelo urbanizable –salvo la segunda fase del Parque Tecnológico (ParcBit), actuación impulsada directamente por el Gobierno Balear– se dispongan adheridos a la ciudad existente acentuando, principalmente, el remate y cierre de bordes urbanos desmembrados. Así, la mayor parte de estos sectores –13 de los 18 delimitados– responden a operaciones de pequeña y mediana escala destinadas a perfilar, completar y/o resolver tramas inconclusas (Fig.3).

3.2. El principio de la compacidad: densidad residencial eficiente y austeridad en el consumo de territorio

La compacidad es el eje que atiende a la morfotipología inferida y al consumo de territorio inducido; es decir, la densidad residencial adoptada y la extensión territorial propuesta para nuevos crecimientos.

Sobre el parámetro de densidad a proponer en el suelo urbanizable, hay que puntualizar que

[6] A título de ejemplo, la Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades y metrópolis (Rueda, 2022) considera necesario establecer unos umbrales de densidad entre 80-100 viviendas/hectárea para que los tejidos urbanos tengan una adecuada tensión y se faciliten las relaciones sociales y comerciales.

[7] https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/ranking_ok.pdf

Fig. 3 / Imagen del crecimiento oriental de Palma configurado por pequeñas piezas articuladas por el Parque Fluvial del Torrent Gros

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

los valores a adoptar no pueden provenir de un ejercicio meramente cuantitativo, de "aritmética urbanística", sino que han de sustanciarse en una reflexión pausada sobre la "convivencialidad del hábitat urbano resultante". Es decir, a la hora de proceder a asignar la densidad a una actuación de nueva urbanización hay que preguntarse sobre el número de personas necesario para favorecer las relaciones intersubjetivas y optimizar el funcionamiento de los equipamientos, de los espacios públicos estanciales, de los comercios de proximidad y del transporte público (Górgolas & Sainz, 2022, p. 119).

El objetivo prioritario del Plan General de Palma en relación a esta cuestión ha sido tratar de evitar la adulteración de las constantes vitales del tejido urbano de la ciudad, preservando su compacidad. Así, la densidad media global que se alcanza en el conjunto de sectores de suelo urbanizable con uso global residencial es de 45,83 viviendas/hectárea. Si se detrae la superficie de sistemas generales interiores, la densidad global neta obtenida se incrementa hasta las 56,90 viviendas/hectárea, similar a la que presenta, hoy día, la ciudad consolidada y un 18,54% superior a la máxima densidad poblacional regulada en la Norma 7 del PTIM, antes expuesta[8] (Fig.4).

Respecto al consumo de territorio inducido, el Plan General de Palma se adscribe a las corrientes disciplinares de última generación que apuestan por incitar un "urbanismo de marcha atrás" (Górgolas, 2021) fomentando, para ello: (a) la desclasificación de aquellos suelos urbanizables heredados del planeamiento general que se revisa considerados innecesarios por excesivos, e inconvenientes por fomentar un crecimiento disperso y de baja densidad, (b) la optimización, mediante su redefinición paramétrica (densidades, usos, proporción de vivienda protegida, etc.), de los suelos ya clasificados como urbanizables que se entienden integrables en el nuevo modelo por contribuir a su sostenibilidad, y (c) la minimización de nuevas reclasificaciones de suelo rústico.

[8] Para ello, se ha utilizado, en la mayor parte de los sectores, la admisibilidad conferida por el artículo 37 c) de la LUIB, de incrementar la densidad del suelo urbanizable por encima de la máxima establecida en la Norma 7 del PTIM, a condición de que las unidades residenciales resultantes de este incremento se destinen a vivienda protegida.

Fig. 4 / Ensayo proyectual del Ensanche Residencial de Son Guells, sector de alta densidad (75 viviendas/ hectárea) con un elevado porcentaje de vivienda protegida. Abajo, localización del sector en el modelo de crecimiento urbano propuesto por el Plan General

Fuente: Ravetllat Arquitectura

Ahora bien, para dotar de efectividad a este axioma de ordenación resulta indispensable explorar las capacidades de transformación cualitativa que presenta la ciudad existente con la finalidad de desvelar su nivel de respuesta a las demandas que se necesita atender durante el periodo de vigencia del nuevo Plan General (Górgolas, 2019). Para ello, se han priorizado las actuaciones de compleción de vacíos urbanos y las de renovación o reforma de tejidos obsoletos, se ha computado la potencial oferta residencial materializable en los solares de la ciudad consolidada y auspiciado la activación del parque de viviendas vacías. Al tiempo, se promueve la revitalización y mejora de barriadas vulnerables, sin olvidar la protección de áreas con valor patrimonial (centro histórico y núcleos periféricos tradicionales). Esta estrategia ha permitido que, de la oferta total residencial a satisfacer –41 776 viviendas– aproximadamente el 80% se localice en suelo urbano, con lo que se consigue minimizar la que se necesita desarrollar en el suelo urbanizable que queda reducida a 8602 unidades, de las que el 53,40% (4593) se destinará a fórmulas habitacionales de vivienda social o protegida.

Este envite por la regeneración integral de la ciudad ha favorecido la promoción de un crecimiento austero –apenas representa un 5,45% de la superficie del suelo urbano (Fig.5)– compuesto por 160,82 ha de sectores de suelo urbanizable con uso global residencial, 93,42 ha de sectores con uso global de servicios terciarios y 26,31 ha de sistemas generales adscritos. Es decir, un total de 280,55 ha, superficie un 25,25% inferior a la del suelo urbanizable del Plan General vigente que mantiene esta clasificación una vez entró en vigor el Decreto Ley 9/2020 antes referenciado (375,34 ha), el cual detrajo automáticamente 119,38 ha del crecimiento

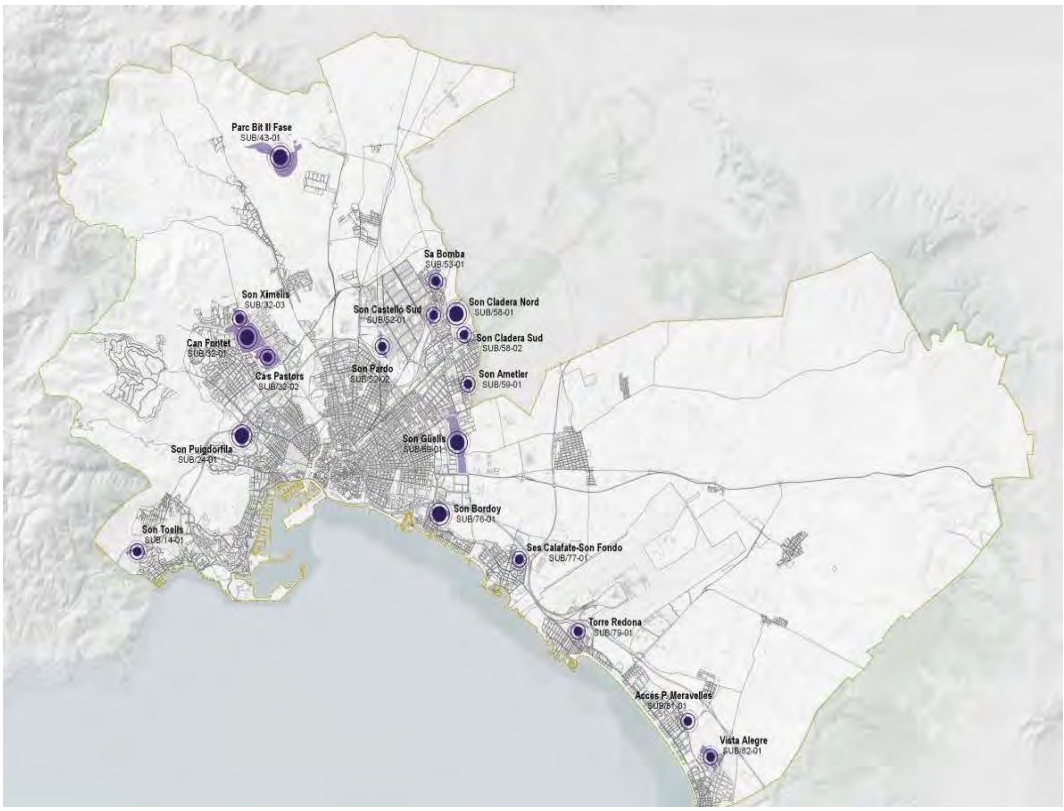


Fig. 5 / Los sectores de suelo urbanizable propuestos en el nuevo Plan General de Palma

Fuente: Territorio y Ciudad SLP

urbano que aún restaba por desarrollar, cuya superficie ascendía a 494,71 ha[9].

Las decisiones adoptadas por el Plan General para impulsar este importante decrecimiento sobrevenido al contemplado en el Decreto Ley 9/2020, han sido: (a) retornar a suelo rústico 211,74 ha del suelo urbanizable que quedó sin desclasificar por esta disposición legal, (b) recuperar como suelo urbanizable 104,20 ha de las que quedaron desclasificadas por el Decreto Ley, haciendo uso de la facultad conferida al planeamiento municipal en su regulación[10] y, (c) clasificar *ex novo* como suelo urbanizable unas exiguas 12,75 ha provenientes del suelo rústico.

En conclusión, compensando las hectáreas desclasificadas directamente por el Plan General con las recuperadas del suelo reclasificado como rústico por el Decreto Ley 9/2020, la contracción real del suelo urbanizable asciende a 107,54 ha, superficie 8,44 veces superior a la del suelo rústico que se propone integrar, por primera vez, en el crecimiento urbano a patrocinar (12,75 ha). A esta cifra cabe implementar la decisión de transferir 39,32 ha del actual suelo urbano al suelo rústico[11], con lo

[9] Como ha quedado expuesto en el apartado 2.1 de este artículo, la finalidad principal de este Decreto Ley es impulsar la reclasificación como suelo rústico del suelo urbanizable considerado innecesario para atender las necesidades actuales de crecimiento. Así, en cumplimiento de lo regulado en su artículo 3, se promovió la desclasificación de 119,38 hectáreas de suelo urbanizable. A consecuencia de ello, el crecimiento urbano pendiente de desarrollar previsto en el vigente Plan General de Palma quedó automáticamente reducido de 494,71 a 375,34 hectáreas.

[10] Haciendo uso de la potestad para revertir la desclasificación establecida en el Decreto Ley 9/2020 (ver apartado 2.1. del artículo), el nuevo Plan General de Palma recupera la clasificación como suelo urbanizable de 104,20 ha de las desclasificadas, en primera instancia, por este Decreto Ley, al entender que su emplazamiento resulta congruente con el modelo de ciudad propuesto y la Infraestructura Verde proyectada.

[11] Estas desclasificaciones obedecen, bien a la necesidad de garantizar la preservación de espacios de alto valor ambiental, bien a la identificación de suelos que no han alcanzado plenamente la "situación básica de urbanizado".

que la relación final "suelo desclasificado como rústico/suelo reclasificado como urbanizable" se eleva a 11,51.

Un dato que confirma la eficacia aplicativa de este principio de ordenación estructural es el "efecto compactación" inducido. Efectivamente, el "índice de expansividad urbana" –m² de suelo urbano por habitante censado– existente en Palma en la situación actual es de 113,41 m² suelo urbano/habitante[12]. En la hipótesis del desarrollo completo del suelo urbanizable contemplado en el nuevo Plan General (280,55 ha) –hasta adquirir la situación básica de suelo urbanizado– y teniendo presente que la población estimada en el año horizonte del Plan (2038) asciende a 510 026 habitantes, el índice de expansividad urbana evolucionará hasta los 106,50 m² de suelo urbano/habitante.

3.3. El principio de la complejidad: diversidad funcional e interacción social

Para aportar solidez justificativa al "urbanismo de marcha atrás" que fundamenta la ideación del crecimiento urbano propuesto en el Plan General de Palma, la estrategia de ordenación a instrumentar no puede reducirse a fomentar un consumo de territorio austero alimentado con una densidad residencial idónea. Se necesita, complementariamente, incentivar la mezcla de usos para impedir la propagación de una ciudad funcionalmente desnutrida (Gaffron & al., 2005; Lavadinho, 2014). Robustecer el suelo urbanizable con una masa crítica poblacional adecuada, siendo un argumento necesario no es suficiente para crear las dosis de intensidad urbana capaces de inducir interacción social.

El sociólogo Francois Ascher (2012, p. 163) afirma que las dos cualidades básicas que definen la razón de ser de los espacios urbanos son «la numerosidad y la serendipia». La numerosidad, es decir, conseguir un volumen poblacional socialmente diverso, debe constituir un objetivo de ordenación insoslayable. Por su parte, el concepto de «serendipia» hace referencia a la posibilidad, que ofrece la ciudad, de «poder encontrar lo que uno no buscaba», al favorecer la intercomunicación fortuita y casual. Para conferir al crecimiento urbano de ambas características no basta, por tanto, con promover su densificación eficaz. De qué sirve la conformación de un espacio residencial con «numerosidad» si no es posible que fructifique la «serendipia». Y, para ello, la dotación de una textura diversa de usos resulta fundamental.

Por ello, el Plan General de Palma se aplica a extirpar el "estigma de la zonificación" que ha caracterizado el planeamiento general gestado en el pretérito reciente, apostando por conferir al crecimiento urbano propuesto de la complejidad socio-funcional necesaria para incentivar la construcción de un modelo urbano-territorial sustentado en una distribución equilibrada de las centralidades urbanas realzando el valor de la proximidad como parámetro expresivo de calidad de vida (Fig.6).

Esta directriz de ordenación se alinea, sin duda, con la idea de "cronourbanismo" y la "ciudad del cuarto de hora", una de las apuestas más novedosas del debate urbanístico actual, abanderada por la alcaldesa de París, Anne Hidalgo. Este concepto ha irrumpido en la escena disciplinar de la mano del profesor de la Universidad de la Sorbona Carlos Moreno que lo vincula con dos ideas complementarias: (a) la "cronotopía" que implica erradicar el "urbanismo de un solo uso", y (b) la "topofilia"; es decir, fomentar el apego a los lugares como camino más seguro para conseguir una alta calidad de vida social (Moreno, 2023; Górgolas & Sáinz, 2022).

La principal apuesta por dotar al crecimiento urbano de Palma de una urdimbre de usos amplia, ha quedado certificada en el establecimiento de determinaciones que garanticen la materialización de funciones comerciales y terciarias en cohabitación con la residencia, con la finalidad de favorecer la creación de una red de centralidades urbanas que ejerzan de centros referenciales en los nuevos barrios[13]. Así, en el suelo urbanizable de uso global residencial del nuevo Plan General de Palma, la edificabilidad destinada al desarrollo de usos terciario-comerciales de proximidad representa el 22% de la total asignada, cifra que implica una proporción de, aproximadamente, 26 m² por cada vivienda.

[12] La ciudad de Palma cuenta, según el padrón de 2022, con 454 145 habitantes y la superficie de suelo urbano asciende, en la actualidad, a 5164,40 ha.

[13] El Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca va a contribuir decisivamente a desarrollar este objetivo de ordenación. Así, su artículo 30 obliga a que, como máximo, el 30% de la edificabilidad terciaria asignada a sectores de uso global residencial se destine a funciones estrictamente comerciales, y de esta cifra, el 50% deberá localizarse en las plantas bajas de edificios residenciales.

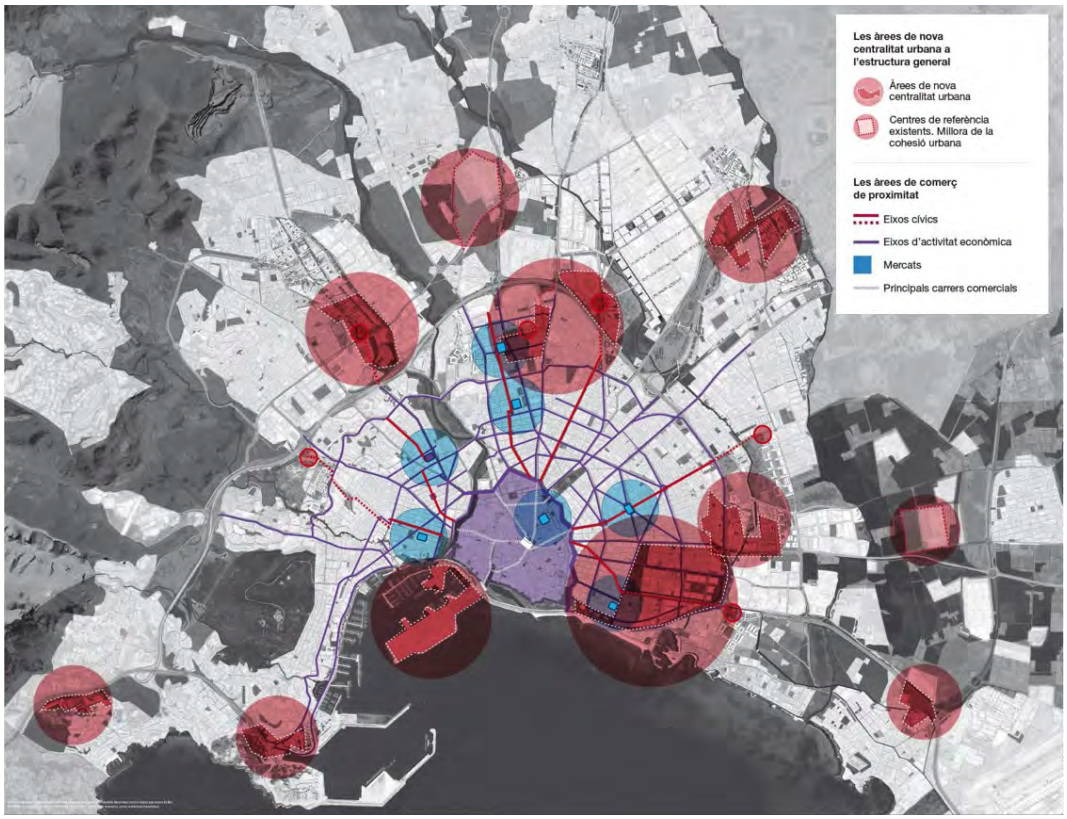


Fig. 6 / El policentrismo en el modelo de ciudad propuesto por el Plan General de Palma

Fuente: Oficina del Plan General. Gerencia de Urbanismo. Ayuntamiento de Palma

En conclusión, la exposición de principios de ordenación estructural realizada en este apartado ha pretendido visualizar el propósito del Plan General de Palma por configurar un modelo de crecimiento urbano adherido a la ciudad consolidada, austero en materia de consumo de territorio, dotado de una densidad eficiente y correctamente abastecido de usos complementarios a la vivienda en posiciones próximas, al objeto de generar una "ciudad de distancias cortas". Un modelo, en definitiva, concebido para combatir la nunca descartable amenaza a seguir incitando la dispersión urbana implícita a las dinámicas expansivas promovidas por «un urbanismo basura que escombra el territorio» (Fernández-Galiano, 2022, p. 70).

4. Bibliografía

Agulles, R. (2017): *La destrucción de la ciudad. El mundo urbano en la culminación de los tiempos modernos.* Madrid: Los Libros de la Catarata.

Amat, X. (2015): "Decrecimiento y renovadas estrategias para un territorio agotado", en *Cuadernos Geográficos* nº 54 (2): 6-37.

Ascher, F. (2012): "La ciudad son los demás. La numerosidad, entre necesidad y azar", en: Belil M, Borja J y Corti M (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona, Icaria, Colección Antrazyt: 163-180

Dioni, J. (2021): *La España de las piscinas. Cómo el urbanismo neoliberal ha conquistado España y transformado su mapa político*. Barcelona: Editorial Arpa.

Fernández-Galiano, L. (2022): *Territorios mutantes. Urbanismo y ciudad*. Madrid: Arquitectura Viva, S.L.

Gaffron, P. & Huismans, G. & Skala, F. (Coords) (2005): *Proyecto Ecocity. Manual para el diseño de ecociudades en Europa.* Viena: Facultas Verlags - und Buchhandels AG.

Gobierno De España (2008): *Expansión descontrolada en Europa*. Un desafío olvidado. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

_____ (2019): *Agenda Urbana Española 2019*. Madrid: Ministerio de Fomento.

Górgolas, P. (2019): Del «urbanismo expansivo» al «urbanismo regenerativo»: directrices y recomendaciones para reconducir la herencia territorial de la década prodigiosa del urbanismo español

(1997-2007). Aplicación al caso de estudio del litoral andaluz, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 51(199), 81–100.

_____ (2021): Urbanismo transformacional y Plan General Estructural; reflexiones para un debate disciplinar, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales,* 53 (208), 311–330.

_____ & Sáinz, V. (2022): *El Plan General de Ordenación Urbanística. La instrumentación técnica de un proyecto de ciudad.* Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz. Aula de Formación y Cultura.

Ingersoll, R. (2006): *Sprawltown. Looking for the city on its edges.* New York: Princeton Architectural Press.

Lavadinho, S. (2014): "Dinámicas de proximidad en la ciudad: ideas para la transformación urbana", en *Ciudades*, nº 17 (1): 21-39. Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid.

Moreno, C. (2023): *La revolución de la proximidad. De la "ciudad mundo" a la "ciudad de los quince minutos".* Madrid: Alianza Editorial.

Nogués, S. & Salas, H. (2010): "Modelos de crecimiento urbano. Estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria", en *ACE: Architecture, City and Enviroment* [en línea] Vol. 4, nº 12: 43-58.: http://hdl.handle.net/2099/8552

Rueda, S. (2022): *Carta para la planificación eco-sistémica de las ciudades y metrópolis*. Barcelona: Icaria Editorial. Colección Ecología Urbana.

Rullán, O. (2010):" Las políticas territoriales en las Islas Baleares", en: *Cuadernos Geográficos*, nº 43: 403-418.

Unión Europea (2020): *Nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades por el bien común.*: https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/paginabasica/recursos/nueva_carta_de_leipzig_es_070621.pdf

5. Listado de Acrónimos/Siglas

AT-C:	Área de Transición de Crecimiento
AT-H:	Área de Transición de Armonización
BOIB:	Boletín Oficial Islas Baleares
CNV:	Hectáreas para Crecimiento No Vinculado a actuaciones en ejecución del Plan de Ordenación de la Oferta Turística, ni ligados a las Áreas de Reconversión Territorial
DOT:	Directrices de Ordenación Territorial
LUIB:	Ley de Urbanismo de las Islas Baleares
PTI:	Planes Territoriales Insulares
PTIM:	Plan Territorial Insular de Mallorca
RGLUIBM:	Reglamento General de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo, para la Isla de Mallorca

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LV, Nº 217, otoño 2023
Págs. 953-968
https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.23

CC BY-NC-ND

La situación actual del planeamiento municipal en España: un complejo panorama con luces y sombras

Eduardo De-Santiago-Rodríguez

Doctor Arquitecto
Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana

Resumen: En este artículo se analiza el estado y la evolución de las figuras de planeamiento urbanístico municipal en España, referido a los últimos datos disponibles publicados en 2023. Se aborda un análisis detallado de las figuras de planeamiento y su antigüedad, así como de los instrumentos vigentes en cada municipio, diferenciando por tipologías en base al rango de población, por Comunidades Autónomas (CCAA) y por provincias, agrupándolas en función de la identificación de una serie de rasgos comunes compartidos. Además de la antigüedad y la obsolescencia del planeamiento, se hace especial hincapié en otros dos problemas: el de los municipios sin planeamiento, que se concentran en las zonas rurales del interior, y los afectados por sentencias judiciales anulatorias.

Palabras clave: Planeamiento urbanístico; España; Figuras de planeamiento; Nulidad; Pequeños municipios.

The current situation of Urban Planning in Spain: a complex panorama of lights and shadows

Abstract: This paper reviews the status and evolution of municipal Urban Planning in Spain, referring to the latest available data published in 2023. A more detailed analysis of the planning instruments

Correo electrónico: edesantiago@mitma.es; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1867-7867

El autor agradece la ayuda de María Consuelo Jiménez Renedo, Consejera Técnica en la Subdirección General (SG) de Políticas Urbanas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (MITMA) y de Miguel Angel de Pablos Orcajo, Consejero Técnico en la SG de Suelo, Información y Evaluación del MITMA en la preparación de las bases de datos, y de Sonsoles Fernández Gutiérrez-Mellado, Jefa de Servicio en la SG de Políticas Urbanas del MITMA, en la generación de las tablas.

and their age is addressed, as well as of the existing instruments in each municipality, differentiating by typologies based on population size, by regions and by provinces, grouping them according to the identification of a series of shared common features. In addition to the antiquity and obsolescence of planning, special emphasis is placed on two other problems, examining their main features: the municipalities without any planning instrument, which are concentrated in rural areas of the interior, and those affected by judicial sentences of nullity.

Keywords: Urban Planning; Spain; Urban Masterplans; Nullity; Small municipalities.

1. Introducción: las grandes cifras del estado del planeamiento en España y su evolución

Como es suficientemente conocido (Fernández, 2016; Parejo, 2017), la batería de figuras de planeamiento urbanístico municipal que hoy existe en España –que, con más o menos variaciones en sus nombres y contenidos (Hernández Partal, 2020), puede resumirse en las figuras del Plan General (PG), las Normas Subsidiarias municipales (NNSS) y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)– nació en la Ley de Suelo (LS) de 1956 y se terminó de perfilar en el Texto Refundido (TR) de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978. Estas figuras surgieron con una clara intención totalizadora, pues en ambas leyes se establecía que su objeto era *"la ordenación urbanística en todo el territorio nacional".* En la práctica, esto significaba –y así lo exigía expresamente el TR de 1976– que todos los municipios debían contar obligatoriamente con una figura de planeamiento, como mínimo con un PDSU. Como muestra el gráfico de la Fig. 1[1], en aquellos momentos eran apenas un 25% los municipios que efectivamente disponían de algún instrumento urbanístico municipal, por lo que la tarea de dotar de planeamiento al casi 75% restante era entonces ingente. Trascurridos ya casi 50 años desde

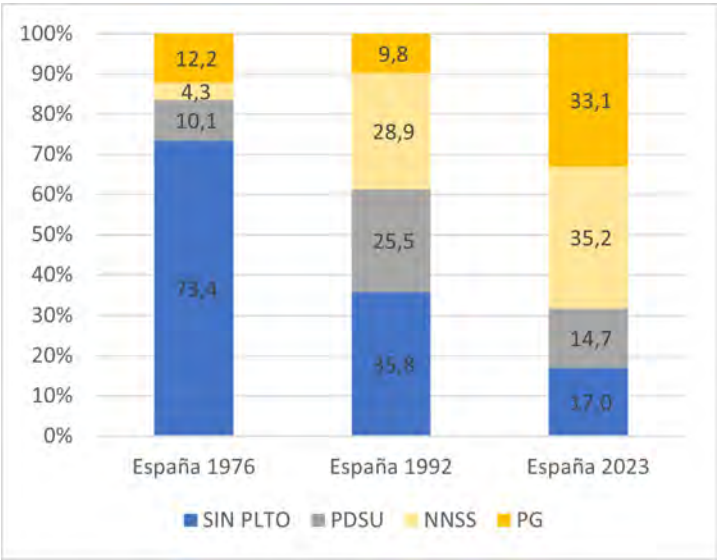


Fig. 1 / Evolución de las figuras de planeamiento municipal en España

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda (1977), Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT (1992) y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

[1] Se muestran en ella los datos resumidos de los Inventarios realizados por el Ministerio competente en temas urbanos con objeto de las Leyes de Suelo de 1976 y 1992, así como los datos más recientes que, desde 2008, permite obtener de forma actualizada anualmente el Sistema de Información Urbana (SIU).
Las respectivas fechas de referencia de los datos son: 31/12/1976, 31/12/1992 y 1/01/2023.

aquellos tiempos, se ha producido una mejora muy significativa de esta situación, aunque la realidad se ha mostrado muy tozuda y, a pesar de los plazos y sucesivas prórrogas previstas, todavía sigue existiendo en España un porcentaje relevante de municipios sin planeamiento urbanístico propio.

Como veremos, además de este problema de la ausencia de planeamiento, también existen otros, como la obsolescencia y falta de actualización de los instrumentos vigentes en muchos municipios o el impacto de la anulación de los planes mediante sentencias judiciales.

La situación actual del planeamiento urbanístico municipal en España se resume en la Fig. 2, donde se observa una distribución aproximada en 3 tercios: por un lado, los municipios que actualmente tienen PG (33,1%); por otro, los que tienen NNSS (35,2%); y otro tercio, que sólo cuenta con un simple PDSU (14,7%) o que carece de planeamiento municipal propio (17%). Este reparto es similar en superficie, pero en términos de población la situación es mucho más favorable, pues el 98,6% de los españoles vive ya en municipios que cuentan con un PG o unas NNSS. Sin embargo, como veremos, la situación es muy diferente según el rango de población municipal y la ubicación geográfica, ya que la ausencia de planeamiento se concentra en determinados tipos de municipios y territorios.

Estas primeras cifras se matizan también mucho si se analiza la edad del planeamiento vigente en función de las etapas de la legislación estatal de referencia (LS de 1975 y TR de 1976, LS de 1990 y TR de 1992, LS de 1998, LS de 2007 y TR de 2008 y 2015), pues sólo un 25,7% de los municipios españoles cuenta con planeamiento redactado con posterioridad a la LS de 2007, aunque el número llega a la mitad si se incluye también la LS de 1998. Por el contrario, prácticamente la mitad restante de los municipios o bien no tiene planeamiento o éste cuenta con más de 25 años de antigüedad.

Teniendo en cuenta que la LS de 1998, gestada al calor del boom inmobiliario, proponía un modelo urbanístico basado en la liberalización del Suelo Urbanizable que hoy está completamente superado por el cambio de objetivos desde el crecimiento urbano y la construcción de nuevas viviendas a la regeneración de la ciudad existente y la rehabilitación edificatoria introducido por la LS de 2007[2] y profundizado después por la Ley 8/2013 (incorporada al TR de 2015), parece que el análisis verdaderamente significativo debería ser el resultante de agrupar los municipios redactados con posterioridad a ésta, frente al resto.

El resultado de este ejercicio, que se presenta en la Fig. 3, ya es mucho menos halagüeño, pues indica que sólo un cuarto de los municipios

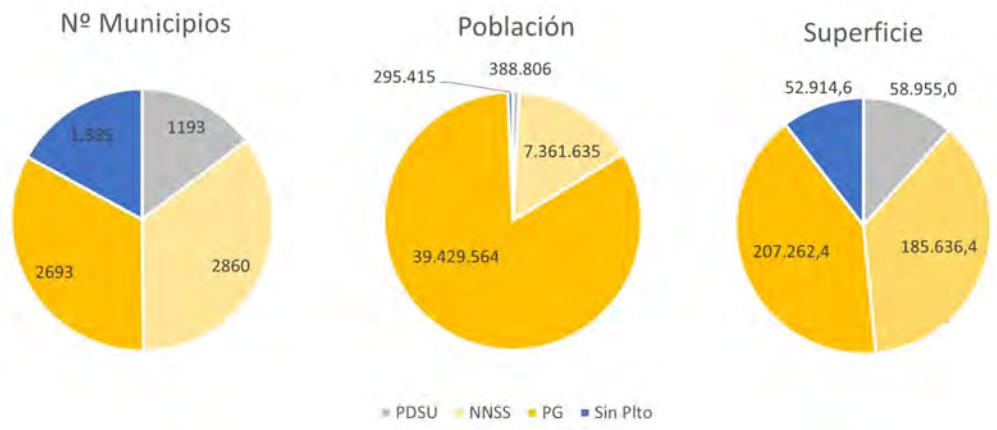


Fig. 2 / Distribución actual de las figuras de planeamiento en España (por número de municipios, población y superficie de los términos municipales)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

[2] Enunciado claramente así en la Exposición de Motivos: *"la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente"*

españoles (con un peso similar en términos de población y superficie) cuenta con planeamiento redactado después de la LS de 2007 y, por tanto, supuestamente adaptado a ésta. Por el contrario, son muy relevantes –tanto en número, como sobre todo en superficie y población (donde representan el 73% y el 51%, respectivamente)– los municipios que carecen de planeamiento o cuentan con figuras de que podríamos calificar como anticuadas u obsoletas, por ser anteriores a este marco legislativo estatal de 2007.

En particular, cabe destacar el grupo de 1926 municipios (con un total de 15 668 685 habitantes) que tiene planes aprobados durante el período álgido de la burbuja inmobiliaria (1998-2007) en el marco estatal de referencia de la LS de 1998. Fruto de la generosa clasificación de suelo característica de aquellos años y del posterior estrangulamiento de la demanda, se estima que España cuenta actualmente con más de 228 millones de m^2 de suelo residencial clasificado todavía vacantes a nivel nacional, sobre los que se podrían desarrollar hasta 1,4 millones de viviendas, capaces de satisfacer la demanda prevista al menos para los próximos 20 años[3]. En muchos casos, el planeamiento vigente está claramente sobredimensionado y sería necesario revisarlo, aplicando un "urbanismo de la goma de borrar" (De Santiago & González, 2021) para el cual hace falta desarrollar conceptos, herramientas legales e instrumentos operativos innovadores.

2. Análisis según el tipo de figura de planeamiento

Como se ha apuntado arriba, del total de los 8131 municipios españoles, 2578 todavía carecen de planeamiento o sólo tienen un simple PDSU (respectivamente: 1193, un 14,7% sobre el total, y, 1385, un 17%); frente a 2860 (un 35,2%) que cuentan con Normas Subsidiarias Municipales, y 2693 (un 33,1%) con Plan General.

Estos porcentajes son muy similares en términos de superficie municipal: los municipios sin planeamiento o con una figura tan elemental como el PDSU representan el 22,2% del total de la superficie nacional (10,5% y 11,7%, respectivamente), mientras que los que cuentan con Normas Subsidiarias Municipales representan el 36,8% del territorio y los que tienen Plan General el 41,1%.

Examinadas en términos de población, las cifras son mucho menos alarmantes, pues -como ya se ha apuntado y más adelante se analizará en detalle– la ausencia de planeamiento se concentra en los núcleos más pequeños; de modo que el 98,6% de la población española habita en municipios que cuentan o bien con NNSS (el 15,5%) o con PG (el 83,1%), en los cuales además se concentran –en proporciones similares, si bien algo menores– las viviendas y las dinámicas inmobiliarias (De Santiago & González

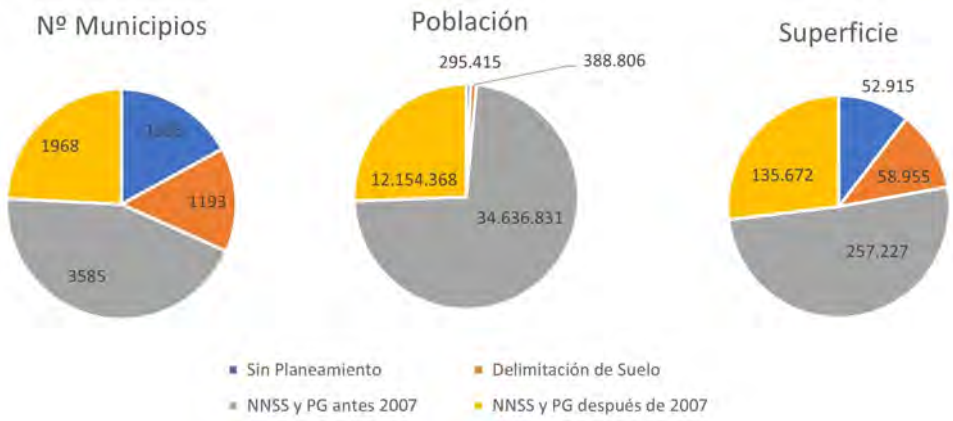


Fig. 3 / Municipios sin planeamiento, con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) o figuras anteriores a 2007 versus municipios con planeamiento posterior a 2007

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

[3] Datos de CBRE, a fecha de septiembre de 2022. https://www.cbre.es/insights#informes-de-mercado
Aunque algo más antiguos, los datos del Informe de Sectores Residenciales del Ministerio de Fomento (2014) presentan información desagregada territorialmente.

2019). No obstante, el hecho de que casi un cuarto del territorio español todavía carezca de un instrumento de planeamiento municipal apropiado –al menos formalmente– para ordenar y proteger convenientemente todo su suelo es un hecho muy preocupante y sin duda una de las causas que explica su creciente degradación y abandono.

Si de acuerdo con los gráficos siguientes de la Fig. 4 se analiza la antigüedad de las figuras de planeamiento mencionadas se constata cómo la mayoría de los PDSU son bastante antiguos: el 77,5% se desarrollaron entre 1976 y 1992. Por el contrario, en la actualidad, a pesar de contemplarse todavía en algunas normativas autonómicas (Hernández Partal, 2020), es una figura en desuso, como refleja el hecho de que sólo un 10,2% sean posteriores a la LS de 2007.

Las NNSS son instrumentos más recientes: aproximadamente una cuarta parte de las existentes se aprobaron entre 1976 y 1992, otra cuarta parte se aprobó entre 1992 y 1998, siendo la mitad restante (53,6%) posterior a la LS de 1998.

La figura de planeamiento con menor antigüedad media es el PG: más de la mitad de ellos (un 53%) son posteriores a la LS de 2007, repartiéndose el resto entre un 34,8% de PG aprobados entre 1998 y 2007, de manera que tan sólo un 12,3% tiene más de 25 años de edad. En términos de población estos porcentajes son inferiores, lo que indica que esta figura no sólo ha sido empleada en los últimos años por los grandes municipios de las principales áreas urbanas, sino también por otros de menor población.

3. Análisis del planeamiento municipal vigente por tipologías de municipios

A continuación, se analizan las figuras de planeamiento urbanístico según el tamaño y tipología municipal, tomando como referencia la definición de las áreas urbanas españolas realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (grandes y pequeñas áreas urbanas, y municipios urbanos de 5000 a 20 000 habitantes, y de 20 000 a 50 000) completada con la distribución del resto de los municipios españoles no urbanos en tres horquillas: de 5000 a 20 000 habitantes, de 2000 a 5000, y menores de 2000 (correspondiendo estas dos últimas a los denominados "municipios rurales de pequeño tamaño" según la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural[4]).

Antes de abordar el análisis de las figuras de planeamiento, conviene llamar la atención sobre el hecho de que los 755 municipios (el

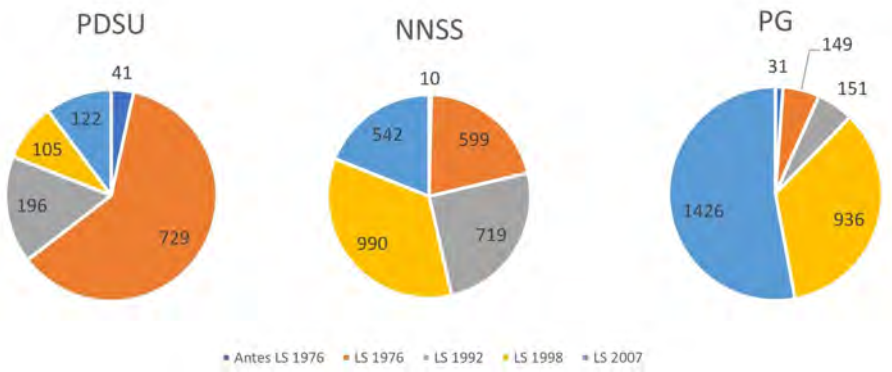


Fig. 4 / Antigüedad de las figuras de planeamiento urbanístico municipal vigentes en España

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

[4] Se toman como referencia las definiciones de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En su artículo 3 se define medio rural como *"el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²"* y municipio rural de pequeño tamaño como *"el que posea una población residente inferior a los 5000 habitantes y esté integrado en el medio rural"*.

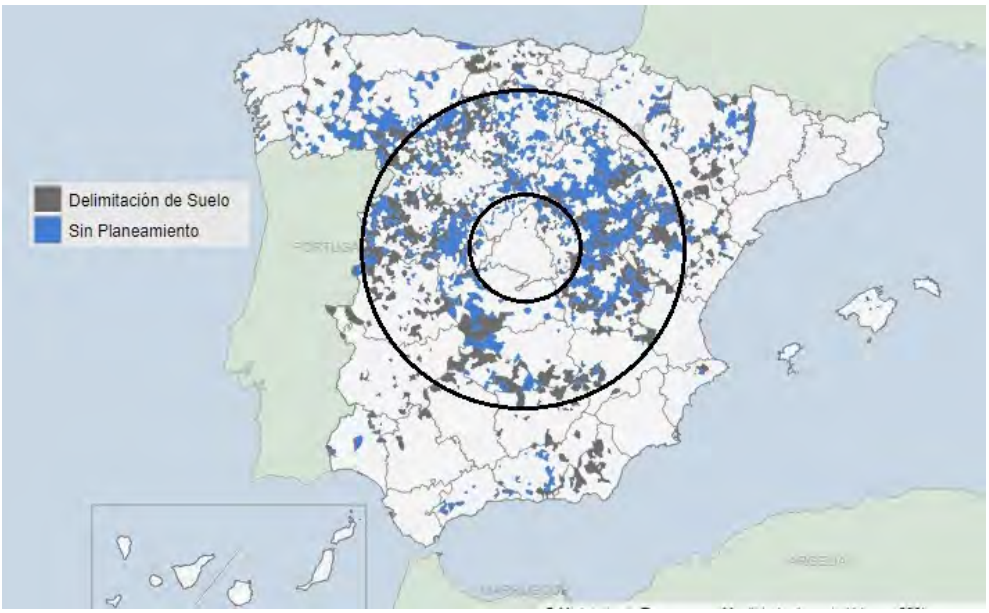


Fig. 5 / Municipios sin planeamiento o con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

9,3% sobre el total) de las grandes áreas urbanas concentran el 69,1% de la población sobre apenas el 9,6% del territorio; mientras que, por el contrario, los mencionados municipios rurales de pequeño tamaño, suponiendo sólo el 11% de la población ocupan el 69,5% del territorio y su número (6627) alcanza el 81,5%. Como puede verse en el mapa adjunto de la Fig. 5, este desequilibrio en la distribución territorial, con la consabida estructura de la urbanización fundamentalmente concentrada en la periferia costera y en el entorno de la región urbana central de Madrid, frente a la "España Vacía" o "Vaciada"[5] interior, se reproduce también en términos de planeamiento urbanístico, de modo que son fundamentalmente estos grandes territorios interiores (las dos Castillas y Aragón) donde no existe planeamiento urbanístico o éste es más antiguo.

Volviendo a las grandes áreas urbanas (Fig. 6), la práctica totalidad de los municipios que las integran tiene alguna figura de planeamiento urbanístico: sólo 2 municipios (el 0,3% sobre el total de los 755 correspondientes a las grandes áreas urbanas) carece de planeamiento[6] y tan sólo 1 cuenta con un PDSU. En el 99,6% restante se reparte aproximadamente en tres tercios en función de la edad del planeamiento: un 29,8% de los municipios tiene NNSS o PG recientes aprobados después de 2007, el 37,9% durante la década de la burbuja inmobiliaria (entre 1998 y 2007), mientras que el otro 31,9% tiene instrumentos con más de 25 de antigüedad.

Estos porcentajes de distribución por periodos de las figuras de planeamiento se mueven en márgenes muy similares en el resto de los municipios españoles, con excepción de la horquilla de los menores de 5000 habitantes (municipios rurales de pequeño tamaño). En efecto: los municipios urbanos de entre 5000 y 50 000 habitantes que no tienen planeamiento o que cuentan sólo con PDSU son también muy escasos (2 de 329); repartiéndose aproximadamente en tercios los que tienen PG o NNSS, con ciertos matices (Fig. 6). Así, por ejemplo, en el rango de municipios entre 20 000 y 50 000 habitantes, el grupo más numeroso es el que cuenta con planeamiento más reciente, posterior a 2007: un 37,6%, frente al 32,8% anterior a 1998 y el 26,6% con planeamiento aprobado entre 1998 y 2007. Por su parte, en el grupo de municipios urbanos con población entre 5000 y 20 000

[5] No se entra aquí en este debate. Véase *El País* 10/06/2019 o *Público* 2/11/2018.

[6] Y ello es debido a procesos de nulidad judicial.

	Nº municipios	%	Población	%
Áreas Urbanas	**755**	100,0	**32 851 388**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	241	31,9	13 878 219	42,2
NNSS o PG LS 1998	286	37,9	11 097 083	33,8
NNSS o PG LS 2007	225	29,8	7 858 142	23,9
PDSU	1	0,1	109	0,0
Sin Planeamiento	2	0,3	17 835	0,1
Municipios urbanos de 20 a 50 mil habitantes	**125**	100,0	**3 548 097**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	41	32,8	1 141 466	32,2
NNSS o PG LS 1998	37	29,6	1 081 232	30,5
NNSS o PG LS 2007	47	37,6	1 325 399	37,4
PDSU		–		–
Sin Planeamiento		–		–
Municipios urbanos de 5 a 20 mil habitantes	**204**	100,0	**2 788 361**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	86	42,2	1 129 054	40,5
NNSS o PG LS 1998	70	34,3	996 903	35,8
NNSS o PG LS 2007	46	22,5	635 580	22,8
PDSU	1	0,5	13 279	0,5
Sin Planeamiento	1	0,5	13 545	0,5
Total general	**8 131**		**47 475 420**	

Fig. 6 / Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en municipios urbanos mayores de 5000 habitantes

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

habitantes, son más numerosos los que tienen instrumentos más antiguos (un 42,2% son anteriores a 1998), frente al 22,5% de los más recientes (posteriores a 2007).

Como se adelantaba, las mayores diferencias aparecen en el grupo de los municipios rurales de pequeño tamaño (Fig. 7). Dentro de estos, el conjunto de los municipios no urbanos con población entre 2000 y 5000 habitantes mantiene todavía bastantes semejanzas con los ya comentados, si bien con algunos matices: son ligeramente más numerosos los municipios sin planeamiento o con un simple PDSU (3,4% sobre el total de este grupo), así como los municipios que, contando con PG o NNSS, tienen un planeamiento más antiguo (38,9%), mientras que, por el contrario, hay un menor porcentaje (25,9%) con planeamiento de menos de 15 años, quedando otro 31,8% cuyo planeamiento tiene entre 15 y 25 años de antigüedad.

Es el grupo de municipios con población inferior a 2000 habitantes el que presenta rasgos completamente diferentes de los demás, que se analizan en detalle en el cuadro de la Fig. 8 por ser este el grupo más numeroso de municipios, ya que comprende nada menos que 5802 municipios, que representan el 71,4% del total de España. A pesar de que este conjunto sólo alberga el 5,5% de la población, su importancia en términos de ordenación urbanística y territorial es fundamental, pues estos municipios ocupan el 54,4% de toda la superficie nacional. Dentro de este conjunto predominan ahora los municipios sin planeamiento municipal o con un simple PDSU, que son, respectivamente: 1368 (el 23,6% del total de esta horquilla) y 1176 (el 20,3%). Los que cuentan bien con un PG o con unas NNSS, se distribuyen en un 13,9% con figuras de planeamiento de más de 25 años, un 19,7% con figuras de entre 15 y 25 años, y un 22,6% con figuras de menos de 15 años de antigüedad. Dentro de este conjunto, como puede verse en la Fig. 8, los que peor parados salen son los más pequeños: los menores de 100 habitantes y los de población entre 101 y 500 vecinos.

	Nº municipios	%	Población	%
Municipios no urbanos <2.000 hab	**5.802**	100,0	**2 606 452**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	808	13,9	605 654	23,2
NNSS o PG LS 1998	1.141	19,7	706 037	27,1
NNSS o PG LS 2007	1.309	22,6	736 569	28,3
PDSU	1.176	20,3	334 790	12,8
Sin Planeamiento	1.368	23,6	223 402	8,6
Municipios no urbanos 2.001-5.000 hab	**825**	100,0	**2 592 937**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	321	38,9	1 026 524	39,6
NNSS o PG LS 1998	262	31,8	823 195	31,7
NNSS o PG LS 2007	214	25,9	667 748	25,8
PDSU	14	1,7	34 837	1,3
Sin Planeamiento	14	1,7	40 633	1,6
Municipios no urbanos 5.001-20.000 hab	**420**	100,0	**3 088 185**	100,0
NNSS o PG antes LS 1998	162	38,6	1 187 229	38,4
NNSS o PG LS 1998	130	31,0	964 235	31,2
NNSS o PG LS 2007	127	30,2	930 930	30,1
PDSU	1	0,2	5.791	0,2
Sin Planeamiento		-		-

Fig. 7 / **Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en municipios menores de 5000 habitantes**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

	Nº municipios	Sin Planeamiento	PDSU	NNSS o PG antes LS 1998	NNSS o PG LS 1998	NNSS o PG LS 2007
Municipios no urbanos 0-100 hab	1.370	781	307	49	88	145
Municipios no urbanos 101-500 hab	2.608	501	687	279	529	612
Municipios no urbanos 501-1.000 hab	987	56	129	226	272	304
Municipios no urbanos 1.001-2.000 hab	837	30	53	254	252	248
Subtotal Municipios no urbanos < 2.000 hab	**5.802**	**1.368**	**1.176**	**808**	**1.141**	**1.309**
	% Nº municipios	**% Sin Planeamiento**	**% PDSU**	**% NNSS o PG antes LS 1998**	**% NNSS o PG LS 1998**	**%NNSS o PG LS 2007**
Municipios no urbanos 0-100 hab	23,6	57,1	26,1	6,1	7,7	11,1
Municipios no urbanos 101-500 hab	45,0	36,6	58,4	34,5	46,4	46,8
Municipios no urbanos 501-1.000 hab	17,0	4,1	11,0	28,0	23,8	23,2
Municipios no urbanos 1.001-2.000 hab	14,4	2,2	4,5	31,4	22,1	18,9
Subtotal Municipios no urbanos < 2.000 hab	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fig. 8 / **Figuras de planeamiento municipal vigente según tipología municipal en municipios menores de 2000 habitantes**

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

4. El problema de los municipios sin planeamiento

Entrando en detalle en los 1385 municipios sin planeamiento (el 17% sobre el total nacional), el 98,8% de los mismos corresponde a municipios de menos de 2000 habitantes, de modo que tan sólo hay 17 municipios mayores de esta población que carecen de planeamiento, 14 de los cuales son municipios no urbanos menores de 5000 habitantes, mientras que los restantes responden a situaciones excepcionales[7]. Como puede apreciarse en el cuadro de la Fig. 9, además, la horquilla concreta donde se concentra la ausencia de planeamiento corresponde a los menores de 100 habitantes (el 56,4%) y a los de población comprendida entre 100 y 500 (el 36,2%). Geográficamente también se da una fuerte concentración de los municipios sin planeamiento: del total de 1385, 790 se ubican en Castilla y León (el 57%), 283 (el 20,4%) en Castilla La Mancha y 183 (el 13,2%) en Aragón, de modo que estas 3 CCAA alcanzan por sí solas el 90,7% de los municipios españoles sin planeamiento.

Con respecto a los que 1193 que tienen PDSU, también el 98,6% de los municipios con esta figura posee menos de 2000 habitantes, si bien en este caso mayoritariamente se trata de municipios con población comprendida entre 100 y 500 habitantes (el 57,6%) y en mucha menor medida de población inferior a 100 habitantes (25,7%), estando también presentes las horquillas de entre 500 y 1000 (10,8%) y de 1000 a 2000 (4,4%). Geográficamente, como se ha visto en el mapa de la Fig. 5, también se da una concentración en las CCAA mencionadas (461 en Castilla y León, 216 en Castilla La Mancha y 191 en Aragón), que acogen al 72,8% de los municipios españoles con PDSU, alcanzándose el 90% si se añaden Extremadura (103 municipios) y Andalucía (otros 107).

5. Análisis por Comunidades Autónomas del planeamiento municipal vigente

A continuación, se presenta (Fig. 10) el análisis de las CCAA según las figuras de planeamiento vigentes en sus municipios, tratando de identificar patrones similares en su situación y problemática.

Hay un primer perfil muy nítido de CCAA en las cuales los municipios sin planeamiento o con PDSU superan el 50% sobre el total: Castilla La Mancha, Castilla León y Aragón. La distribución entre ambas situaciones es además muy homogénea en estas 3 CCAA: los municipios sin planeamiento oscilan entre el 35,1% de Castilla León y el 25% de Aragón (con un 30,8% intermedio en Castilla La Mancha), y los que tienen PDSU varían entre el 20,5% en Castilla y León y el 26,1% en Aragón.

	Nº municipios (total)	Nº municipios Sin Planeamiento	% sobre rango	% sobre sin Plto	Nº municipios con PDSU	% sobre rango	% sobre PDSU
Municipios no urbanos 0-100 hab	1.370	781	57,0	56,4	307	22,4	25,7
Municipios no urbanos 101-500 hab	2.608	501	19,2	36,2	687	26,3	57,6
Municipios no urbanos 501-1.000 hab	987	56	5,7	4,0	129	13,1	10,8
Municipios no urbanos 1.001-2.000 hab	837	30	3,6	2,2	53	6,3	4,4
Municipios no urbanos 2.001-5.000 hab	825	14	1,7	1,0	14	1,7	1,2
Municipios no urbanos 5.001-20.000 hab	420		–	–	1	0,2	0,1
Municipios urbanos de 20 a 50 mil habitantes	125		–	–		–	–
Municipios urbanos de 5 a 20 mil habitantes	204	1	0,5	0,1	1	0,5	0,1
Áreas Urbanas	755	2	0,3	0,1	1	0,1	0,1
Total	**8 131**	**1 385**	**17,0**	**100,0**	**1 193**	**14,7**	**100,0**

Fig. 9 / Distribución por tipologías de los municipios sin planeamiento o con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

[7] Todos ellos por planes anulados judicialmente o situaciones especiales.

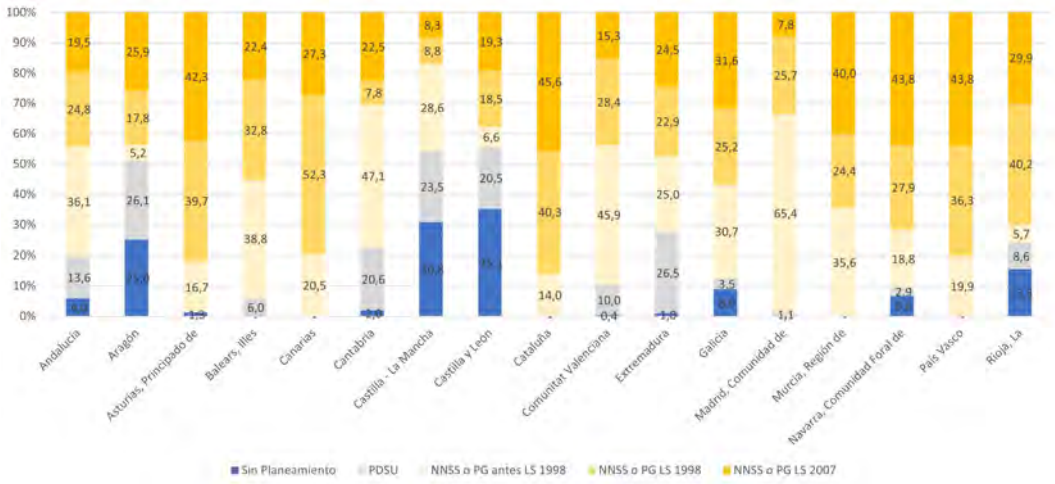


Fig. 10 / Distribución de las figuras de planeamiento en los municipios de cada provincia

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

En el aproximadamente 45% restante de los municipios de estas CCAA que ya cuentan con alguna figura propia de planeamiento (NNSS ó PG) la distribución según antigüedad muestra un perfil muy parecido en Aragón y Castilla y León, donde llama la atención la relativa actualidad de sus figuras: sólo alrededor de un 5 ó 6% de los municipios tienen planeamiento con más de 25 años de antigüedad, frente al aproximadamente 40% que lo tiene más reciente, con una presencia no despreciable de figuras aprobadas después de 2007 (25,9% en Aragón y 19,3% en Castilla y León). El contraste en estas 2 CCAA entre el porcentaje de municipios sin planeamiento o con un simple PDSU y el carácter reciente de estos otros que sí tienen una figura de planeamiento aprobada, indica un reciente esfuerzo de redacción y actualización que no se observa con igual intensidad en Castilla La Mancha, pues en esta CCAA la gran mayoría de las figuras de planeamiento supera los 25 años de antigüedad (un 28,6%), mientras que las aprobadas después de 2007 sólo suponen el 8,3%.

Otro segundo grupo de CCAA relacionado con las anteriores es el formado por La Rioja, Extremadura y Cantabria. El rasgo común entre todas ellas y que las vincula con las dos Castillas y Aragón es el peso que tienen los municipios sin planeamiento o con PDSU, si bien en este nuevo grupo es ligeramente menor y se sitúa en torno al 25% (24,1% en La Rioja, 27,6% en Extremadura y 22,5% en Cantabria). A pesar de ello, el número de municipios sin planeamiento sólo es relevante en La Rioja, donde llega al 15,5%, siendo inferior al 2% en Extremadura y Cantabria, donde, por el contrario, son frecuentes los municipios con PDSU (26,5% en Extremadura y 20,6% en Cantabria). Más allá de estos rasgos, el perfil de los municipios con planeamiento es muy distinto en todas ellas: en Cantabria son predominantes los municipios con figuras de más de 25 de antigüedad (el 47,1%), lo que hace que esta comunidad sea la única –junto a Castilla La Mancha– en la que los municipios sin planeamiento, con un simple PDSU o con figuras anteriores a 1998 rondan o superan el 70% del total. Lo contrario ocurre en La Rioja, donde los planes más antiguos son sólo el 5,7% y el conjunto más numeroso es el de municipios que aprobaron su planeamiento entre 1998 y 2008 (el 40,2%), existiendo también un 29,9% con planes aún más recientes. Extremadura tiene una situación intermedia, con un reparto similar entre períodos: un 25% anteriores a 1998, un 22,9% aprobados entre 1998 y 2007, y otro 24,5% con posterioridad.

Asturias, Cataluña, Canarias, y País Vasco forman otro grupo homogéneo de CCAA, en el que son claramente mayoritarios los municipios con planeamiento de menos de 25 años de antigüedad, superando en todos los casos el porcentaje del 80% y llegando al 86% en Cataluña. Además, en estas 4 CCAA no existen ya municipios sin planeamiento[8] o que sólo cuenten con PDSU. También comparten como rasgo –salvo Canarias– ser las únicas[9] que superan el

[8] Salvo excepciones puntuales de planes anulados o paralizados desde hace años, como el de Llanes en Asturias.

[9] Junto a Murcia o Navarra, donde también se supera el 40%, pero presentan otros rasgos diferenciales.

40% de municipios con figuras de planeamiento de menos de 15 años de antigüedad, porcentaje que sube hasta el 45,6% en Cataluña, la comunidad con el planeamiento más reciente (seguida de cerca por País Vasco, Navarra y Asturias). Finalmente, en todas estas CCAA tienen un peso importante los planes aprobados durante la década del boom inmobiliario rondando o superando el 40% de los municipios, si bien éste ha tenido un desarrollo muy diferente en comunidades como Canarias, con un 52,3% de los instrumentos aprobados en este período y fuertes crecimientos de ocupación de suelo entre 1998 y 2007, frente al País Vasco o Cataluña, que –en general– aprobaron en ese mismo período planes mucho más contenidos.

Resulta más problemático establecer agrupaciones entre el resto de CCAA, pues los rasgos del planeamiento de sus municipios son mucho más heterogéneos. Aun así cabe apuntar algunas características comunes: en las CCAA de Madrid, Andalucía, Galicia y la Comunidad Valenciana ya no son especialmente relevantes los municipios sin planeamiento (salvo en el caso andaluz, donde llegan al 6%), ni los que sólo tienen PDSU (salvo, nuevamente, en Andalucía y en la Comunidad Valenciana, donde llegan al 13,6% y 10%, respectivamente), pero sí aquellos con planeamiento de más de 25 años de antigüedad. Se trataría, pues, de Comunidades en las que, en su momento, se aprobaron bastantes figuras de planeamiento municipal que posteriormente no se han ido renovando. El caso paradigmático es Madrid, donde ya no quedan municipios sin planeamiento y apenas un 1,1% con PDSU, pero en la cual el 65,4% de los planes se aprobó hace ya más de 25 años, de manera que el porcentaje de planeamiento de más antigüedad es el mayor de toda España. En la Comunidad Valenciana estos planes anteriores a 1998 alcanzan el 45,9%, mientras que en Andalucía y Galicia es la suma de éstos con los municipios sin planeamiento o con PDSU la que supera el 50%. Todas estas Comunidades tienen también un porcentaje importante, de entre el 25 y 30%, de municipios con planes aprobados en el marco expansionista del período 1998-2007, con un peso pequeño de los planes más recientes con menos de 15 años de antigüedad (salvo Galicia, donde se llega al 31,6%). En este sentido Madrid es la Comunidad con un menor porcentaje de municipios con planes recientes, pues apenas un 7,8% de los mismos es posterior a 2007.

Finalmente, las 3 CCAA restantes, Baleares, Murcia y Navarra, tienen perfiles mixtos, compartiendo algunos rasgos con los grupos anteriores. En el caso de Navarra destaca el contraste entre el relativo peso que aún tienen los municipios sin planeamiento (que llega al 6,6%) frente al carácter actualizado del planeamiento en el 71,7% de los municipios de esta Comunidad (27,9% aprobados entre 1998 y 2007 y 43,8%, después de 2007). Murcia destaca por no tener ningún municipio sin planeamiento o con PDSU y por el contraste entre el importante volumen de municipios con planes de más de 15 años (un 35,6%) y el grupo con planes más recientes (un 40%). En Baleares, aunque no hay municipios sin planeamiento y los que tienen sólo PDSU apenas rondan el 6%, los municipios con planeamiento de más de 25 años suponen el 38,8%, si bien también hay otro 32,8% con planes de entre 15 y 25 años, y otro 22,4% de planes aprobados hace menos de 15 años.

6. Análisis por provincias del planeamiento municipal vigente

Los perfiles del planeamiento urbanístico en los municipios de cada provincia siguen, en gran la mayoría de los casos, los de sus respectivas CCAA[10], de modo que todas ellas –salvo la andaluza– son bastante homogéneas internamente. La Fig. 11 muestra la distribución de las figuras de planeamiento por provincias.

Siguiendo con las tipologías ya presentadas, en las 17 provincias de las CCAA de Castilla León, Castilla La Mancha y Aragón tienen un peso notable los municipios sin planeamiento urbanístico o con un simple PDSU, cuya suma supera o es cercana al 50% sobre el total. Las provincias donde esta característica es más acusada son: Soria y Cuenca, donde la suma de ambos casos alcanza el 70%. Soria es también la provincia española que tiene un porcentaje mayor de municipios sin planeamiento (que llega al 66,1%), seguida de Ávila (51,6%), Burgos (49,6%), Guadalajara (44,1%), Cuenca (38,2%), Segovia (40,2%) y León (35,5%). Por el contrario, dentro de este conjunto, las provincias donde este porcentaje es menor son: Albacete (8%), Ciudad Real (8,8%), y Valladolid (12%), en las que sin embargo sí hay un peso importante de municipios con simple PDSU (24,1%, 36,3%, y 31,6%). Los porcentajes más altos de municipios con

[10] Por supuesto, en las 6 CCAA uniprovinciales (Cantabria, La Rioja, Navarra, Murcia, Madrid y Baleares) son idénticos, por lo que no se vuelven a analizar en este epígrafe.

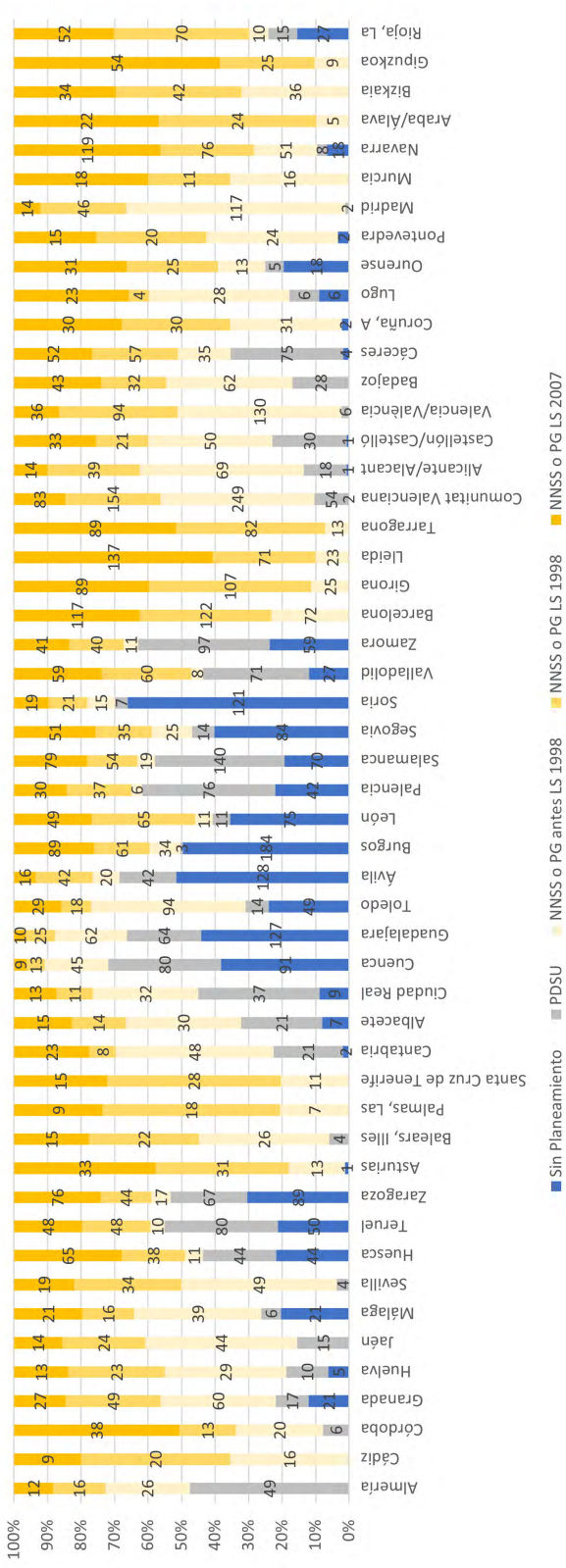


Fig. 11 / Distribución de las figuras de planeamiento en los municipios de cada provincia

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

PDSU se dan en las provincias de Palencia (39,8%), Zamora (39,1%), Salamanca (38,7%) y la citada Ciudad Real (36,3%). Por tanto, dentro de este amplio conjunto de provincias cabe destacar como casos extremos aquellas donde son muy mayoritarios los municipios sin planeamiento, frente a los que al menos han ido aprobando PDSU. Las mejor paradas en este sentido son Toledo, Albacete, León y Valladolid, donde los municipios en estas dos situaciones oscilan entre el 30,9% y el 43,6%. Por el contrario, en estas mismas provincias, que coinciden con las relativamente más urbanas de las dos Castillas, se constata también un porcentaje importante de municipios que cuenta con PG o NNSS, habiéndose aprobado estos mayoritariamente hace más de 15 años en los casos de Toledo (54,9%) y Albacete (50,9%), y mucho más recientemente en León y Valladolid (54% y 52,9%, respectivamente, entre 1998 y 2023). Finalmente, en el caso de las provincias aragonesas, las 3 superan un porcentaje mayor del 40% con municipios sin planeamiento o con sólo PDSU, siendo Teruel la que alcanza un porcentaje mayor (21,2% y 33,9%), aunque es Zaragoza la que tiene una tasa más alta de municipios sin planeamiento (30,4%).

Dentro del segundo grupo, con rasgos similares, pero no tan acusados, podemos encontrar a las comunidades uniprovinciales de La Rioja y Cantabria –ya comentados– además de las dos provincias extremeñas. De estas 2 últimas, el caso más paradigmático es el de Cáceres (1,8% sin planeamiento y 33,6% con PDSU), mientras que Badajoz ya no tiene ningún municipio sin planeamiento y sólo un 17% con PDSU. Lo significativo respecto al análisis de los perfiles autonómicos es que ahora entrarían dentro de este grupo algunas provincias cuyas CCAA no estaban enmarcadas dentro del mismo. Es el caso de Málaga, donde todavía existe un 20,4% de municipios sin planeamiento (superior incluso al de algunas provincias castellanas); Almería, donde el 47,6% de los municipios sólo cuenta con un PDSU (porcentaje que es el más alto de todas las provincias españolas); Granada, donde hay un 12,1% de municipios sin planeamiento y otro 9,8% sólo con PDSU; o Castellón (22,2% con PDSU).

Los perfiles de las 10 provincias que forman las CCAA incluidas dentro del tercer grupo –las de planeamiento más actualizado, que eran: Asturias, Canarias, Cataluña y País Vasco– son bastante homogéneos y reproducen las pautas comunes ya señaladas a nivel autonómico: ausencia absoluta de municipios sin planeamiento o sólo con PDSU y carácter reciente de los planes aprobados. Los casos más característicos de este grupo son los de las provincias de Tarragona, Álava, Lleida y Gipuzkoa, donde el porcentaje de municipios con planeamiento posterior a 1998 ronda o supera el 90%, con porcentajes inferiores al 10% de instrumentos con más de 25 años. De ellas, Gipuzkoa es la provincia española con planeamiento más reciente, con un 61,4% de planes posteriores a 2007, seguida por Lleida (con un 59,3%). Perfiles similares tienen el resto de las provincias incluidas en este grupo. Como singularidades cabe destacar los casos de las provincias canarias, donde el peso más importante recae sobre el período 1998-2008, y las provincias de Bizkaia y Barcelona, donde el porcentaje de los planes de más de 25 años llega, respectivamente, al 32,1% y 23,2%. La primera singularidad se explicaría por el impacto del boom inmobiliario en el planeamiento de las islas, y la segunda por la temprana redacción de planeamiento en dos provincias muy urbanizadas que gravitan sobre sendas Áreas Metropolitanas[11], que sin embargo no se ha renovado posteriormente con la misma celeridad. Como veremos, esta situación se da también en otras provincias con grandes áreas urbanas como Valencia, Madrid o Sevilla. Finalmente, también habría que añadir a este grupo, desmarcándose de su Comunidad Autónoma, a las provincias de Cádiz y Córdoba, donde más del 60% de los planes tienen menos de 25 años, destacando en la primera los municipios con planes aprobados entre 1998 y 2007 (un 44,4%) y en la segunda, los posteriores a 2007, que llegan nada menos que al 49,4%.

Dentro de las Comunidades restantes (Andalucía, Galicia, y Comunidad Valenciana, además de las uniprovinciales –ya analizadas– de Madrid, Navarra, Murcia y Baleares) el hecho más significativo es la heterogeneidad apreciable dentro de la Comunidad andaluza. En efecto, nada tienen que ver entre sí los perfiles ya comentados de Málaga (donde tienen un peso muy importante –22,4%– los municipios sin planeamiento), Almería (donde los que cuentan con PDSU casi suponen la mitad de toda la provincia) o Córdoba (tercera provincia española con un planeamiento más reciente, en la cual casi la mitad de sus municipios cuentan con planes posteriores a 2007), con el de la provincia de Sevilla, donde el grupo más numeroso de

[11] En la provincia de Barcelona, cabe recordar el Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976, que, desde su aprobación, ha experimentado más de 1000 expedientes de modificación y ha sido desarrollado por más de 6000 figuras de planeamiento de desarrollo.

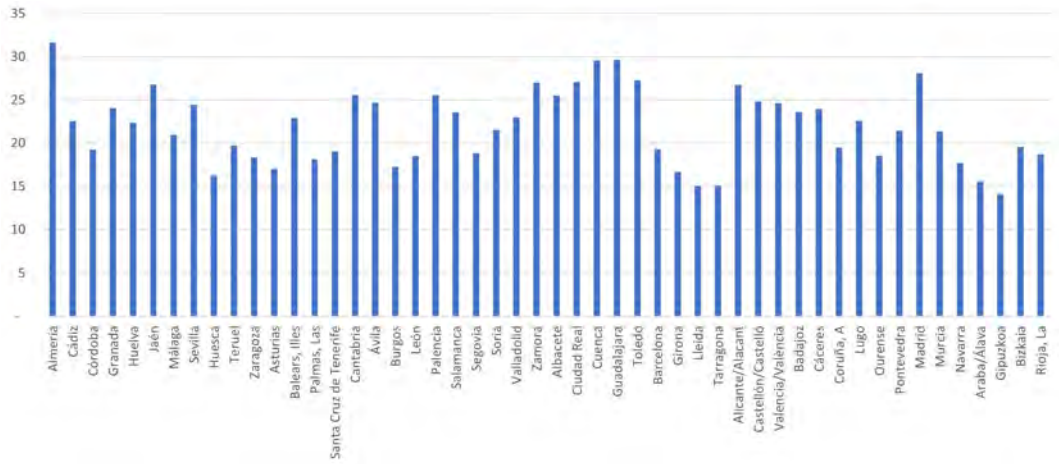


Fig. 12 / Antigüedad media del planeamiento (PG, NNSS y PDSU) en los municipios de cada provincia

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

municipios (un 46,2%) corresponde a los ayuntamientos que cuentan con PG o NNSS de más de 25 años de antigüedad. Como ya se ha adelantado, este rasgo también es característico de otras provincias con grandes áreas urbanas, en las que parece que se realizó un esfuerzo relativamente temprano por dotar a sus municipios de planeamiento, pero que después no ha sido actualizado diligentemente. Este rasgo se aprecia muy claramente en Madrid, donde el 65,4% de los municipios tiene planes de más de 25 años de antigüedad[12] mientras tan sólo un 7,8% son posteriores a 2007, pero también está presente en las provincias más urbanas de las CCAA analizadas. Por ejemplo, dentro de la Comunidad Valenciana, las provincias de Valencia y Alicante tienen un perfil de este tipo (ausencia de municipios sin planeamiento, presencia baja de municipios con PDSU –aunque llega al 12,8% en Alicante–, y un peso del 48,9% de planes con más de 25 años), en contraste con Castellón (algunos municipios todavía sin planeamiento y un 22,2% con PDSU), más parecida al de las provincias interiores de fuerte componente rural. Algo similar ocurre en Galicia, donde el contraste se puede observar entre las provincias más urbanas de A Coruña y Pontevedra, con escaso peso de los municipios sin planeamiento o sólo con PDSU, frente a las de Ourense y Lugo, donde éstos llegan al 25 y 17,9%, respectivamente, si bien en casi todas ellas hay un porcentaje relevante de municipios con instrumentos recientes (entre el 24,6% de Pontevedra y el 33,7% de Ourense), que indica que se está haciendo un esfuerzo en la renovación del planeamiento.

Para finalizar este repaso provincial, en la Fig. 12 se recoge la edad media del planeamiento por provincias. La media en España se sitúa en 22 años, con el grueso de los municipios con figuras de planeamiento de entre 20 y 25 años.

Dentro de las provincias de planeamiento medio más reciente, el conjunto con antigüedad inferior a 20 años suma un total de 19, destacando Gipuzkoa (14 años de antigüedad media), Lleida y Tarragona (15), y Álava y Huesca (16). Por el contrario, dentro de las 15 provincias con planeamiento más antiguo habría que destacar las de Almería (con una edad media de 32 años), Cuenca y Guadalajara (30). En este grupo hay bastantes provincias de carácter rural (Ávila, Zamora, Albacete, Palencia, Jaén, Ciudad Real), pero también se incluyen otras más urbanizadas como las de Madrid (28) y Valencia (25).

7. Una aproximación cuantitativa al problema de las sentencias judiciales anulatorias del planeamiento general

El análisis de los datos de planeamiento a partir de la base del Ministerio de Transportes,

[12] Entre ellos el de Madrid, aprobado en 1997, en el inicio de la burbuja inmobiliaria y plenamente característico del neodesarrollismo, con más de 171 946 viviendas (sobre 243 908 previstas) todavía sin edificar en sectores de suelo urbanizable de más de 1000 viviendas (Ministerio de Fomento, 2014).

Movilidad y Agenda Urbana (2023), arroja un total de 94 municipios afectados por sentencias judiciales declarando la nulidad de su planeamiento urbanístico general, lo que representa un porcentaje de apenas un 1,2% sobre el número total de municipios españoles, aunque su peso en términos de población es mucho más significativo, ascendiendo al 7,8%, ya que en estos municipios afectados vive un total de 3,7 millones de personas.

Por rangos de tamaño poblacional, la distribución de los municipios afectados es bastante amplia: 17 son municipios menores de 2000 habitantes, 11 tienen entre 2000 y 5000, 30 entre 5000 y 20 000, 15 entre 20 000 y 50 000 y 21 superan los 50 000 habitantes, siendo este rango el que concentra casi el 78% de la población afectada (unos 2,8 millones).

Aunque resulta complejo realizar análisis agregados sobre los efectos de las anulaciones, dadas las peculiaridades de cada caso, de los 94 municipios, 62 (con una población total de 1,8 millones) corresponden a situaciones en las que las sentencias han anulado el planeamiento general más reciente, produciendo la reviviscencia de otra figura anterior, siendo sólo 6 los casos (con una población agregada de 32.230 habitantes) de mayor desamparo, por no existir ninguna figura previa, quedando por tanto estos municipios en un limbo sin ningún tipo de planeamiento. De los casos restantes, 21 (con una población de 1,3 millones) corresponden a municipios donde existe planeamiento general aprobado con posterioridad al afectado por las sentencias de nulidad, y 5 son casos de nulidad parcial.

La distribución territorial por provincias de la población en municipios afectados, diferenciando estos 4 tipos de situaciones, se recoge en la Fig. 13:

Si se compara la población en los municipios afectados por sentencias judiciales declarando la nulidad de su planeamiento con la total provincial, los casos más relevantes son los de Cantabria (32,9%), Santa Cruz de Tenerife (31,9%), Murcia (15,3%), Cádiz (14,6%), Málaga (13,3%) y Baleares (5,1%), siendo el porcentaje ya inferior al 5% en el resto de las provincias.

En cuanto a los casos con sentencias de nulidad, pero con aprobación de planeamiento posterior, la población provincial afectada supera el 5% en los casos de Girona (5,1%), A Coruña (5,3%), Tarragona (16,2%), Asturias (26,6%), Castellón (29,1%), Las Palmas (33,5%), Zamora (35,6%) y Ávila (36,5%).

8. Conclusiones: luces y sombras

Como se ha visto, es posible aproximarse al estado del planeamiento urbanístico en España desde una mirada optimista –destacando, por ejemplo, que el 98,6% de la población reside en municipios con alguna figura de planeamiento– o más pesimista –insistiendo en que la más de la mitad de esos planes tienen más

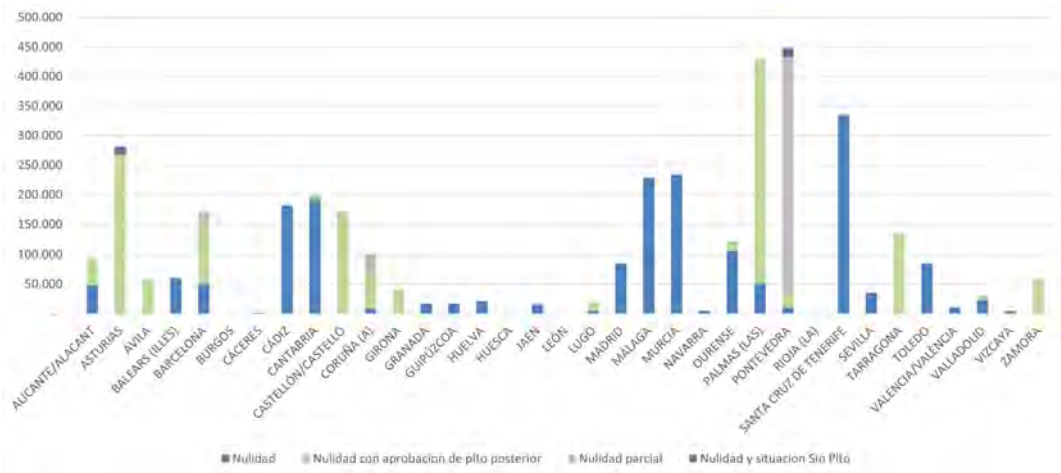


Fig. 13 / Distribución por provincias de la población en municipios afectados por sentencias judiciales de nulidad del planeamiento urbanístico general

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2023)

de 25 años de edad y que casi un tercio de los municipios sigue careciendo de un instrumento de planeamiento propio o sólo tiene un simple PDSU–. La realidad es compleja, y, sobre todo, está muy segmentada y diferenciada territorialmente: existen grandes contrastes entre CCAA y provincias, así como entre las diferentes tipologías municipales.

El problema de la ausencia de planeamiento se concentra en los ayuntamientos de pequeño tamaño de determinadas provincias de la España rural interior, mientras que el de la obsolescencia y necesidad de actualización del planeamiento desfasado para adaptarse a los nuevos retos futuros, está mucho más extendido y fragmentando al mismo tiempo, dándose no sólo en estos territorios olvidados sino también en los entornos de algunas grandes áreas urbanas. Por su parte, la anulación del planeamiento general es una cuestión con un impacto cuantitativo acotado y de incidencia puntual, pero obviamente de gran trascendencia para los municipios donde se produce.

Las soluciones para estas complejas cuestiones tampoco parecen sencillas: la ingente tarea de dotación de planeamiento en los numerosos pequeños municipios que aún carecen de él no es sólo una cuestión cuantitativa, sino también de falta de instrumentos específicamente apropiados para ello en la normativa autonómica.

Lo mismo cabe decir del desencuentro entre la concepción de las figuras de planeamiento vigentes y los principales retos futuros a que se enfrentan nuestros municipios (De Santiago & González, 2019). Los instrumentos existentes se centran fundamentalmente en los viejos problemas en torno al crecimiento: la provisión de suelo para vivienda –y, en el mejor de los casos, para actividades económicas– y la protección –concebida casi siempre desde un punto de vista exclusivamente defensivo– del patrimonio histórico y los recursos naturales. Pero los retos emergentes plantean la necesidad de nuevas herramientas para la intervención en la ciudad consolidada, hacer frente al cambio climático, reorganizar la movilidad, articular el entorno construido y el natural mediante las infraestructuras verde y azul, resolver los desequilibrios espaciales y la segregación social, etc. Y todo ello en un contexto dinámico y cambiante, para el que las determinaciones excesivamente rígidas a las que estamos acostumbrados pueden ser incluso contraproducentes. En definitiva, parece necesario repensar también el instrumental requerido para la tarea de planificar el futuro de nuestros pueblos y ciudades.

9. Bibliografía

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2019): "El estado del planeamiento urbanístico municipal en España: Análisis de los instrumentos vigentes y de los municipios sin planeamiento". En *CIUR Cuadernos de Investigación Urbanística*, Nº. 127, 2019, págs. 1-82. https://doi.org/10.20868/ciur.2019.127

_____ (2021): "Planeamiento urbanístico durante la burbuja y la posterior resaca inmobiliaria: de los excesos del neodesarrollismo a las dificultades de un urbanismo corrector. El caso del área urbana de León". En *CIUR Cuadernos de Investigación Urbanística*, Nº. 138, 2021, págs. 1-102.

Hernández Partal, S. (2020a): Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(205), 613–642. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.11

_____ (2020b): Los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 52(206). https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.206.15

Fernández, T. R. (2016): La herencia cultural de la Ley del Suelo de 1956. *Revista de urbanismo y edificación,* nº 38, 25-32.

Ministerio de Fomento (2014). "Sectores residenciales en España 2104". https://www.mitma.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/estudios-y-publicaciones/sectores-residenciales-en-espana-2014

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA (2023): Sistema de Información Urbana. http://visorsiu.fomento.es/siu/PortalSiu.html

Ministerio de Vivienda (1977): *Inventario de planeamiento existente a 31/12/1976*. Madrid: Ministerio de Vivienda. Dirección General de Urbanismo.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT (1993): *Planeamiento urbanístico vigente a 31/12/1992*. Madrid: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Parejo Alfonso, L. (2017): Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico desde sus fundamentos. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 311. 297-322.

10. Listado de Acrónimos/Siglas

CCAA:	Comunidades Autónomas
LS:	Ley de Suelo
NNSS:	Normas Subsidiarias de Planeamiento
NSP:	Normas Subsidiarias (y Complementarias) Provinciales
PDSU:	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (Plan de Delimitación de Suelo Urbano en Castilla-La Mancha).
PG:	Plan General
RD:	Real Decreto
SIU:	Sistema de Información Urbana
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
TR:	Texto Refundido

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

https://www.mitma.gob.es/informacion-para-el-ciudadano/bibliotecas-deaccesopublico/biblioteca-general-del-ministerio-de-fomento

El Plan General de Ordenación Urbanística: la instrumentación técnica de un proyecto de ciudad

Pedro Górgolas Martín; Victoriano Sainz Gutiérrez. Colección Manuales Aula Universitaria de Arquitectura, nº 2. Cádiz: Universidad de Cádiz & Colegio de Arquitectos de Cádiz, 2022. Rústica, 19 x 25 cm, 200 pp., 163 ilustraciones en color, 25 €. ISBN: 978-84-09-37612-4

El libro está planteado como un manual universitario sobre la figura central de nuestro sistema de planeamiento urbanístico: el Plan General de Ordenación Urbanística. Su contenido corresponde a un curso impartido el año pasado en el Colegio de Arquitectos de Cádiz para profesionales dedicados a la práctica del urbanismo, dentro del aula de formación permanente de dicha institución. Los autores se han esforzado por hacer una presentación sintética y actualizada tanto de los principios conceptuales como de las técnicas instrumentales que deben ser tenidas en cuenta en la redacción de los Planes Generales.

Tomando como punto de partida la urgente necesidad de proceder a un cambio de modelo urbano que permita hacer frente a las tendencias claramente expansivas que el planeamiento urbanístico de las últimas décadas ha propiciado en nuestro país, el libro se abre con un expresivo conjunto de datos proporcionados por el Observatorio de la Sostenibilidad en España, que muestran el extraordinario crecimiento del suelo artificializado por la urbanización en los años del último *boom* inmobiliario. En este sentido se señala como un objetivo importante para la renovación del planeamiento el de impulsar una ordenación urbano-territorial que responda a las directrices recogidas en la Carta de Leipzig de 2007, confirmadas y ampliadas luego por la Nueva Carta de Leipzig de 2020.

A partir de ahí, tras definir los principios rectores que deberían inspirar el modelo de ciudad a proponer por el Plan General, se pasa a exponer cuáles son las herramientas con que cuenta esta figura de planeamiento para formular su “proyecto de ciudad” en el ámbito municipal. Y es que los autores parten de la idea según la cual “hacer planeamiento general significa, fundamentalmente, proyectar ciudad”, lo cual comporta evitar que la ideación creativa sea sustituida por las técnicas instrumentales, sin que por ello éstas hayan de ser olvidadas o menospreciadas. Desde esta perspectiva, la definición de la infraestructura verde y la apuesta por una movilidad sostenible aparecen como los ejes fundamentales en torno a los que habrá de girar la ordenación tanto de la ciudad existente como de las piezas de nuevo crecimiento.

Una vez detallados estos aspectos, que constituyen el núcleo fundamental del libro, se entra a exponer cómo instrumentar, desde el punto de vista de la técnica urbanística, ese proyecto de ciudad. Se procede para ello a explicar el sentido de los diferentes instrumentos que la tradición normativa española ha ido precisando: los sistemas generales, la clasificación y la calificación del suelo, las infraestructuras urbanas básicas, los mecanismos para la equidistribución de las cargas y los beneficios derivados del planeamiento, así como la programación de las actuaciones. Finalmente, se concluye con una presentación sintética de los efectos metodológicos y procedimentales de la evaluación ambiental estratégica de los Planes Generales. Toda vez que el curso que está en el origen del manual se impartió en Andalucía, la legislación de referencia utilizada en esta parte es la correspondiente a dicha Comunidad autónoma, encontrándose citadas tanto la Ley de Ordenación Urbanística de 2002 (LOUA), que era la vigente en el momento de impartirse el curso, como la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de 2021 (LISTA), de reciente aprobación.

El libro, que se encuentra profusamente ilustrado, quiere ser una ayuda para cuantos se enfrentan a la necesaria actualización de la figura del Plan General, ya sea como redactores del mismo o como usuarios necesitados de su consulta e interpretación; en particular, puede ser de utilidad como manual para la docencia en todos aquellos centros de formación donde se explica el urbanismo. A tal fin, además de una bibliografía general al final del libro, cada capítulo contiene una específica bibliografía de referencia sobre los temas abordados en el mismo.

Índice de contenidos:

- Prefacio
- Introducción
- Primera parte. Plan General y modelo de ciudad
  1. La necesidad de un cambio de ciclo en el urbanismo practicado en Andalucía
  2. Concepto y objeto del Plan General. Principios rectores para proyectar un modelo de ciudad sostenible
- Segunda parte. Plan General y proyecto de ciudad
  3. Infraestructura verde y paisaje natural: la preservación de la esencia del territorio municipal
  4. La ordenación de la ciudad existente
  5. La ordenación del crecimiento urbano
  6. Movilidad sostenible y Plan General
- Tercera parte. La instrumentación técnica del proyecto de ciudad
  7. La clasificación del suelo y la calificación urbanística
  8. La ordenación estructural del modelo de ciudad: forma general y metabolismo urbano
  9. Un proyecto de ciudad equitativo: áreas de reparto y aprovechamiento medio
  10. Programación de actuaciones y contenido económico del Plan General.
  11. La Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Generales: efectos metodológicos y procedimentales
- Adenda final. Esquema de documentación de un Plan General en el marco legal de la LOUA
- Bibliografía e índices

Pedro Górgolas Martín. Es doctor arquitecto y profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Ejerce su actividad profesional en el campo de la arquitectura y el urbanismo desde hace más de treinta años, con amplia experiencia en el campo del planeamiento territorial y urbanístico en todas sus escalas. Ha impartido cursos de formación de su especialidad en numerosas instituciones públicas y privadas. Es miembro del Grupo HUM-710 del Plan Andaluz de Investigación. Es autor, entre otros, de los libros: *Dos décadas de urbanismo en Andalucía (1997-2017). Historia de una contradicción* (2019) y *El urbanismo en el litoral andaluz tras la última burbuja inmobiliaria. Cambio de ciclo o reincidencia* (2020).

Victoriano Sainz Gutiérrez. Es doctor arquitecto y profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad de Sevilla. Ha sido director de ese Departamento (2012-2020). Es el investigador responsable del Grupo HUM-710 del Plan Andaluz de Investigación. Su investigación ha estado centrada en el proyecto urbano como instrumento de intervención en la ciudad y en la historia del planeamiento urbano en Andalucía. Es autor, entre otros, de los libros: *El proyecto urbano en España. Génesis y desarrollo de un urbanismo de los arquitectos* (2006), *Aldo Rossi: la ciudad, la arquitectura, el pensamiento* (2011), *Aldo Rossi y Sevilla. El significado de unos viajes* (2019) y *Pablo Arias y el urbanismo de Sevilla* (2022).

Pedro Górgolas Martín
Doctor arquitecto
Profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad de Sevilla

El futuro deseable de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbano ¿Es posible un nuevo planeamiento urbanístico?

Luis Rodríguez Avial Llardent. Madrid octubre 2022. Tamaño: 24 x 21 cm. 244 pp. Fundación Arquitectura COAM. Precio: 20€. ISBN 978-84-96656-94-9

Luis Rodríguez-Avial escribe un nuevo libro "*El futuro deseable de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbano. ¿Es posible un nuevo planeamiento urbanístico?"* Con este sugerente título describe en una especie de testimonio, lo que después de su dilatada experiencia profesional, entiende que es la denominada Ciencia Urbana atreviéndose a realizar un pronóstico y al mismo tiempo una propuesta de su evolución futura.

Los siete primeros capítulos contienen una síntesis histórica de la evolución del planeamiento urbano. Desde las propuestas de Haussman para reformar París en la segunda mitad del siglo XIX y desde los primeros Planes de Ensanche de Barcelona y Madrid, Rodriguez-Avial hace un recorrido por todas las realizaciones de interés que surgen desde esos años hasta la actualidad, finalizando con el análisis del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid del que fue máximo responsable, desde el punto de vista técnico, tanto de su contenido como de su elaboración. Ello le sirve para establecer, muy sucintamente pero con claridad meridiana, lo que denomina los principales *"hitos conceptuales"* que han caracterizado a las distintas épocas. Sirven, por tanto estos capítulos, como una pequeña "Historia del Urbanismo" tanto de España como del resto del mundo.

A continuación, en los tres siguientes capítulos, a partir del análisis tanto del Planeamiento Urbanístico actual como de la Ordenación del Territorio, establece lo que denomina *"Bases de partida para una propuesta de futuro deseable para la ordenación del territorio y del planeamiento urbano".*

A partir de esos hitos ordenados, tanto desde el punto de vista conceptual (planeamiento urbano y ordenación del territorio) como de su localización (España o Europa y EE.UU.), Rodríguez-Avial elabora "*un conjunto de criterios o principios básicos"* que le van a servir para elaborar su propuesta, objeto principal del libro, de *"cómo debería ser el futuro deseable de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbano en las próximas décadas".*

Se analizan, y el autor toma postura, aquellas cuestiones o interrogantes que actualmente se debaten en el campo del estudio de la ciudad y del planeamiento. Cuestiones tales como "ciudad compacta-ciudad extendida"; "centro urbano-centralidades"; "accesibilidad-movilidad"; "ciudad de altura controlada-ciudad con torres y grandes espacios abiertos"; "proximidad-movilidad"; "monocentralidad-policentralidad" "tipologías edificatorias tradicionales-nuevas tipologías"; "ciudad para el peatón-ciudad para el automóvil"; "altas edificabilidades-bajas densidades"; "Ciudad tradicional-Smart Cities".

A partir de todo ello describe cómo debe entenderse el planeamiento urbano y su conexión con la ordenación del territorio, estableciendo para cada uno de ellos una serie de Consideraciones Generales en relación con su deseable futuro, adentrándose además en temas esenciales como el Modelo de estrategia global ordenadora, los Sistemas estructurantes, la Clasificación de los suelos, las características de los Nuevos Desarrollos, incluso analizando propuestas novedosas como el Proyecto Urbano.

Todo ello lo resume en tres capítulos cuyos enunciados no pueden resultar más atractivos: *"Una propuesta detallada para una nueva Ordenación del Territorio"*, *"Una nueva concepción del Planeamiento Urbano"* y *"Descripción general de la propuesta para el nuevo Planeamiento Urbano"*.

Y no sólo sobre el planeamiento urbano y la ordenación del territorio el autor se "atreve con valentía" a realizar propuestas, sino que el libro contiene también consideraciones generales y proposiciones más o menos concretas sobre temas tan complejos como: la Gestión Urbanística – equidistribución de beneficios y cargas-; la propia Legislación Urbanística con aportaciones de interés; e incluso sobre la Participación de la Sociedad, en general, en el proceso de elaboración del planeamiento urbano.

Por todo ello, hay que agradecer a Rodríguez-Avial la elaboración de este libro, pues no sólo realiza un recorrido muy interesante por la historia del urbanismo, sino que expone, analiza y en muchos casos propone, todas las cuestiones más candentes en el panorama actual de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbanístico español.

Índice de contenidos:

- Presentación
- Prólogo
- Introducción
- Capítulo I. Antología general de “hitos” conceptuales producidos en la evolución del planeamiento desde el nacimiento del urbanismo hasta el momento actual
- Capítulo II. Hitos fundamentales en la evolución histórica del urbanismo en España desde el inicio del planeamiento urbano hasta su institucionalización
- Capítulo III. La evolución de la legislación urbanística en España a lo largo de la segunda mitad de siglo XX
- Capítulo IV. La generación de planes generales de la Ley del Suelo de 1956
- Capítulo V. El planeamiento y la gestión urbanística en el marco de la Ley de Suelo de 1975-76
- Capítulo VI. El planeamiento general en España en la década de los 80
- Capítulo VII. El planeamiento urbano en la década 1999-2000
- Capítulo VIII. El momento actual del planeamiento urbano
- Capítulo IX. La ordenación del territorio en España
- Capítulo X. Bases de partida para una propuesta de futuro deseable de la ordenación del territorio y del planeamiento urbano
- Capítulo XI. Principios a considerar deducidos de las conclusiones de los diez primeros capítulos
- Capítulo XII. Propuesta de futuro deseable para la ordenación del territorio y el planeamiento urbano
- Epílogo
- Agradecimientos
- Bibliografía

Luis Rodríguez-Avial Llardent. Arquitecto en la especialidad de Urbanismo por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid desde 1966. Doctor Arquitecto por la Escuela de Arquitectura de Madrid desde 1979, con una tesis doctoral sobre “El Sistema de Espacios Libres en una ciudad y su planeamiento”, calificada con sobresaliente Cum Laude. Arquitecto del Cuerpo Especial de Arquitectos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por oposición; número uno de la promoción de 1968, actualmente en excedencia voluntaria desde abril de 1979. Presidente de la Comisión de Urbanismo del Colegio de Arquitectos de Madrid desde 1980 a 1982, y codirector de la revista Urbanismo del mismo desde su fundación en 1986 hasta junio de 1995. Profesor de planeamiento en los cursos de postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública desde el año 1978. Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid desde 1987, jubilado con fecha de 16 de julio de 2012. Profesor de las asignaturas de Urbanismo I y Urbanismo II de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Francisco de Vitoria desde el curso 2010-2011. Autor de un libro sobre las “Zonas verdes y los espacios libres en la ciudad” y de numerosos artículos en revistas especializadas, ha pronunciado también gran cantidad de conferencias sobre temas urbanísticos, invitado por distintos Organismos y Entidades españoles y extranjeros. Autor de los libros titulados “Evolución histórica de la configuración morfológica de los asentamientos humanos y urbanos” y “Planeamiento y Diseño Urbano”, con la colaboración en ambos de Fernando Nasarre, publicados en la Colección “Cuadernos de Apuntes” por la Universidad Francisco de Vitoria.Con anterioridad a dirigir los trabajos de redacción del vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, de 1997 ha dirigido los trabajos de redacción y elaboración de numerosos Planes Generales de ciudades españolas, de entre las que se puede destacar los de Ibiza, Pozuelo de Alarcón y Palencia, éste último el primero que se redactó en España en el marco de la reforma de la Ley del Suelo de 1990. Asimismo ha colaborado en la redacción del Avance del Plan General de Madrid de 1990, por encargo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, con un estudio sobre la situación y previsible evolución del sector industrial de Madrid. Igualmente ha intervenido en la elaboración de las primeras fases del Plan Estratégico de Madrid. Es autor de numerosos edificios de nueva planta, así como de la rehabilitación de otros antiguos, entre los que cabría destacar la de la denominada casa de Tomás Allende, en la plaza de Canalejas nº 3, premio de Urbanismo, Arquitectura y Obra Pública del Ayuntamiento de Madrid 1988-89. Premio anual conjunto de los Colegios de Arquitectos e Ingenieros de Caminos 1993 por su contribución al prestigio de ambas profesiones.

Fernando Nasarre y De Goicoechea
Arquitecto, exdirector de la Vivienda, la Arquitectura
y el Urbanismo durante el periodo 1996 – 2004
actual Subdirector General de Calificaciones
y Subvenciones de la Comunidad de Madrid

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 2023)

Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos, en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación.

2. **Directrices sobre el uso de la Lengua Española en la Revista CyTET:** La lengua de publicación de la revista CyTET es el español. Los artículos deben ajustarse a las reglas de gramática y ortografía comunes a todos los países hispanohablantes publicadas por la ASALE Asociación de Academias de la Lengua Española. Se debe prestar especial atención al vocabulario y al uso de expresiones hechas y locuciones, primando los términos de uso común en la comunidad hispanohablante y evitando los localismos. En casos de duda, se recomienda consultar el Diccionario Panhispánico de Dudas.

   También pueden usarse como referencia las recomendaciones de las páginas de Wikilengua del Español y de la Fundación del Español Urgente.

3. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Para ello, se enviarán dos archivos informáticos (en formato Word o compatible): uno con el texto original completo siguiendo la plantilla de la revista y otro igual, pero "ciego", en el que se habrá suprimido el nombre de los autores y todas las posibles señales identificadoras (metadatos, etc.). Los envíos incluirán el texto original completo y el "ciego" (ambos con las Figuras incorporadas en el texto, como se indica abajo). Además, se enviarán también aparte las imágenes y las tablas de Excel en archivos separados.

   En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions

   El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: cytet@mitma.es

4. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.

5. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 8. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 7) y recopiladas al final (ver punto 9).

6. **Acrónimos, siglas y abreviaturas:** La primera vez que aparezca en el texto un acrónimo o sigla, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por la sigla completa, iniciando cada una de las palabras que la componen con mayúsculas. Por ejemplo: Boletín Oficial del Estado, BOE. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla. Al final del texto, detrás de la bibliografía, se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) y, en su caso, abreviaturas, ordenadas alfabéticamente o bien por orden de aparición en el texto.

7. **Inserción de citas en el texto** (citas textuales o referencias bibliográficas): Las citas textuales deberán insertarse en el propio texto entre comillas y poner entre paréntesis el apellido del autor o autores en Versalitas, seguido del año y número de página de la cita (por ejemplo: se pondrá p. 25 si es una sola página; pp. 34-37 si son varias páginas consecutivas; pp. 67, 72 si son páginas discontinuas), remitiendo la referencia a la bibliografía final. Por ejemplo: "Lore ipsum dolor sit amet" (Pérez, 1985, p. 25). Cuando la cita textual tenga más de tres líneas, irá en párrafo aparte, sangrado a la izquierda 1,5 cm y con letra Arial cuerpo 9.

   Cuando se cita una referencia bibliográfica genérica sin incluir texto alguno, deberá ponerse entre paréntesis el apellido del autor o autores en Versalitas, seguido del año y, si se estima oportuno, el número de página o páginas (Pérez, 1985, p. 25).

   Cuando el autor de un documento sea una Institución o persona jurídica, en el cuerpo del texto y en el pie de figuras se escribirá el nombre de la Institución con las iniciales correspondientes en mayúsculas (por ejemplo: Consejo Superior de Investigaciones Científicas). Si el nombre de la Institución se puede referenciar como siglas, se seguirán las normas de éstas (es decir, las siglas en mayúsculas, seguidas entre paréntesis del nombre de la Institución con la primera letra de cada palabra en mayúsculas). Por ejemplo: MITMA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). Si se cita un departamento de alguna institución, solo tendrá en mayúscula la primera letra de cada palabra del departamento. Por ejemplo: Secretaría General de Vivienda, del MITMA. En cualquier caso, en el listado de la Bibliografía al final de artículo, cuando una Institución sea autora de un documento, aparecerá en Versalitas, como el resto de autores; por ejemplo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

8. **Criterio para las cifras:** Los números de cuatro o menos cifras se escribirán sin signos ni espacios de separación: 2458 (no 2 458 ni 2.458). Los números de más de cuatro cifras no se separarán por puntos ni por comas, sino que se agruparán de tres en tres y se separarán por un espacio duro (también llamado fijo, indivisible o de no separación: Non-Breaking SPace ó   que se hace pulsando las teclas Control+Mayúscula+Barra Espaciadora). Por ejemplo: 8 327 451 (y no separado por puntos o comas). Para separar la parte entera de la parte decimal deberá usarse la coma (3,1416).

9. **Citas a Referencias Bibliográficas, Normativas y de Jurisprudencia, y otras:**

   9.1. "Bibliografía".

   Al final del texto se incluirá un listado de **"Bibliografía"**, en orden alfabético de apellidos (siempre en Versalitas). El formato de letra será Arial 8, con los apellidos en Versalitas y sangría francesa a 0,75 cm., sin interlineado y sin justificar.

   Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto.

   Las normas para confeccionarlo seguirán el formato APA *Seventh Edition* (2020):

   https://www.apastyle.org/manual/ .

   Aplicación Norma APA 7 (castellano):

   https://uc3m.libguides.com/guias_tematicas/citas_bibliograficas/APA

   A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

   Referencias de citas en libros:

   Apellidos, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*. Ciudad, País, Editorial.

   Ascher, F. (2001): *Les nouveaux principes de l´urbanisme*. París, Francia, Éditions de l´Aube.

   Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

   Apellidos, A.A. & Apellidos, B.B. (Año): Título del capítulo o la entrada. En X.X. Apellidos (Eds. ó Coord.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País, Editorial.

   Jiménez, E. & Donat, C. (2018): El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica. En I. Blanco & O. Nel·lo (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89). València, Ed. Tirant lo Blanch.

   Tifentale, A. & Manovich, L. (2015): Selfiecity: Exploring photography and self-fashioning in social media. En D.M. Berry & M. Dieter (Eds.), *Postdigital Aesthetics* (pp. 109-122). Londres, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

   Referencias de artículos en revistas:

   Apellidos, A.A. (Año): Título del artículo. *Nombre de la revista*, Volumen (Número), pp-pp.

   Ureña, J.M. & Pillet, F. & Marmolejo, C. (2013): Aglomeraciones/regiones urbanas basadas en varios centros: el policentrismo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 45(176), pp. 249-266. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76200/46583

   Ben-Elia, E. & Alexander, B. & Hubers, C. & Ettema, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, (68) 56-74. https://doi.org/10.1016/j.tra.2014.03.016

Referencia de Comunicación en Congreso:

Apellidos**,** Iniciales (Fecha/s de celebración del congreso): *Título de la comunicación en cursiva* [Comunicación en congreso]. Título del congreso**,** Lugar de celebración**.** URL del recurso

García Lupiola, A. (21-22 de octubre, 2010): *La empresa familiar ante el proceso de internacionalización: retos, oportunidades y estrategias* [Comunicación en congreso]. 12º Congreso de Economía de Castilla y León, Valladolid.

http://www.economia.jcyl.es/web/ jcyl/binarios/617/132 /La_empresa_familiar.pdf

Referencia de Trabajo Académico:

Apellidos**,** Iniciales (Año de publicación): *Título del trabajo académico en cursiva* [Tesis doctoral, Universidad en la que se ha leído]. Nombre del repositorio o base de datos en el que se aloja**.** URL del recurso

Landaeta Olivo, J.F. (2016): *Marco de referencia para la comunicación y seguimiento de la implantación de una estrategia tecnológica* [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. http://hdl.handle.net/10016/23113

Referencias a documentos cuyo autor es una Institución.

Nombre de la Institución, (Año): *Título del Libro en cursiva*. Ciudad, País, Editorial u Organismo que lo publica.

Ministerio de Fomento, (2017). *Estrategia de Movilidad Sostenible.* Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento.

Referencias a Normas:

Nombre completo del Organismo en Versalitas **(**Año de publicación**):** *Título de la norma o documento en cursiva* (Numeración de la norma). URL del recurso.

American National Standards Institute (2017): *Safety colors* (ANSI Z535.1). https://webstore.ansi.org/RecordDetail.aspx?sku=ANSI+Z535.1-2017

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et* latino) para diferenciar los apellidos compuestos [Ramón y Cajal], por ejemplo: Jiménez, E. & Donat, C. (2018)

En el Texto del Artículo se citarán de la misma forma cuando se trate de hasta 3 autores, por ejemplo: (Ben-Elia, E. & Alexander, B. & Hubers, C., 2012).

Si son más de 3 autores en el texto se citarán así: (Ben-Elia, E. & al., 2014) y en la bibliografía se reflejarán todos los autores: Ben-Elia, E. & Alexander, B. & Hubers, C. & Ettema, D. (2014)

9.2. "Referencias normativas y jurisprudencia".

Cuando sea conveniente, se incluirá otro apartado de "Referencias normativas y jurisprudencia":

Ejemplo de referencia legislativa o normativa (reglamentos, etc.):

Ley nº/año, fecha, título en minúscula. *Nombre del diario oficial*, nº, fecha, páginas. URL del recurso

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf

Ejemplo de referencia de jurisprudencia:

Resolución Tribunal (en siglas) nº/año, (Sala, sección), fecha, (recurso nº/año) parte de la resolución (Fundamento jurídico, fundamento de Derecho)

Sentencia del Tribunal Supremo 544/2011 (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 27 julio de 2011 (recurso 1858/2008)

Cita en texto: STS 544/2011, de 27 julio de 2011, FJ 2

Pueden consultarse otras referencias de Jurisprudencia en:

https://uah-es.libguides.com/citar_elaborar_bibliografia/jurisprudencia

9.3. "Referencias a otros recursos/Fuentes documentales".

En caso de que sea necesario, puede incluirse otro apartado con **"Referencias a otros recursos/ Fuentes documentales".**

Ejemplo de referencia a Prensa:

Apellidos, Iniciales (Fecha de publicación): Título del artículo. *Título del periódico en cursiva*, páginas que abarca el artículo.

Aunión, J.A. (24 de octubre, 2017): Una enciclopedia visual del turismo en Madrid. *El País*, B5.

Ejemplo de Datos de investigación/Dataset:

Apellidos, Iniciales (Año de publicación): *Título del dataset en cursiva* **[**Dataset]. DOI o URL del recurso.

Ledesma Larrea, P. (2017): *A Python program to reduce electrical networks* [Dataset]. https://doi.org/10.21950/UWEE7A

La forma de citar otras fuentes como documentos de archivo, cartas, etc. puede consultarse en las Normas APA:

https://normas-apa.org/referencias/documentos-de-archivo-y-colecciones/

10. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura Fig. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (Fig. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).

11. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.

    Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

    Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

    Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG o TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

12. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@mitma.es

13. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.

14. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

15. **Normas de estilo en relación con el género:** Los trabajos deben tener en cuenta las Recomendaciones específicas a favor del uso de lenguaje inclusivo en los artículos y trabajos de la revista CyTET y ajustarse al Código de Buenas Prácticas de la revista en materia de género.

    Se recomienda la consulta del Manual de Género en la Investigación (PDF).

Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

16. **Extensión**: La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.

17. **Título del artículo y título abreviado/*English Title and abridged title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 150 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

    Además, los autores deben incluir, a continuación del título principal, un título abreviado en español e inglés con un máximo de 60 caracteres (incluidos espacios), que será el que figure en los encabezados de las páginas pares del artículo y en la portada del número de la revista en el que se publicaría el trabajo. En caso de ser necesario, a continuación (fuera del límite de los 60 caracteres), iría el nombre de la ciudad a que se refiere el artículo y el país. A modo de ejemplo sería:

    Título abreviado (máximo 60 caracteres): Nombre de la Ciudad (País).

18. **Autores y autoras:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores y autoras (poniendo los apellidos completos en Versalitas y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

19. **Número de identificación ORCID de los autores y autoras.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID *(Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: https://orcid.org/register

20. **Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

21. **Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).

22. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

    La **Plantilla tipo obligatoria** que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

    Plantilla tipo para autores.docx

Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/ *Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

Normas específicas para la Sección de Experiencias/ *Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

23. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.

24. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.

25. **Autores y autoras:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores y autoras (poniendo los apellidos completos en Versalitas y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

26. **Resumen/*Abstract*:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.

27. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
    - NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
    - LOCALIZACIÓN:
    - FUNCIÓN:
    - PROMOTOR:
    - AUTOR/ AUTORES:
    - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
    - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
    - COSTE/PRESUPUESTO:
    - CREDITOS DE LAS IMÁGENES:

28. **Extensión y organización del texto**: Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
    - OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
    - CONTEXTO
    - OBJETIVOS
    - ESTRATEGIAS (u otros)
    - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
    - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS

29. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).

Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books*:

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

30. **Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

    TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]: Nombre Autor & Autor(es) [en Versalitas] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils….), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS); año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o $ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ….

31. **Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. El texto debe estar comprendido entre 300 y 600 palabras, pudiéndose llegar excepcionalmente a 1.000. El texto deberá recoger los siguientes contenidos orientativos:
    - **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre…
    - **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
    - **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
    - **Forma técnica/metodología** para abordarlo.

32. **Materiales Complementarios:** CD, planos separados…

33. **Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.

34. **Semblanza del Autor(es)**: Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición… Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en Versalitas.

Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
Despacho C-636
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7482/7446/8377
Correo electrónico: cytet@mitma.es

Summary of Author's Guidelines in English:

a. Languages accepted for submission. In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages. Exceptionally, **and only if they have an outstanding quality**, the Editorial Board can also accept articles in English for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

b. Originality. The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

c. Instructions for submission. Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the website.

Contact in case of doubts in the submission process is cytet@mitma.es

d. References.

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 8.

References in the text should be made in the following ways:

> As Scott (1996) points out, this may not be so.
>
> However, this might not be so (Scott, 1996).
>
> (Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)
>
> (Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines Seventh Edition (2020): https://www.apastyle.org/manual/

e. Figures and tables. All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

f. Author's identification. Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: https://orcid.org/register

g. Extension. Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 150 characters.

Authors must also include an abbreviated/short title with a maximum of 60 characters, which will appear in the headings of the even pages of the article and in the journal's first page. Example: Short Title (max 60 charact.): City name (Country).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the Experiencias/*Urban Practices* or Reseñas y libros/*Reviews* and books please contact cytet@mitma.es.

Boletín de Suscripción

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CYTET@mitma.es

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm

› Correo electrónico:

cpublic@mitma.es
Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más tramite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección cpublic@mitma.es

Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICEs CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	CWTS Journal Indicators
H-Index Scholar	Google Scholar
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	JOURNAL SCHOLAR METRICS ARTS, HUMANITIES, AND SOCIAL SCIENCES
SCImago Journal & Country Rank-SJR	SJR SCImago Journal & Country Rank
Scopus Journalmetrics	ELSEVIER

Políticas Open Access:

Dulcinea	DULCINEA

Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).

anvur AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA

2023 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS

FECYT-338/2023

Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)

Válido hasta: 28 de julio de 2024

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría de Estado de Transportes,
Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfono: 91 597 74 46 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CYTET@mitma.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

Diseño original
Nic & Will, S. L.

Creación ilustración de portada
Anaïs García Pérez

Maquetación:
Solana e Hijos. Artes Gráficas S.A.

Imprime:
Masquelibros, S.L.

Suscripción Anual:
España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:
España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
ISSN (E): 2659-3254
NIPO: 796-20-003-5
NIPO (E): 796-20-004-0
DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada

Urban Planning in Spain: crisis and future challenges

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES

9 789771 133476 00217